

264
2Ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL DERECHO PARLAMENTARIO Y EL PODER
LEGISLATIVO EN MEXICO"

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HUGO ERIC FLORES CERVANTES

MEXICO, D.F.

1995.

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



FACULTA DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

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

P R E S E N T E.

Distinguido Señor Director;

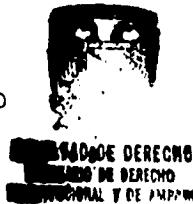
El compañero HUGO ERIC FLORES CERVANTES sometió a la consideración de este Seminario a mi cargo una investigación monográfica titulada "EL DERECHO PARLAMENTARIO Y EL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO". Dicho ensayo fue-- realizado extra- académicamente y de manera personal.

El Sr. Licenciado Felipe Rosas Martínez, mediante escrito del 26 del mes en curso, manifiesta que en su opinión dicha investigación satisface los requisitos - exigidos por nuestra Universidad para las Tesis Profesionales.

En tal virtud he de merecer a usted ordene los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del citado alumno de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a 29 de junio de 1995.

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



FALLA DE ORIGEN



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

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

P R E S E N T E


Distinguido Señor Director:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "EL DERECHO PARLAMENTARIO Y EL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO", elaborada por el pasante en Derecho FLORES CERVANTES HUGO ERIC, la cual -- denota en mi opinión una investigación exhaustiva y -- en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne en mi opinión, los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente -- Reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted, las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a 26 de junio de 1995.

Felipe Rosas
LIC. FELIPE ROSAS
PROFESOR ADSCRITO AL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM.



FRM'pao.

**EL DERECHO PARLAMENTARIO Y EL PODER
LEGISLATIVO EN MEXICO**

Al Creador, al Señor y a su
Espíritu; por ser fuente,
inspiración y acción de mi
vida.

A Mimi porque eres lo mejor que
me ha sucedido en esta vida.

A mis Maestros con fe en que las semillas
que han sembrado algún día darán frutos,
eternamente mi reconocimiento.

Al Lic. Manuel Jiménez Guzmán
digno heredero del liberalismo
mexicano.

Al Prof. Nicolás Blancas Lima
porque con usted aprendí que el trabajo
tenaz siempre dará satisfacciones.

A mis Padres baluartes de mi vida.

A mis hermanos yo soy la síntesis
de ustedes tres, gracias

Al Lic. Fernando Ortiz Arana,
símbolo del político mexicano,
su ejemplo y profesionalismo
guían mis anhelos.

Al Lic. Aquiles López Sosa por
sus enseñanzas y por el apoyo que
siempre me ha brindado.

A mis amigos y hermanos que han
luchado conmigo, todavía somos
la esperanza viva

...La formación de un tratado o manual de Derecho Parlamentario, que sirviera de cuerpo de doctrina para la enseñanza de esta materia en las escuelas de Jurisprudencia, sería un gran paso para preparar a las generaciones futuras a la vida parlamentaria. Un libro semejante, puesto al alcance de todos, serviría de mucho, aún para nosotros como obra de consulta, y no iríamos a buscar en los archivos de la Curia Romana ni en los anales del Tribunal de la Rota Nunciatura Apostólica de España, el anticuado formulismo de los ponentes y curiales...

(Voto emitido por el Diputado Manuel E. Rincón en la sesión de la Cámara de Diputados del 2 de diciembre de 1897, al aprobarse los artículos 67 y 86 del Reglamento del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos).

INDICE

INDICE

	PAG.
Introducción	14

CAPITULO I

CONCEPTO Y FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

I. Diversos conceptos del Derecho Parlamentario	18
A) Concepción Estricta o Normativa	18
B) Concepción Amplia o Moderna	19
C) Nuestro concepto de Derecho Parlamentario Mexicano	21
II. El Derecho Parlamentario como disciplina del Derecho Constitucional	21
III. Objeto de estudio del Derecho Parlamentario Mexicano	24
IV. Diversas denominaciones del Derecho Parlamentario	25
V. Características del Derecho Parlamentario.	29
A) Como ordenamiento originario en recíproca interdependencia del Constitucional	29
B) Como ordenamiento flexible y espontáneo	30
C) Como ordenamiento adjetivo y sustantivo	30
D) Como ordenamiento dinámico	31
E) Como ordenamiento autónomo	31
VI. Las Fuentes del Derecho Parlamentario	32
A) Concepto de Fuente	32
B) Clases de Fuentes en el Derecho Parlamentario	32

VII. Las Fuentes del Derecho Parlamentario Mexicano	33
A) Las Fuentes Históricas	33
1.- Las Legislaciones Constitucionales	34
2.- Las Legislaciones Reglamentarias	34
3.- El "Diario de Debates" y las Publicaciones de los Cronistas Parlamentarios	35
B) Las Fuentes Formales	37
1.- Fuentes Escritas del Derecho Parlamentario Mexicano	37
a) La Constitución	37
b) Los Tratados, los Convenios y las Declaraciones Internacionales	38
c) La Ley	39
d) Las Leyes Ordinarias	40
e) Los Reglamentos	41
f) Los Estatutos de los Partidos Políticos	42
g) Los Estatutos de los Grupos Parlamentarios	43
h) Las Legislaciones de otros países	43
2.- Las Fuentes No Escritas	44
a) Los Principios Generales del Derecho	44
b) La Costumbre en materia Parlamentaria	45
c) Los Acuerdos Parlamentarios	46
d) La Jurisprudencia Parlamentaria	47

CAPITULO II

BREVE HISTORIA DE LA EVOLUCION DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO

I. Introducción	51
II. El Poder Legislativo en la Cultura Azteca	53
A) El Huey Tlatoani	53
B) El Concejo Supremo	54
C) Los Calpulli	54
D) La Legislación Azteca	55

III. El Poder Legislativo en la Epoca Colonial	56
A) Máximas Instituciones en el Reino:	57
1.- El Rey	57
2.- El Real y Supremo Consejo de Indias	58
3.- La Casa de Contratación de Sevilla	58
B) Instituciones derivadas de Capitulaciones:	59
1.- Los descubridores	59
2.- Los conquistadores	59
C) Instituciones centrales en la Colonia:	59
1.- Las Audiencias	59
2.- El Virrey	60
D) Instituciones centrales Provinciales:	60
1.- Los Gobernadores	60
2.- Los Alcaldes Mayores	61
3.- Los Corregidores	61
4.- Los Intendentes	61
E) Instituciones locales seculares:	62
1.- Los Cabildos, Concejos o Ayuntamientos	62
2.- El Cabildo Abierto	62
F) Recopilación de las Leyes Coloniales o de las Indias	63
G) Intentos independentistas, génesis de la Constitución de Cádiz de 1812 y primeros legisladores mexicanos	64
IV. El Poder Legislativo en la lucha por la Independencia	65
A) Los Elementos Constitucionales	66
B) Los Sentimientos de la Nación	67
C) Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán)	68
D) El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba	70

V. El Poder Legislativo entre 1821-1856	71
A) La Junta Provisional de Gobierno de 1821	71
B) El Segundo Congreso Mexicano en 1822	72
C) El Tercer Congreso Constituyente Mexicano y la Constitución Federal de 1824	73
D) Las Siete Leyes Constitucionales del espurio Congreso Constituyente de 1835-1836	76
E) Las Bases Orgánicas de 1843	79
F) El Congreso Constituyente de 1846-1847 y su Acta de Reformas a la Constitución de 1824	82
G) Las Bases para la Administración de la República de 1852	84
H) La Revolución de Ayutla	85
VI. El Poder Legislativo entre 1855-1915	86
A) Leyes impulsoras de la Reforma	87
B) El Congreso Constituyente de 1856 y 1857	89
1.- Convocatoria e Integración del Congreso Constituyente de 1856 y 1857	90
2.- Revisión de los actos del Gobierno de Santa Anna por el Constituyente de 1857	91
3.- Revisión de los actos del Ejecutivo Interino por el Congreso Constituyente de 1857	91
4.- El Trabajo Legislativo del Constituyente de 1856-57	93
a) Composición del Congreso	93
b) Trabajo en Comisiones	94
c) El Proyecto de Constitución	94
d) El Debate Parlamentario del Constituyente	96
e) La Organización del Poder Legislativo en la Constitución de 1857	102
C) El Plan de Tacubaya	105
D) La Guerra de Tres Años y las Leyes de Reforma	106
E) El primer triunfo del Gobierno Liberal y la intervención extranjera	108
F) La República Restaurada	112
G) El Poder Legislativo en la Dictadura Porfirista	118
H) El Resquebrajamiento de la Dictadura y el Plan de San Luis	127

I) El triunfo del Maderismo y la participación de la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión en la Decena Trágica	131
J) El Plan de Guadalupe, el Ejército Constitucionalista y la Convención de Aguascalientes	134
VII. El Poder legislativo en la Constitución de 1917 y sus reformas en la Epoca Post-revolucionaria	138
A) El Congreso Constituyente de 1916-17	139
1.- Convocatoria al Congreso Constituyente	139
2.- Integración y composición del Congreso	141
3.- Comisiones del Congreso Constituyente de 1916-17	143
4.- El Proyecto de Reformas a la Constitución de Venustiano Carranza	145
5.- La Independencia del Poder Legislativo en el Constituyente de 1917	146
6.- Los Principales Debates	148
7.- La Organización del Poder Legislativo	154
B) Reformas Constitucionales del Poder Legislativo en la Epoca Post-revolucionaria	158

CAPITULO III

LA ORGANIZACION DEL CONGRESO MEXICANO

I. Estructura del Congreso de la Unión	174
A) El Bicameralismo en la Constitución de 1917	174
B) Antecedentes del Sistema Bicameral Mexicano	174
1.- El Parlamento en Inglaterra y el Congreso Norteamericano	174
2.- El Bicameralismo en las Constituciones Mexicanas	175
C) El Unicameralismo	180
D) Ventajas del Bicameralismo y su crítica	180
E) Crisis del Sistema Bicameral	183
F) Nuevas ideas sobre la Estructura del Poder Legislativo	184

II. Prerogativas del Congreso de la Unión	185
A) Autonomía Reglamentaria	185
B) Autonomía de Gobierno Interno	186
C) Autonomía Presupuestaria y Financiera	187
D) Autonomía Organizativa y Administrativa	188
III. Integración del Congreso de la Unión	189
A) Conceptos en torno a la Integración del Congreso Mexicano	190
1.- La Representación Política	190
2.- El sufragio: instrumento integrador del Congreso Mexicano	194
3.- Los Organos de Representación Política de la Constitución Mexicana	196
B) Integración de la Cámara de Diputados	196
1.- Los Diputados: Representantes de la Nación	197
2.- Composición y Sistema Electoral de la Cámara de Diputados	198
3.- Calificación de las elecciones de los Diputados	211
4.- Duración de las Legislaturas y del cargo de Diputado Federal	218
C) Integración de la Cámara de Senadores	219
1.- Los Senadores: Representantes de los Estados	219
2.- Composición y Sistema Electoral de la Cámara de Senadores	222
3.- Calificación de la elección de los Senadores	224
4.- Duración del encargo de Senador	226
D) Reglas comunes para la elección de los Legisladores Mexicanos	226
1.- Requisitos para ser Legislador	227
2.- Principio de no reelección relativa	231
3.- Igualdad en sus funciones	233
4.- Elección directa	233
5.- La suplencia	234
IV. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión	235

V. El Estatuto de los Legisladores	237
A) Las Incompatibilidades de los Representantes Populares en el ejercicio de su cargo	237
B) Las Inmунidades Parlamentarias	240
C) La inviolabilidad o irresponsabilidad Parlamentaria	243
D) Suspensión, separación o pérdida del cargo de Representante Popular	245
E) Los Derechos y Obligaciones de los Legisladores dentro de sus respectivas Cámaras	247
F) El Régimen Económico de los Legisladores	251

CAPITULO IV

LAS FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION

I. Las Facultades Generales del Congreso	256
A) Análisis global del artículo 73 Constitucional	256
B) La Facultad Legislativa	267
1.- El contenido de la función o facultad legislativa del Congreso	267
2.- EL procedimiento de formación de la Ley (Proceso Legislativo)	268
a) Concepto	268
b) Características: duración, participación de los grupos parlamentarios, publicidad e incidencia de la opinión pública	270
3.- Las Etapas del Procedimiento Legislativo	272
a) La Iniciativa en la formación de la Ley	272
b) El trámite del proyecto de Ley en las Comisiones de Estudio y Dictamen	281
c) El Debate en el Pleno	283
d) La aprobación de la Cámara Colegisladora	286
e) La sanción del Ejecutivo	288
f) El veto	289
g) Promulgación y publicación	289
h) Caducidad de los Proyectos de Ley	290
i) Tramitación de asuntos que no son propiamente Proyectos de Ley	290

4.- El procedimiento especial de la reforma Constitucional	291
a) Naturaleza de la reforma Constitucional	291
b) Los límites explícitos e implícitos del Constituyente Permanente	292
c) El contenido de la reforma Constitucional	293
d) El procedimiento especial de reforma en el Congreso	293
e) La inexistencia del principio de revisión Constitucional en nuestra Carta Magna	294
C) Las actividades no legislativas del Congreso	295
1.- Concepto	295
2.- Las facultades o funciones jurisdiccionales	295
3.- La función de control parlamentario	296
4.- La función de dirección política	298
5.- Participación del Congreso en los estados de excepción	298
D) Intervención del Ejecutivo y del Judicial en la labor legislativa	299
II. Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados	300
III. Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores	301
IV. Facultades delegadas a la Comisión Permanente	303
V. Facultades idénticas para las Cámaras pero separadas en su ejercicio	303
Conclusiones	305
Anexos	313
Bibliografía	325

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Nunca más en la historia parlamentaria de México se volvería a registrar un Poder Legislativo tan independiente del Ejecutivo, como aquél que se reuniera en la Ciudad de Querétaro a finales de 1916 y principios de 1917 para dar vida a la Carta Magna que rige aún el destino de nuestra nación.

El proyecto de Constitución Reformada que enviara el Jefe del Ejército Constitucionalista don Venustiano Carranza fue ampliamente rebasado por los diputados electos al Congreso Constituyente, mientras que en la cúpula del gobierno constitucionalista, como lo asegura el maestro Daniel Moreno, "seguíase pensando en reformar la Carta de 1857, sin expedir una nueva, esta se deberá al grupo radical en el que descollaron Múgica, Jara, Manjarréz, Luis G. Monzón, Héctor Victoria, Luis Espinoza y otros".¹ Dicho proyecto carecía de los capítulos que más prestigio dieron a la Carta de Querétaro, ya que seguía en términos generales a la Constitución de 1857, pues sus autores eran hombres formados en los conceptos individualistas y burgueses del siglo XIX.

Sin embargo había llegado la hora de acatar los compromisos del Plan de Guadalupe, "el respeto a la ley" y "la revolución hecha papel" fueron ideales que se cumplieron gracias a aquellos hombres, quienes consideraron que los máximos anhelos de la revolución no se alcanzaban en el proyecto carrancista, por lo que decidieron plasmar en nuestra Constitución los derechos sociales, que darían fama internacional al Constitucionalismo Mexicano. Aquella mañana del 26 de diciembre de 1916, el sentimiento nacional se haría escuchar en los labios de Froylán Manjarréz, un joven de veinticinco años de edad, cuando dijera en el debate del artículo 5o. relacionado con el trabajo: "... Se ha visto que esta Revolución no es una Revolución Política, sino una Revolución Social ... No señores, a mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen los jurisprudencias... a mí lo que me importa es que se den las garantías a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente al clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades y vamos al fondo de la cuestión".²

Los factores reales de poder -de los que hablara tan lúcidamente Fernando Lassalle en el siglo pasado-, esa fuerza activa y efectiva existente en cada sociedad

¹ MORENO, D. "Derecho Constitucional Mexicano". (México, 1990). p. 232.

² "Diario de los Debates del Congreso Constituyente". (México, 1920). Tomo I. Sesión del 26 de diciembre de 1916. p.p. 688 y 689

teórica que les permita orientar los dictámenes de las comisiones y los debates a nivel técnico, que cada vez son más complicados en los parlamentos contemporáneos".

Estudiar la Licenciatura en Derecho con la aspiración de llegar a ser legislador, no es una quimera juvenil ni el único interés de mi vida, es más bien un reto, por lo que oí tantas veces en la cátedra de mis maestros, en ocasiones como crítica, a veces como desafío y en las peores como un lamento amargo "hace falta quien estudie, interprete o ejecute las leyes pero hace más falta quien las haga".

El que el estudio del Derecho Parlamentario no haya sido hasta ahora objeto de especialización, nos obliga a recordar que la U.N.A.M. ha sido semillero de legisladores por varias generaciones a nuestro país, por lo tanto, en un acto de honestidad debe reconocerse la necesidad de profesionistas especializados que sepan hacer leyes. Obligada esta la Universidad a proporcionar los fundamentos académicos que permitan la especialización en esta materia, coadyuvando a los pasos ya dados por el Poder Legislativo Federal con la creación del Instituto de Investigaciones Legislativas. Obligados también estamos los egresados, a la investigación y al estudio de nuestras instituciones legislativas, para poder aspirar al grado de especialización y de técnica legislativa que tienen algunos cuerpos profesionales en los parlamentos actuales, como por ejemplo los "letrados en Cortes" en España, quienes sirven como apoyo a los legisladores, siendo un cuerpo de asesores versados en distintas materias parlamentarias y que ingresan a este, a través de un severo examen de oposición.

Razón suficiente para mí, es iniciar con este trabajo una profunda investigación del Congreso Mexicano, que me de las herramientas para en el futuro contribuir en la nueva etapa histórica que deberá comenzar en nuestro país el Poder Legislativo, el que retomando las funciones que le son innatas, deberá tanto controlar al poder para evitar momentos tan amargos como los que recientemente hemos vivido, como tener la visión para poder proyectar la legislación que normara la conducta de nuestra sociedad en el siglo XXI.

que condiciona sus leyes y sus disposiciones jurídicas, estaba en estos momentos en las manos del pueblo y de sus revolucionarios, de tal forma que parafraseando a Lasalle, diríamos: ¡un pueblo al que obedecen sus representantes tiene en sus manos la Constitución!

La integración de un Poder Legislativo comprometido en su mayor parte con las causas populares y ajeno a compromisos con el Ejecutivo, permitió que la máxima plasmada por Morelos en sus "Sentimientos de la Nación" se hiciera realidad, logrando ser "un verdadero representante" de la soberanía del pueblo mexicano.

Nunca más en la historia de nuestro país se reuniría otro Congreso Constituyente, la labor de reformar la Constitución sería deslindada al Constituyente Permanente, quien de 1921 a la fecha se encargaría de realizar poco más de 400 reformas, la mayoría de ellas provenientes del Ejecutivo y aprobadas prácticamente sin modificación. El Legislativo perdería parcialmente su independencia e inclusive su función de control, que paralela a su actividad legislativa, le permite ejercer la vigilancia sobre actos del Ejecutivo y convalidar la tesis de los pesos y contrapesos y frenos y contrafrenos característica de toda división de poderes. Los Constituyentes del '17 permitieron en el texto de nuestra Carta Magna el fortalecimiento del Ejecutivo, pero a nadie es ajeno que su propósito también era tener un Legislativo independiente y autónomo, el ejemplo lo pusieron ellos mismos, cuando en aquellas sesiones históricas arrollaron la iniciativa presidencial de Constitución reformada, haciendo prácticamente una nueva que cumpliera con los anhelos populares. Sirva este trabajo para rendir un homenaje a aquellos que sin llegar al parlamentarismo, hicieron válida la tesis de Montesquieu "el poder controlando al poder", premisa fundamental de un orden que nos aleja por igual del despotismo, que de la anarquía. Para decirlo con la expresión de Godolfino Juárez Mejía "...De ahí en adelante, cabía en las Constituciones lo que los pueblos soberanos, a través de sus representantes, desearan que se incluyera".³

Sirva también este trabajo para seguir proponiendo que la materia de Derecho Parlamentario sea incluida en el plan de estudios de la Facultad de Derecho, tal y como lo señalara el maestro español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, quien fuera catedrático de nuestra Facultad por más de treinta años, "sobre la urgencia para que se imparta en nuestras escuelas y facultades de derecho al menos al nivel de posgrado, un curso de técnica y política legislativas, que permita una mejor preparación de los abogados que en un porcentaje apreciable integran las cámaras legislativas, tanto a nivel federal como en las entidades federativas, y que requieren no solo de la experiencia práctica sino esencialmente de una sólida preparación

³ JUAREZ MEJIA, G. "El Congreso Constituyente de 1916-1917". Textos Básicos de Capacitación Política. (México, 1987). p. 95.

teórica que les permita orientar los dictámenes de las comisiones y los debates a nivel técnico, que cada vez son más complicados en los parlamentos contemporáneos".

Estudiar la Licenciatura en Derecho con la aspiración de llegar a ser legislador, no es una quimera juvenil ni el único interés de mi vida, es más bien un reto, por lo que oí tantas veces en la cátedra de mis maestros, en ocasiones como crítica, a veces como desafío y en las peores como un lamento amargo "hace falta quien estudie, interprete o ejecute las leyes pero hace más falta quien las haga".

El que el estudio del Derecho Parlamentario no haya sido hasta ahora objeto de especialización, nos obliga a recordar que la U.N.A.M. ha sido semillero de legisladores por varias generaciones a nuestro país, por lo tanto, en un acto de honestidad debe reconocerse la necesidad de profesionistas especializados que sepan hacer leyes. Obligada esta la Universidad a proporcionar los fundamentos académicos que permitan la especialización en esta materia, coadyuvando a los pasos ya dados por el Poder Legislativo Federal con la creación del Instituto de Investigaciones Legislativas. Obligados también estamos los egresados, a la investigación y al estudio de nuestras instituciones legislativas, para poder aspirar al grado de especialización y de técnica legislativa que tienen algunos cuerpos profesionales en los parlamentos actuales, como por ejemplo los "letrados en Cortes" en España, quienes sirven como apoyo a los legisladores, siendo un cuerpo de asesores versados en distintas materias parlamentarias y que ingresan a este, a través de un severo examen de oposición.

Razón suficiente para mí, es iniciar con este trabajo una profunda investigación del Congreso Mexicano, que me de las herramientas para en el futuro contribuir en la nueva etapa histórica que deberá comenzar en nuestro país el Poder Legislativo, el que retomando las funciones que le son innatas, deberá tanto controlar al poder para evitar momentos tan amargos como los que recientemente hemos vivido, como tener la visión para poder proyectar la legislación que normará la conducta de nuestra sociedad en el siglo XXI.

teórica que les permita orientar los dictámenes de las comisiones y los debates a nivel técnico, que cada vez son más complicados en los parlamentos contemporáneos".

Estudiar la Licenciatura en Derecho con la aspiración de llegar a ser legislador, no es una quimera juvenil ni el único interés de mi vida, es más bien un reto, por lo que oí tantas veces en la cátedra de mis maestros, en ocasiones como crítica, a veces como desafío y en las peores como un lamento amargo "hace falta quien estudie, interprete o ejecute las leyes pero hace más falta quien las haga".

El que el estudio del Derecho Parlamentario no haya sido hasta ahora objeto de especialización, nos obliga a recordar que la U.N.A.M. ha sido semillero de legisladores por varias generaciones a nuestro país, por lo tanto, en un acto de honestidad debe reconocerse la necesidad de profesionistas especializados que sepan hacer leyes. Obligada está la Universidad a proporcionar los fundamentos académicos que permitan la especialización en esta materia, coadyuvando a los pasos ya dados por el Poder Legislativo Federal con la creación del Instituto de Investigaciones Legislativas. Obligados también estamos los egresados, a la investigación y al estudio de nuestras instituciones legislativas, para poder aspirar al grado de especialización y de técnica legislativa que tienen algunos cuerpos profesionales en los parlamentos actuales, como por ejemplo los "letrados en Cortes" en España, quienes sirven como apoyo a los legisladores, siendo un cuerpo de asesores versados en distintas materias parlamentarias y que ingresan a este, a través de un severo examen de oposición.

Razón suficiente para mí, es iniciar con este trabajo una profunda investigación del Congreso Mexicano, que me de las herramientas para en el futuro contribuir en la nueva etapa histórica que deberá comenzar en nuestro país el Poder Legislativo, el que retomando las funciones que le son innatas, deberá tanto controlar al poder para evitar momentos tan amargos como los que recientemente hemos vivido, como tener la visión para poder proyectar la legislación que normará la conducta de nuestra sociedad en el siglo XXI.

CAPITULO I

CONCEPTO Y FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

CAPITULO I

CONCEPTO Y FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

i. Diversos conceptos del Derecho Parlamentario

Se distinguen dos concepciones de Derecho Parlamentario, una estricta o normativa y otra más amplia que toma en cuenta la realidad política que interactúa en la actividad parlamentaria. La normativa corresponde definitivamente al campo de la ciencia jurídica, es la concepción clásica; mientras que la amplia es analizada además de por esta, también por otras ciencias o disciplinas jurídicas, entre las que destaca la ciencia política, convirtiéndose por esta razón en la aceptada por los autores contemporáneos.

A) Concepción Estricta o Normativa

El Derecho Parlamentario considerado exclusivamente desde su óptica normativa tuvo importantes precursores como Duguit y Prélot en Francia, y Nicolás Pérez Serrano en España, quienes consideran que es producto de la autonormatividad de los Parlamentos, por lo tanto no toman en cuenta su contenido político y valorativo. En este concepto el estudio del Derecho Parlamentario se circunscribe *estrictamente* a la vida interna de los Parlamentos o Congresos.

Por ejemplo, Duguit dice que el Derecho Parlamentario es "el conjunto de disposiciones que por vía general determinan el orden y método de trabajo de cada Cámara".¹

El constitucionalista argentino González Calderón, dice que "recibe el nombre de Derecho Parlamentario el complejo de normas que establecen el funcionamiento del Congreso".²

Siguiendo con este orden de ideas, Prélot sostiene que el Derecho Parlamentario es "aquella parte del Derecho Constitucional que trata de las reglas seguidas en la organización, composición, poderes y funcionamiento de las Asambleas políticas".³

¹ DUGUIT, L. "Traité de Droit Constitutionnel". (París, 1938). Volumen IV, cit. por Martínez-Elipe, "Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario", Vol. II. (Madrid, 1984). p. 415.

² Citado en Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo III. p. 893.

³ PRELOT, M. "Institutions Politiques et Droit Constitutionnel". (París, 1972), cit. por Martínez-Elipe. Op.cit. p. 415.

Por su parte, el maestro español Pérez Serrano considera que el Derecho Parlamentario "se ocupa esencialmente de la actividad o funcionamiento de las Cámaras para mejor cumplimiento de sus tareas,... una generalización apresurada permitirá decir que se ocupa de los privilegios y funciones de las asambleas".⁴

El tratadista italiano Longi se inscribe en esta línea de pensamiento al considerar al "Derecho Parlamentario como el complejo de normas que tienen relación con el Parlamento, considerado como la representación natural de la soberanía popular, en el ámbito del régimen establecido en la Constitución y del principio de colaboración entre los varios Poderes del Estado".⁵

La definición que la Enciclopedia Jurídica Omeba nos da de Derecho Parlamentario nos permite clasificarla dentro de esta categoría, cuando dice que es "la rama de las ciencias jurídicas que investiga los principios a que deben sujetarse la constitución y el procedimiento de las Asambleas Legislativas".⁶

A nuestro juicio, esta concepción es demasiado general, y por lo tanto limita el universo de la materia parlamentaria a la ciencia jurídica. No puede desconocerse que el Poder Legislativo depositado en Parlamentos, Congresos o Asambleas abarca mucho más que su propia normatividad interna; por ejemplo, sus relaciones con los otros poderes federales, su función jurisdiccional, sus facultades administrativas, su necesidad de servir como foro político donde se dirimen las principales controversias de la vida nacional, entre otros, nos permiten asegurar que el Derecho Parlamentario tiene un campo de acción mucho más amplio que el conferido por los citados preceptos.

B) Concepción Amplia o Moderna

Una concepción moderna nos debe permitir reconocer que en la conformación de los Congresos o Parlamentos coexisten un conjunto de fuerzas políticas que representan los diversos sectores de una sociedad, por consiguiente, el Derecho Parlamentario no se agota en el análisis de sus relaciones interinstitucionales, ya que debe tomar en cuenta la necesaria vinculación que debe darse entre los diversos partidos políticos que están representados en el seno de las Cámaras, así como las que también deben darse entre estos y el Ejecutivo no importando la militancia política de este último, y aun con el Poder Judicial, sobre todo en los temas legislativos que conciernen a este.

⁴PEREZ SERRANO, Nicolás. "Naturaleza Jurídica del Reglamento Parlamentario" en "Revista de Estudios Políticos". Num. 105. (Madrid, 1960). Publicado en "Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios", num. 2. (México, 1991) p. 178.

⁵LONGI, V. "Elementi di Diritto e Procedure Parlamentare". (Milano, 1982), p. 6.

⁶Citado en Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo. III p. 371.

Al concepto de las relaciones del Legislativo ya se refería Miceli en 1910, diciendo que el Derecho Parlamentario estaba integrado por "el complejo de relaciones político-jurídicas, que se desarrollan en el interior de una Asamblea política, entre las Asambleas políticas existentes en un Estado, entre ellas y los otros poderes públicos; en fin, las normas que definen y regulan tales relaciones, así como la ciencia que las estudia".⁷

Definitivamente que esta concepción encuentra múltiples ejemplos prácticos, por ejemplo, las negociaciones que entre los jefes de grupos parlamentarios deben realizarse respecto a la administración de la Cámara, o bien, la concertación sobre la mecánica del debate o sobre la votación de algún tópico específico, sea de materia política o legislativa y que se vaya a discutir en una sesión plenaria. A este respecto, escribe el tratadista italiano Di Ciolo "el Parlamento Contemporáneo es, fundamentalmente, y por eso es representativo, un lugar de negociación".⁸

No debe olvidarse que la democracia moderna es una democracia de consensos, a la que ningún Congreso, Cámara o Parlamento puede escapar. Además, debe considerarse que la misión original de los Parlamentos Modernos surgidos después de la Revolución Francesa fue deliberar y adoptar decisiones de naturaleza política o legislativa, que aportaran soluciones concretas a las necesidades de los pueblos, solo así se logro acabar con el poder omnímodo de los Soberanos.

En nuestro país, debido a nuestra limitada bibliografía parlamentaria son pocos los tratadistas que acuñan algún concepto sobre Derecho Parlamentario, entre ellos afortunadamente hay una concepción amplia de esta materia. Así el Dr. Francisco José de Andrea lo define como "el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento del Parlamento, considerado como la representación natural de la soberanía popular, en el ámbito del régimen establecido por la Constitución y por el principio de la colaboración entre los diversos poderes del Estado".⁹ Por su parte en el primer libro de Derecho Parlamentario escrito por un autor mexicano, el maestro Francisco Berlín Valenzuela entiende al derecho parlamentario como "el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, ...".¹⁰

Existen algunas características que aportan novedades al concepto de Derecho Parlamentario, como las propone López Garrido al decir que en esta materia "existe

⁷ Citado por DI CIOLO, V. "Le Fonti del Diritto Parlamentare". (Milano, 1975). Introduzione VI. p. 3

⁸ DI CIOLO, V. Op. cit. p. 3.

⁹ DE ANDREA, Francisco José. "Ámbitos del Derecho Parlamentario" en "Estudios Parlamentarios". No. 1. (México, 1992) p. 90.

¹⁰ BERLÍN VALENZUELA, F. "Derecho Parlamentario". (México, 1993). p. 34.

una identidad entre sujeto y objeto, ya que la mayoría de las normas que integran este Derecho son creadas por sus propios destinatarios".¹¹ Además, este autor considera que el Derecho Parlamentario no se crea premeditadamente, sino que se descubre, es decir que se trata de un Derecho consuetudinario y jurisprudencial. También razona que el Derecho Parlamentario se forma al encarnar en sus instituciones (Congreso, Parlamento, etc.) la soberanía popular, de tal forma que los legisladores deben actuar basados en el consenso, pues sus representados no necesariamente votaron por él, convirtiéndose de esta manera nuestra materia de estudio en un Derecho Consensuado, que en base a esta premisa, debe establecer las reglas del juego tanto de la labor legislativa y como de la parlamentaria.

Finalmente, se puede concluir como lo hace el español Martínez-Elipe, que el Derecho Parlamentario se debe conceptuar como "el complejo de relaciones que mantienen entre sí las fuerzas con representación parlamentaria, en las materias propias de la competencia del Parlamento; las de sus dos Cámaras, en su caso, y las de aquel con los demás centros institucionales del poder; así como el conjunto de normas relativas a la composición, organización y funcionamiento de las Cámaras y las que definen y regulan tales relaciones, dirigidas a establecer un orden de convivencia conforme a los valores reflejados en la Constitución".¹²

C) Nuestro concepto de Derecho Parlamentario Mexicano

Siguiendo el concepto amplio de Derecho Parlamentario pero adecuándolo al pensamiento jurídico mexicano, consideraríamos que es la disciplina del derecho constitucional que estudia la composición, el funcionamiento y las atribuciones del Congreso de la Unión como depositario del Poder Legislativo, así como las relaciones político-jurídicas de este con los otros Poderes de la Unión y las que se dan interinstitucionalmente entre las diversas fuerzas políticas de la sociedad con representación en cualquiera de las Cámaras.

II. El Derecho Parlamentario como Disciplina del Derecho Constitucional

La ciencia jurídica se encuentra formada por un considerable número de disciplinas, razón que la hace muy compleja. Con todo acierto el legislador y maestro veracruzano Salvador Valencia Carmona, dice: "Tanta es la amplitud y variedad de

¹¹ LOPEZ GARRIDO, D. "La producción del Derecho Parlamentario: una nueva perspectiva sobre su naturaleza". (Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, 1985). Volumen I. p. 177.

¹² MARTINEZ-ELIPE, L. "Dimensionalidad del Derecho y concepto de Derecho Parlamentario". (Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, 1985). Volumen II. p. 430.

dichas disciplinas que es recomendable aplicarles una clasificación, para comprenderlas mejor y ubicar también a la materia que nos interesa...".¹³

A la clásica teoría romana de la división del derecho en público y privado¹⁴ se le ha agregado el Derecho Social.¹⁵ Si bien dicha clasificación da lugar a muchas críticas, considero apropiado utilizarla como punto de partida y a falta de una mejor. Para este efecto sintetizaré en un cuadro los conceptos que sobre el mismo tiene Valencia Carmona por considerarlos altamente didácticos.¹⁶

CRITERIOS DE DISTINCION:	DERECHO PRIVADO	DERECHO PUBLICO	DERECHO SOCIAL
LOS SUJETOS SON:	PARTICULARES	EL ESTADO	COLECTIVIDADES
LAS RELACIONES SON DE:	COORDINACION	SUBORDINACION	COLABORACION
EL INTERES ES:	INDIVIDUAL O GENERAL	GRUPAL	PRIVADO

Atendiendo dicha clasificación ubicaríamos al Derecho Parlamentario dentro del Derecho Público, ya que el *sujeto* de estudio es el Congreso General en quien se deposita el Poder Legislativo,¹⁷ uno de los tres Poderes Federales del Estado Mexicano. También porque *la relación* que guarda con los gobernados es de subordinación, no es de igualdad, teniendo que atenerse éstos a las determinaciones que tomen los representantes que eligieron para legislar en el Congreso de la Unión, v.gr., la aprobación de una ley obligará a los gobernados a observarla. Finalmente, porque el *interés general* concierne a toda la población, que de alguna manera se involucra con el Poder Público, quien es el encargado de vigilar el patrimonio común de la sociedad.

¹³ VALENCIA CARMONA, S. "Manual de Derecho Constitucional General y Comparado". (México, 1987). p. 12.

¹⁴ Se debe al jurista Domicio Ulpiano, consejero y maestro del emperador Alejandro Severo, quien al clasificar el derecho en público y privado, se refería al público como el interés en la conservación de la cosa pública romana (es decir, al gobierno en la terminología moderna) y al privado cuando se refería a la utilidad para los particulares. ("Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat; privatum quod ad singulorum utilitatem". Ulpiano, L.1,2 DIGESTO. "De justitia et jure", l.l. Instituta l.l.4.).

¹⁵ Relativo a la regulación de los intereses colectivos de núcleos campesinos u organizaciones obreras. Se subdivide en: Derecho del Trabajo o Laboral, Derecho Agrario, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Cooperativo.

¹⁶ VALENCIA CARMONA, S. Op. cit. p.p. 12 y 13.

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 50.

Sin embargo, no debe considerarse al Derecho Parlamentario como una disciplina del Derecho Público,¹⁸ hacerlo sería desvincularlo del Derecho Constitucional que es su fuente original, su basamento.

Al respecto, el admirado maestro Ignacio Burgoa al analizar el concepto de Derecho Constitucional dice: "que las cuestiones sociales agraria y obrera se deben estudiar por el Derecho Constitucional dentro del cuadro de regulación que establece la Constitución, ponderando las disposiciones normativas conducentes que en ésta se contienen; en tanto que el Derecho Agrario y el del Trabajo las deben examinar en sus dimensiones extra-constitucionales como materias normadas por la respectiva legislación ordinaria. Segregar del ámbito investigador del Derecho Constitucional las consabidas cuestiones y otras muchas que estudian diversas disciplinas jurídicas específicas a pesar de que están previstas y reguladas por la Constitución, equivaldría a mermarlo considerablemente en su correcta comprensión didáctica, pues su objeto, en tal caso, no consistiría en el examen de toda la Ley Fundamental, sino sólo de aquellos instituciones cuya normación no estuviera consignada en ninguna legislación secundaria".¹⁹

Así, el Derecho Parlamentario es una disciplina jurídica derivada del Derecho Constitucional porque tiene este ordenamiento como su principal fuente de origen.

Por otra parte, tampoco se puede negar que el Derecho Parlamentario tiene su propio objeto de estudio, que si bien nace de la Constitución se extiende para poder ser considerada una disciplina jurídica específica, ya que su campo de estudio no se circunscribe únicamente a la Constitución sino también como ya se dijo a otras legislaciones secundarias. Al respecto, Burgoa añade que "Si dichas instituciones o materias son objeto de una variada legislación ordinaria que pormenoriza normativamente las reglas consignadas en la Constitución, el estudio de las mismas, fuera de su conformación preceptiva corresponderá a otras disciplinas".²⁰ Por lo tanto, el Derecho Parlamentario debe ser considerado como una de las *otras disciplinas* a las que se refiere el admirado maestro, por estar contenida fundamentalmente en la Ley

¹⁸ Respecto a la división del Derecho Público existen diversas opiniones al respecto: Hauriou lo divide en tres ramas: Internacional Público, Administrativo y Derecho Constitucional. Citado por MORENO, D. "Derecho Constitucional Mexicano". (México, 1990), p. 5; el Derecho Soviético, no acepta la división tradicional y desde 1922 con motivo del proyecto de Código Civil Lenin afirmaba: "todo el derecho es público". Citado por VALENCIA CARMONA, S. Op. cit. p. 14; Duguit lo divide en Derecho Público Externo o Derecho Internacional y en Derecho Público Interno, este a su vez se subdivide en Derecho Constitucional que es la parte que estudia las normas que rigen las relaciones de los gobernantes entre sí y con sus agentes, el Derecho Público Interno tiene otras dos subdivisiones derivadas de la actividad exterior de los mismos gobernantes y de sus agentes, estas son el Derecho Administrativo y el Derecho Jurisdiccional, el primero que abarca los actos administrativos del Estado y el segundo que estudia la intervención de este como juez derivándose las ramas de Derecho de Procedimiento Civil y Derecho Criminal. DUGUIT, L. "Manual de Derecho Constitucional", Traducción de José G. Acuña. (Madrid, 1921), p.p. 40-44.

¹⁹ BURGOA ORIHUELA, I. "Derecho Constitucional Mexicano". (México, 1991), p. 27.

²⁰ BURGOA ORIHUELA, I. Op. cit. p. 28.

Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

También es interesante la observación que hace Burgoa cuando afirma "que el Derecho Constitucional es una disciplina jurídica específica fundamental, y que las demás, frente a la regulación constitucional de sus respectivas materias, son disciplinas derivadas".²¹ En este orden de ideas, el Derecho Constitucional sería una disciplina jurídica fundamental, mientras que el Derecho Parlamentario, el Agrario, el Laboral, el Fiscal, el Procesal, etc. serían disciplinas jurídicas derivadas de éste.

En el mismo sentido opina el maestro Pérez Serrano cuando dice refiriéndose al Derecho Parlamentario, dice que "se ocupa esencialmente de la actividad o funcionamiento de las Cámaras para mejor cumplimiento de sus tareas, pero la demarcación de estas, así como la organización del Poder Legislativo entra en la órbita del Derecho Constitucional, que deja establecido y montado el organismo necesario para estos efectos".²²

Concluimos que la ubicación del Derecho Parlamentario dentro de la ciencia jurídica es dentro del Derecho Público Interno -para hablar con la terminología de Duguit- y como una disciplina jurídica específica derivada del Derecho Constitucional. Su autonomía, hemos dicho, nace de sus mencionadas leyes secundarias.

III. Objeto de estudio del Derecho Parlamentario Mexicano

El objeto de estudio del Derecho Parlamentario Mexicano es el Poder Legislativo de la Unión, que depositado en un Congreso General se conforma por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. Por lo que se ocupará del análisis constitucional y legal de éstas, de su integración, de su estructura, de sus atribuciones, de su naturaleza representativa, de su historia, de sus relaciones interinstitucionales y de su importancia como foro político, que en la búsqueda de consensos entre las diversas fuerzas políticas que actúan en la vida nacional, va perfeccionando nuestra legislación y el régimen de gobierno en el cual vivimos. También estudia las relaciones de colaboración del Legislativo con los otros Poderes de la Unión, así como el Derecho Comparado de las instituciones legislativas de otros Estados, preocupándose por destacar las semejanzas, las singularidades y las diferencias entre ellos o entre los grupos de ellos.

²¹ *Ibidem*.

²² Citado por MARTINEZ BAEZ, A. "Derecho Parlamentario Iberoamericano". Ensayo "Derecho Legislativo o Parlamentario" (México, 1987), p. 20.

Es importante resaltar el concepto de representación política depositada en los legisladores por la ciudadanía, con la finalidad de participar en los asuntos públicos a través de ellos. Este, debe ocupar un lugar primordial en esta materia, ya que el Legislativo es el más fiel representante de la soberanía popular, la que es origen y punto de partida de la vida del Estado y de sus Poderes Federales.

Desde el punto de vista de su funcionalidad, el objeto del Derecho Parlamentario tiene dos objetivos: el primero, es la actividad legislativa propiamente dicha que se ocupa de analizar el procedimiento legislativo y de reforma constitucional; el segundo, es la actividad de control parlamentario sobre los actos del Ejecutivo; además cabe agregar sus funciones de dirección política y sus facultades jurisdiccionales.

IV. Diversas denominaciones del Derecho Parlamentario

Utilizar el nombre de Derecho Parlamentario para esta disciplina cuando nuestra Constitución habla de *Congreso General* en tres ocasiones,²³ de *Congreso de la Unión* cuarenta y nueve veces,²⁴ de *Congreso Federal* en tres oportunidades,²⁵ de *Congreso de los Estados Unidos Mexicanos* una vez,²⁶ y de *Congreso* llanamente otras treinta²⁷ es definitivamente muy arriesgado, puesto que el Poder Legislativo en México no está depositado en un Parlamento cuyo concepto a primera vista puede parecer diferente a la de Congreso.

Lo cierto es que las denominaciones que se refieren al conjunto de órganos que integran el Poder Legislativo son muy variadas. En Europa, origen de este tipo de asambleas políticas, por lo general se les llama *Parlamento*. En América, predominan los *Congresos* y las *Asambleas*. En otros países encontramos nominaciones como *Cortes*, *Consejos*, *Dietas*, *Soviets* o simplemente *Cámaras*. A este respecto, hemos elaborado un breve estudio comparativo que nos informa sobre dichos nom-

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, (México, 1992). Artículos 44, 46 y 50.

²⁴ Op.cit. Arts. 3o. f. IX, 26 p. IV, 27 p. IX f. XVII, 28 p. IV, 29, 56 p. II, 59 p. I, 60 p. III, 69, 73 f. VI, p. IX. incs. a), b), c) p. I, y p. II, d) (dos veces), y f) f. XVI numeral 4o., 74 p. VI, 78, 79 f. III, 84 p. III (dos veces), 85 p. I, p. II, y p. III, 86, 87, 88, 89 f. I, y f. VIII, 97 p. II, 102 inc. b) p. I, p. III, 109 p. I, y p. III, 110 p. I, 111 p. I, 117 f. IX p. I, y p. II, 118 p. I, 121 p. I, 123 p. II, 127, 130 p. II, 131 p. II, 132, 133 y 135 (dos veces).

²⁵ Op.cit. Artículo 37 inc. b) f. II, f. III y f. IV.

²⁶ Op.cit. Artículo 70 p. I.

²⁷ Op.cit. Arts. 24 p. II, 27 p. VIII, 29 (dos veces), 65 p. I, p. II, y p. III, 67, 69, 70 p. I, y p. II, 72 inc. b) (dos veces), c), j), 73 p. I, p. I f. III numeral 2o., y 6o., 76 p. I f. I, 79 f. IV, 84 p. I (dos veces), p. II (dos veces), y p. III, 85 p. III, 89 f. XI, 90 p. I, 93, y 131 p. II (dos veces).

bres, así como algunos otros detalles interesantes que proporcionan un panorama general del Poder Legislativo en el Mundo y el cual nos permitimos anexar.²⁸

En nuestro país, el Poder Legislativo fue depositado en *El Supremo Congreso Mexicano* en la Constitución de Apatzingán de 1814 (art. 44); en la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 en un *Congreso General* dividido en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores (art. 7o.); en la apócrifa Constitución de 1835 llamada "Las Siete Leyes" se mencionó a un *Congreso Bicameral*; en las "Bases Orgánicas" de 1843 en *dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores*, esta es por cierto nuestra única legislación constitucional donde no se le denominó Congreso; en la Constitución Liberal de 1857 el artículo 51 establece: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará *Congreso de la Unión*"; en 1874 se reforma la Constitución del '57 regresando al sistema bicameral con un *Congreso general* y Cámaras de Diputados y Senadores; finalmente la Carta Magna de 1917 repite el precepto de esta última, que a su vez regresaba al originalmente instituido en 1824, cuando asienta en su artículo 50 que: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un *Congreso General*, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".²⁹

En este orden de ideas, deberíamos por nuestra tradición denominar a esta disciplina Derecho Congresivo, ya que como el Derecho Parlamentario regula la actividad del Parlamento, la primera se referiría específicamente al Congreso. Sin embargo no hay en el mundo jurídico ninguna asignatura que tenga una designación de ésta índole.

Por otro lado, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española el término "*Parlamento*" tiene dos acepciones; la primera, se refiere a la Asamblea de los Grandes del Reino, que bajo los primeros reyes de Francia eran convocados para tratar negocios importantes; la segunda es un razonamiento u oración que se dirige a un Congreso o a una Junta; así, *parlamentar* es hablar o conversar unos con otros, tratar de ajustes, capitular para la rendición de una fuerza o plaza y también establecer un contrato.³⁰

²⁸ Ver Anexo I. "El Poder Legislativo en el Mundo". Breve estudio sobre su denominación, estructura, integración y duración de las Legislaturas.

²⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA. Secretaría de Gobernación. "Nuestra Constitución. historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano". (México, 1991). Cuaderno No. 16. p.p. 27-42.

³⁰ Véase REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. "Diccionario de la Lengua Española". Vigésima Edición. 1984. Tomo II. p. 1015.

La palabra *parlamento* tiene probablemente su origen en el francés antiguo *parlement*, su derivación en inglés es *parliament* y en latín *parlamentum*, sus raíces de acuerdo al Diccionario Etimológico de Gómez de Silva³¹ son: *parabolare* que significa "hablar" esto en el latín medieval, mientras que en el latín tardío es *parábola* que se traduce como "discurso". Por su parte *Mentum* tiene dos acepciones principalmente una significa "resultado", la otra "lugar". De esta manera, atendiendo sus raíces latinas podríamos concluir que *parlamentum* significa "discurso en un lugar".

Debemos también anotar que las palabras *congreso* y *parlamento* son voces que en nuestro idioma se utilizan como sinónimos.

Existe una propuesta hecha por el diputado federal a la XLVII Legislatura del Congreso de la Unión, Moisés Ochoa Campos quién junto con otros legisladores publicara en 1973 el libro "Derecho Legislativo", y que propusiera tal denominación en virtud de considerar que esta materia estudia "el conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del Poder Público: el Poder Legislativo".³²

Respecto a esta discusión el reconocido maestro y legislador mexicano Antonio Martínez Báez, dictó una cátedra en uno de los pocos eventos organizados en nuestro país relativos a esta materia en 1987.³³ En ella concretizó el problema de la denominación de esta disciplina jurídica a dos propuestas "Derecho Legislativo" o "Derecho Parlamentario".³⁴ Martínez Báez considera en su exposición que "el término "Derecho Legislativo" sería apropiado, si se refiriera a un sistema de normas jurídicas o al ordenado tratamiento de los principios y reglas técnicas aplicables al objeto de la Ley, considerando las distintas formas que ha de revestir la Ley, reglamento, bando de gobierno, de policía, que puede revestir toda norma jurídica, independientemente del órgano del que procede,... este sistema de principios de normas podrían denominarse "Derecho Legislativo o Normas Legislativas", porque la Ley debe estar sometida a muchas reglas de muy diferente carácter o talante, pero todas ellas se refieren a un objeto, a una función, a la Ley, a la función legislativa...".³⁵

De lo anterior expuesto podríamos deducir que el maestro Martínez Báez, propone que el Derecho Legislativo es una materia distinta al Derecho Parlamentario. Esta se ocuparía principalmente del estudio de la naturaleza jurídica de la ley, su procedimiento, su técnica, sus valores, su lenguaje, etc.. Sin embargo, las fronteras

³¹ GOMEZ DE SILVA, Guido. "Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española". Colegio de México y Fondo de Cultura Económica. (México, 1991).

³² OCHOA CAMPOS, Moisés. "Derecho Legislativo Mexicano". XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. (México, 1973). p. 60

³³ Curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano organizado por la LIII Legislatura del Congreso de la Unión a través del Instituto de Investigaciones Legislativas y publicado en una memoria que contiene todas las ponencias por Editorial Porrúa en 1987.

³⁴ Véase MARTINEZ BAEZ, A. Op. cit., Ensayo "Derecho Legislativo o Derecho Parlamentario". p. 17.

³⁵ MARTINEZ BAEZ, A. Op. cit. p. 28-31.

entre la una y la otra serían difíciles de delimitar, pues nosotros consideramos que el Derecho Parlamentario debe estudiar el procedimiento de formación de la ley como una de las principales funciones de las Asambleas Deliberantes.

El propio Ochoa Campos limita su propuesta, pues reconoce que "el derecho Legislativo es el que norma la función creadora ordinaria del Derecho".³⁶ Insistimos que respecto al proceso de formación de la ley, para su reforma, adición o derogación nos parece exagerada la propuesta de crear una nueva disciplina, puesto que al estudio de esta ya se ocupa el derecho constitucional y debe hacerlo el parlamentario en cuanto se trate en leyes o reglamentos secundarios. Por considerar que el Derecho Legislativo solo abarca parcialmente el objeto de estudio de nuestra materia, y sabiendo que lo limitado de su autonomía restringiría su existencia, creemos que se hace necesario cultivar la denominación de Derecho Parlamentario.

También existen argumentos históricos que nos ayudan a sostener que nuestra propuesta es correcta, así citamos las ideas del doctor Francisco José de Andrea cuando dice que "El concepto de Derecho Parlamentario fue originalmente acuñado para englobar las reglas y costumbres para el desarrollo de las actividades del Parlamento Inglés, que se consolidaron a través de un largo período de toma de decisiones y establecimiento de precedentes, a través de los siglos, mediante un proceso de decantación que fue descubriendo las estructuras fundamentales de esa rama jurídica. Las citadas reglas y costumbres fueron trasplantadas a América con la colonización del Nuevo Mundo, y se convirtieron por esta vía en el conjunto de prácticas de los cuerpos legislativos tanto en los Estados Unidos como en el Canadá, y de ahí pasaron de manera general a los países que adoptaron el modelo norteamericano de sistema presidencial".³⁷

La expresión Derecho Parlamentario no es nueva en el mundo jurídico, tiene una larga tradición en los regímenes políticos tanto como parlamentarios, como de asambleas y hasta presidenciales. Pues se presume que las asambleas deliberativas, nombre genérico que les dio Edmund Burke, son un cuerpo de personas que se reúnen para discutir y tomar determinaciones sobre acciones y rumbos comunes de manera concertada. Así a toda asamblea que tenga al debate como un instrumento básico para alcanzar fórmulas consensuales puede llamarse Parlamento, Congreso, o Cámara y no afectará de ninguna manera el propósito para la que esta se reúne.

Después de toda esta serie de argumentaciones, concluimos que esta disciplina jurídica debe llamarse "Derecho Parlamentario", por ser la denominación universalmente aceptada. Además en sentido lato la palabra *Congreso*, como se dijo, es sinónimo de *Parlamento*, vocablo que históricamente tomaron las primeras formas

³⁶ OCHOA CAMPOS, M. Op. cit. p. 60.

³⁷ DE ANDREA, Francisco José. Op. cit. p.p. 84 y 85.

constitucionales que establecieron Asambleas Representativas. Finalmente, cabe señalar que en nuestro cotidiano quehacer legislativo en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, se les llama con frecuencia "parlamentarios" a los diputados, se alude constantemente a "las razones parlamentarias", se firman y se aprueban "Acuerdos Parlamentarios" y hasta se tienen dentro de la Organización Interna de las Cámaras direcciones como la "de Apoyo Parlamentario" o la de "Estenografía Parlamentaria", por lo que para los miembros del Congreso Mexicano una denominación como la propuesta, definitivamente les sería familiar.

V. Características del Derecho Parlamentario

El Derecho Parlamentario moderno, desde nuestra perspectiva, presenta las siguientes características: es un ordenamiento originario en recíproca interdependencia con el Constitucional; es un ordenamiento espontáneo y flexible; es un ordenamiento adjetivo y sustantivo; es un ordenamiento dinámico; y es un ordenamiento autónomo.

A) El Derecho Parlamentario como un ordenamiento originario en recíproca interdependencia del Constitucional

Una característica innata del Derecho Parlamentario es que por derivarse de él mismo, no reconoce otro ordenamiento superior que aquél que provenga de la misma Asamblea Deliberativa. Esta se dicta sus propias normas, es fuente de su propio derecho, por lo que es originario. A este principio se le conoce como el de autonormatividad del Parlamento.

Ya hemos comentado que a este respecto, el español López Garrido reconoce la peculiaridad de esta disciplina, al afirmar que "la mayoría de las normas que integran este Derecho son creadas por sus propios destinatarios".³⁸

Sin embargo, no podemos negar que el Derecho Parlamentario es interdependiente del Derecho Constitucional, esto no demerita el que sea un ordenamiento originario ya que la misma Constitución proviene del Poder Legislativo. En este sentido, debemos recalcar que el Derecho Constitucional sirve al Derecho Parlamentario como marco para limitar su competencia, así como sus relaciones, poderes, funciones y privilegios.

El artículo 70 de nuestra Constitución establece en su párrafo II que "El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos", sirva

³⁸ LOPEZ GARRIDO, D. Op. cit. p. 177.

esta cita para confirmar además de la autonomía del Congreso, la facultad que tiene para dictarse por sí misma sus propias Leyes.

B) El Derecho Parlamentario como ordenamiento flexible y espontáneo

El Derecho Parlamentario se ha construido a lo largo de los siglos. La mayoría de su cuerpo legal ha surgido en la praxis parlamentaria buscando resolver problemas concretos, resultado del juego de intereses políticos de los representantes.

Por lo tanto, es un derecho flexible que se nutre de la realidad política y donde se producen transformaciones que hacen necesarias respuestas normativas muchas veces contrarias a los dogmas de otras ramas jurídicas, así, ante la dinámica del procedimiento parlamentario en ocasiones el Reglamento Interior del órgano legislativo no se aplica para casos concretos, permitiendo que las prácticas y los usos adquieran gran importancia y aplicación en el ámbito del Derecho Parlamentario.

Existen infinidad de casos que demuestran la flexibilidad de los ordenamientos parlamentarios, por ejemplo, nuestra Carta Magna en la última parte del artículo 68 establece que "Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra", esta regulación también la establece el artículo 27 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, sin embargo en la praxis parlamentaria las Cámaras en sus períodos ordinarios dejan de sesionar por más de tres días y nunca piden la autorización de su análoga. En otras ocasiones, el quórum establecido en el artículo 63 de la Constitución, al que se remite también para las sesiones conjuntas el artículo 9o. de la Ley Orgánica del Congreso General, ordena que para que las Cámaras sesionen deberán estar presentes "más de la mitad del número total de sus miembros", este precepto continuamente se flexibiliza sobre todo en los debates largos, en los cuales es muy fácil comprobar la inexistencia del quórum legal que impediría que se sesionara en pleno, esta hipótesis se da principalmente en la Cámara de Diputados.

C) El Derecho Parlamentario como un ordenamiento adjetivo y sustantivo

Este Derecho no es solo un ordenamiento adjetivo en el sentido de que su misión es regular los procedimientos de elaboración de la ley y ejercitar el control político sobre el Gobierno. Es además un ordenamiento sustantivo, es decir que el Derecho Parlamentario cumple además de una función instrumental, una de carácter político, de manera que existe una íntima relación entre el Derecho Parlamentario y la política. Entendiendo que la Ley es el máximo instrumento normativo en el Estado Moderno, es evidente que el Derecho Parlamentario es un instrumento político fundamental.

Es claro que muchas decisiones en el Parlamento se dan en las cúpulas políticas, por lo que el funcionamiento del Congreso no solo radica en el procedimiento jurídico establecido en sus ordenamientos, sino también en el sustantivo que regula la conducta humana,³⁹ cuanto más aún cuando existen intereses políticos de por medio, que sabemos muchas veces inhiben la actuación de la ley.

D) El Derecho Parlamentario como ordenamiento dinámico

El ordenamiento parlamentario no es rígido ni estático, por lo que en los criterios jurídicos tradicionales para la creación, modificación y derogación de normas, existe una gran flexibilidad, para que por medios menos formales como praxis parlamentarias y acuerdos entre fuerzas políticas, los preceptos parlamentarios se puedan adaptar a las necesidades políticas impuestas por la realidad. Por ejemplo, la integración partidista igualitaria en Comisiones Especiales que permiten tener a estas viabilidad política, v.gr en el artículo 52 de la Ley Orgánica del Congreso se indica cuando se forman las Comisiones de Investigación, un ejemplo de estas se dio en el año de 1992 a raíz de las lamentables explosiones acaecidas en la Cd. de Guadalajara, la Cámara de Diputados integró una Comisión que se encargaría de investigar todo lo relativo a este trágico acontecimiento, la cual estuvo compuesta por un representante de cada uno de los seis grupos parlamentario existentes en la LV Legislatura. Otro ejemplo del dinamismo del derecho Parlamentario fue el artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso General recientemente derogada, que establecía que las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados que se integrarían por regla general con 17 diputados, desde luego este precepto fue inaplicable, ya que en la pasada legislatura el número de los integrantes de las Comisiones fluctuó entre los 40 y los 70 representantes, entre los cuales se encontraba un número considerable de diputados de partidos opositores o minoritarios.

E) El Derecho Parlamentario como ordenamiento autónomo

El ordenamiento parlamentario es independiente y autónomo de la legislación general. El Congreso Mexicano tiene potestad para autogobernarse estando solo subordinado a la Carta Magna. La Ley y el Estatuto del Congreso tienen íntimas conexiones con el ordenamiento general que es la Constitución Política, donde encuentra su fundamento y del cual surge su propia facultad de autogobierno. Así el Derecho Parlamentario encuentra que en el Congreso Mexicano la autonomía de su ordenamiento jurídico tiene una sólida tradición histórica y su fundamento constitucional expreso.

³⁹ Véase PALOMAR DE MIGUEL, Juan. "Diccionario para Juristas". 1a. Edición. (México, 1981).

De esta manera, el artículo 70 constitucional en su párrafo cuarto dice que la Ley que regule la estructura y funcionamiento interno del Congreso "no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia", es claro entonces, que nuestra Constitución otorga plena autonomía al Poder Legislativo. También lo hace la ley vigente en su artículo tercero, cuando repite en su última parte el precepto del párrafo cuarto del citado artículo 70 de la Carta Magna, otorgando a esta, a la ley y a los reglamentos de las Cámaras la facultad para dictar la legislación que organice su propio funcionamiento.

VI. Las Fuentes del Derecho Parlamentario

A) Concepto de Fuente

Las fuentes del Derecho son todos los actos o hechos creadores de normas jurídicas, que nos proporcionan antecedentes o que son el origen inmediato de estas.

El maestro Miguel Acosta Romero al referirse a las fuentes del Derecho Administrativo hace una importante referencia que considero oportuno anotarla, el dice "que la realidad social en el fondo es la fuente de todo el Derecho", más adelante agrega que "la fuente de la norma viene a ser el hecho social que toma en cuenta la persona encargada de redactarla, precisamente para adecuar la legislación a la realidad y es así como los cambios económicos, políticos, culturales,...originan la norma".⁴⁰

En una legislación tan dinámica como lo es la Parlamentaria, la *realidad política* es una fuente material o real de las normas jurídicas que tutelan esta disciplina. Sin buscar entrar en el análisis de las diferentes clases de fuentes, solo anotamos a manera de conclusión, que las fuentes del Derecho Parlamentario son todos los actos o hechos que nutridos de la realidad política y funcional del Congreso crean la norma jurídica que lo rige.

B) Clases de Fuentes en el Derecho Parlamentario

Para efectos de nuestra materia y de una manera muy simple es necesario diferenciar entre fuentes históricas y fuentes formales.

Las históricas son las que surgen del actuar de nuestros predecesores, que habiendo plasmado en documentos pasados su visión de nación en normas jurídicas o en debates legislativos nos permiten remitirnos a ellas para encontrar una fuente

⁴⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 9a. Edición. Editorial Porrúa. (México, 1990). p. 39.

que nos ayude a entender, interpretar y hasta modificar nuestras leyes vigentes. Destacan como fuentes históricas las legislaciones constitucionales, las leyes y reglamentos derogados, el "Diario de los Debates" y las publicaciones de Crónicas Parlamentarias.

Las fuentes formales son aquellas que forman parte de los procesos de creación de las normas jurídicas, las hay escritas y no escritas. Las expresadas en forma escrita, se articulan en disposiciones legales vigentes tales como la Constitución, los Tratados, la Ley, el Reglamento Interno del Congreso, etc.. Las no escritas son el resultado de actos voluntarios imputables al comportamiento humano, que son asumidos por el legislador para convertirlo en norma, v.gr., la costumbre, los usos y la jurisprudencia, que como ya hemos comentado, son muy importantes en la vida de los Asambleas Legislativas, sirva como ejemplo el Parlamento Inglés que ve su legislación en esta materia nutrida principalmente por este tipo de fuentes.

VII. Las Fuentes del Derecho Parlamentario Mexicano

El Derecho Parlamentario Mexicano está integrado por las siguientes tipos de fuentes:

A) Históricas: Legislaciones Constitucionales, Legislaciones Reglamentarias, el "Diario de Debates" y las Publicaciones de Cronistas Parlamentarios en distintas épocas.

B) Formales: 1) Escritas: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los Tratados, los Convenios y las Declaraciones Internacionales; la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; las Leyes Ordinarias; el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; los Estatutos Internos de los Partidos Políticos y los Estatutos de los Grupos Parlamentarios; y las legislaciones de otros países que nos permiten comparar nuestro derecho; 2) No escritas: la Costumbre (también es una fuente real), los Principios Generales del Derecho y la Jurisprudencia Parlamentaria.

A) Las Fuentes Históricas

Como ya se dijo estas fuentes son los documentos históricos que encierran las normas jurídicas y los debates por las cuales estas surgieron. En el Derecho Parlamentario Mexicano son fuentes históricas:

1.- Las Legislaciones Constitucionales

Estas son todas las Constituciones que han estado vigentes en nuestro país, u ordenamientos que aún sin entrar en vigencia sirvieron como marco para el establecimiento el articulado constitucional respecto del Poder Legislativo.

De esta forma, todas las Constituciones desde la de Apatzingán de 1814, la Federal de 1824, la Centralista de 1835, las Bases Orgánicas de 1843, la Liberal de 1857 y la surgida de la Revolución Mexicana de 1917, así como todas sus reformas relativas son fuente directa de la materia en estudio.

También pertenecen a este tipo de fuentes los documentos de las "Cortes de Cádiz", los "Elementos Constitucionales" de Ignacio López Rayón, los "Sentimientos de la Nación" de José María Morelos, las Actas del Primer Congreso Mexicano, el "Plan de Iguala", los "Tratados de Córdoba", etc., y todo tipo de documentos en los que se sustenten principios o ideas que han de alimentar las tesis constitucionales.⁴¹

2.- Las Legislaciones Reglamentarias

Son todos los Reglamentos que han regulado la vida del Congreso Mexicano, empezando por el redactado por el "Siervo de la Nación" del 11 de septiembre de 1813 que rigió los debates del Congreso de Chilpancingo y en el cual la visión e inteligencia de Morelos es notable; el reglamento del 2 de noviembre de 1822 de la Junta Nacional Instituyente; el del 25 de abril de 1823 con el que se condujeron los debates del Congreso que dio a luz la Constitución de 1824; el reglamento del 23 de diciembre de 1824 en el cual se hizo una organización general del Congreso y el cual fue adicionado con el Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional el 29 de octubre de 1840, para reglamentar lo que hoy conocemos como juicio de responsabilidad de los servidores públicos; el provisional del 30 de marzo de 1844 derivado de la promulgación de las "Bases Orgánicas"; el del 4 de diciembre de 1857 denominado como "Reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión" en el que detalladamente se exponía la organización del Poder Legislativo Unicameral; también, el que fue aprobado el 20 de diciembre de 1897 y que entró en vigor el 10 de septiembre de 1898; así como los decretos reglamentarios de Carranza del 19 de septiembre y del 17 de noviembre de 1916 que ayudaron a la instalación del Congreso Constituyente de Querétaro; y finalmente, el reglamento vigente publicado el 20 de marzo de 1934 en el Diario Oficial.

También hubo leyes importantes como las surgidas en 1835 que otorgaban al Congreso la facultad para alterar la Constitución, que dieran al espurio Constituyen-

⁴¹ Ver ARNAIZ, AMIGO, A. "Derecho Constitucional Mexicano". (México, 1990).

te de ese año la posibilidad de dictar una nueva Carta Magna, lo cierto es que como fuente histórica la Ley Orgánica del Congreso General de 1979 no tiene antecedente, pues su aparición en nuestra legislación vigente se da a raíz de la reforma política emprendida por el Gobierno de la República en 1977. Actualmente, esta ha sido sustituida por una que adecuó algunos de sus preceptos y que fue aprobada en la Cámara de Diputados el 6 de julio de 1994.

3.- El "Diario de Debates" de las Cámaras y las Publicaciones de los Cronistas Parlamentarios

Es sin duda alguna una de las fuentes más importantes y más ricas de las que se nutre el Derecho Parlamentario Mexicano. A decir del Dr. José Barragán un estudioso del Derecho Parlamentario e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. el "Diario de Debates" es la fuente primordial de la que se vale esta materia.

En la LIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados se hizo un esfuerzo encomiable por recopilar todos los documentos relativos al "Diario de Debates", después de un arduo trabajo de investigación se logró microfilmear miles de minutas que bajo la dirección del Dip. Horacio Labastida aparecieron con el nombre de "Historia de los Debates Legislativos".

Los investigadores del trabajo citado dividen el "Diario de Debates" de nuestro Congreso en tres épocas:

1a. Época (1821-1855). Esta etapa se basa principalmente en la obra "La Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos" del legislador Juan A. Mateos. Este es un trabajo de 25 volúmenes, de los cuales solo 17 fueron encontrados en territorio nacional debiendo comprar a la Universidad de Austin, los 8 restantes. La obra de Mateos fue publicada por diversas editoriales entre el año de 1877 y 1912, debemos considerar a esta obra un clásico del Derecho Parlamentario Mexicano por su invaluable aportación histórica.

Además de la importante obra de Mateos debemos agregar que esta fuente, se ve nutrida en esta época con las Crónicas Parlamentarias publicadas en los periódicos "El Aguila Mexicana" y "El Sol", así como por la documentación recopilada por el Dr. José Barragán relacionadas con las sesiones realizadas para la elaboración de la Constitución de 1824 celebradas en junio y julio de ese año.

2a. Época (1856-1915). Después del Congreso Constituyente de 1856-1857 la numeración ordinal de las Legislaturas comenzó a correr por lo que este período comprende de la I Legislatura a la XXVI Legislatura y está formada por los siguientes textos:

1.- "Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857" redactada por Francisco Zarco.

2.- "Historia del I Congreso Constituyente de la República Mexicana que funcionó en 1857" de Felipe Buenrostro. "Historia del II Congreso Constituyente de la República Mexicana que funcionó en 1861, 1862 y 1863" del mismo autor. La obra de Buenrostro consta de 10 tomos, de los cuales solo estos dos son crónica parlamentaria, los otros ocho son recopilaciones de documentos históricos.

3.- "III Congreso Constituyente de la Unión" que fue publicado por la Cámara de Diputados en el "Diario de Debates" y que comprende los años de 1862 y 1863.

4.- "Historia Parlamentaria del IV Congreso Constituyente" narrada por Pantaleón Tovar.

5.- "Historia del V Congreso Constituyente" (5 de noviembre de 1867 al 9 de septiembre de 1869) y el "Diario de Debates" desde esta fecha hasta la XXVI Legislatura que concluyó el 5 de agosto de 1914, cabe señalar que a partir de 1867 la Cámara de Diputados organizó de manera definitiva su propio "Diario de Debates".

También, es importante mencionar que con el restablecimiento del Senado en 1874, se instaló en esta Cámara otro órgano de "Diario de Debates", distinto al de la Cámara de Diputados.

3a. Época (1916-1991). Comprende las actas de debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, y el "Diario de Debates" desde la XXVII Legislatura hasta el mes de julio de 1991, cuando estaban todavía en funciones los diputados del Constituyente Permanente de la LIV Legislatura.

Destacamos aquí la labor que los Cronistas Parlamentarios tuvieron a partir del Constituyente de 1917 que con la narrativa de Djed Bórquez, Pastor Rouaix, Felix F. Palavicini y Jesús Romero Flores, entre otros, iniciarían una provechosa labor en beneficio de la historia parlamentaria. Esta sería retomada poco tiempo después por el periodismo nacional y por algunos funcionarios del Congreso, especialmente los responsables del "Diario de Debates", quienes recientemente han creado una Asociación de Cronistas Parlamentarios que asegura que nuestra historia parlamentaria se siga escribiendo, y por lo tanto permanezca como una de las fuentes de consulta más importantes de esta materia.

B) Las Fuentes Formales

Como se dijo, son aquellas que inciden directamente en los procesos de creación de las normas jurídicas, por lo tanto son escritas y no escritas.

Las escritas son: la Constitución; los Tratados, los Convenios y las Declaraciones; la Ley; las Leyes Ordinarias; los Reglamentos; los Estatutos de los Partidos Políticos; los Estatutos de los Grupos Parlamentarios; y las Legislaciones de otros países.

Las fuentes no escritas son: los Principios Generales del Derecho; la Costumbre en materia Parlamentaria; los Acuerdos Parlamentarios; y la Jurisprudencia Parlamentaria.

1.- Fuentes escritas del Derecho Parlamentario

a) La Constitución

Es la fuente primaria del Derecho Parlamentario Mexicano, contenidos principalmente en los artículos del Título Segundo, Capítulo I; Título Tercero, Capítulo I y II y los demás relativos al Poder Legislativo.

La Constitución Mexicana de 1917 ocupa más de una veintena de artículos que se refieren tanto a la organización y funcionamiento del Congreso, como al procedimiento para la formación de leyes.

En el marco del primer curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano organizado por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados en el año de 1987, el Dip. Santiago Oñate Laborde dictó una notable conferencia sobre "Fuentes e interpretación del Derecho Parlamentario" en la que aseguraba que "los aspectos básicos de la organización del Congreso Mexicano se encuentran dados por normas constitucionales por lo que cuando se pregunta por las fuentes de nuestro Derecho Parlamentario, la primera referencia de modo ineludible debe ser a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".⁴²

Así tenemos que los artículos constitucionales fuente de la disciplina en estudio son: el 49 que se refiere a la división de poderes y que da sustento a la existencia de la potestad legislativa; el 50 que deposita en un Congreso la facultad legislativa e instituye el bicameralismo; el 51 y el 56^o que establecen la duración y la integración de la Cámara de Diputados y del Senado; el 52 que regula la composición y

⁴² Varios Autores. OÑATE LABORDE. S. Op. cit., p.p. 58 y 59.

la forma de elección de los Diputados; el 53 que organiza la demarcación territorial de los sistemas de elección de los Diputados; el 54 y el 60 que se refieren a las bases y reglas de las elecciones y a la calificación de las mismas; el 55, el 58 y el 59 detallan los requisitos de elegibilidad de los legisladores, el 61 las prerrogativas a las que tienen derecho y el 62 las prohibiciones. Los artículos 51 y 57 establecen la figura de la suplencia en las dos Cámaras; la organización de las sesiones y del Congreso General lo establecen los artículos 63, 65, 66, 67 y 69; la responsabilidad y el derecho a dieta para los legisladores se fija en el 64 y en diversas normas contenidas en el Título IV; mientras que la residencia y los locales del Poder Legislativo se aluden en el 68; el artículo 70 establece el tipo de resoluciones del Congreso y la facultad de autorregulación del Legislativo a través de la Ley Orgánica. Los artículos 71 y 72 establecen el procedimiento legislativo; mientras que del 73 al 76 se establecen las facultades del Congreso y la competencia respecto a algunas de estas por cada una de las Cámaras; el 77 establece la autonomía que cada cuerpo legislativo tiene para su organización interna; y finalmente el 78 y el 79 regulan las atribuciones de la Comisión Permanente.

También la Constitución establece normas en las que directa o indirectamente interviene el Congreso o una de sus Cámaras, por ejemplo: el procedimiento de juicio político o la renuncia del Ejecutivo ante el Congreso. En otro parte de este trabajo se profundizará en las actividades ejecutivas y judiciales del Congreso Mexicano, aquí solo se citan como acciones que recaen en el ámbito de estudio del Derecho Parlamentario.

b) Los Tratados, los Convenios y las Declaraciones

Los Tratados son fuente del Derecho Positivo Mexicano, el artículo 133 de nuestra Carta Magna establece la Supremacía de la Constitución como máximo ordenamiento jurídico en nuestro país, en el siguiente escalón anota a las Leyes del Congreso y a los Tratados que estando de acuerdo con la Constitución celebre el Presidente de la República y sean aprobados por la Cámara de Senadores.

De esta forma podemos afirmar que los Tratados son fuente del Derecho Parlamentario Mexicano y ponemos como ejemplo el Decreto por el que se aprobó el "Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano", adoptado en la Ciudad de Lima Perú, el 16 de noviembre de 1987. Este decreto enviado al Senado por el Ejecutivo Federal fue aprobado el 25 de noviembre de 1987.⁴³ Teniendo vigencia a partir del 4 de diciembre del mismo año fecha de su publicación en el "Diario Oficial".

⁴³H. CAMARA DE SENADORES. "Diario de Debates". (25 de noviembre de 1987).

De la misma manera, los Convenios de colaboración celebrados entre Asambleas Legislativas son fuente del Derecho Parlamentario, en la práctica el Congreso Mexicano realiza a menudo reuniones Interparlamentarias en las que comúnmente se firman acuerdos de colaboración o se hacen declaraciones que buscan fortalecer los lazos diplomáticos entre los Poderes Legislativos de los países representados. A este tipo de Convenios o Declaraciones surgidos de Reuniones Interparlamentarias el maestro Internacionalista Phillippe Jessup lo denominó Diplomacia Parlamentaria.

Ejemplo de lo anterior es la firmada el 9 de mayo de 1987 por varios miembros de la H. Cámara de Diputados y denominada la "Declaración de Donceles" que contiene principios y recomendaciones surgidas del Primer Curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano del que hemos hecho referencia anteriormente. Cabe destacar que la declaración número dos dice a la letra:

II. "Se recomienda ante las autoridades nacionales, legislativas y universitarias el establecimiento de una cátedra, ya dentro de los curriculum, o bien como asignatura opcional de Derecho Parlamentario". Investigaciones realizadas permitieron indagar que hasta la fecha la H. Cámara de Diputados no ha hecho ninguna recomendación al respecto a la Universidad Nacional Autónoma de México, motivo que nos lleva a seguir pensando que uno de los motivos del presente trabajo, es continuar con los esfuerzos para que esta disciplina sea aceptada como una asignatura en el Plan de Estudios de nuestra Facultad.

c) La Ley

En nuestro ordenamiento la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es fuente esencial del Derecho Parlamentario.

Si bien es cierto que la mayoría de los Parlamentos son regulados en su vida interna por Reglamentos, en nuestro país a raíz de la Reforma Política impulsada por Reyes Heróles en 1977, se empieza a elaborar la Ley Orgánica del Congreso General que entraría en vigor en 1979. Al respecto Santiago Oñate dice lo siguiente: "Si atendemos al momento en que se expide la Ley Orgánica, encontramos que México se hallaba inmerso en un gran movimiento de reformas administrativas encaminadas a organizar al Poder Ejecutivo a través de leyes orgánicas modernas; se pensó entonces que el Poder Legislativo necesitaba también una Ley Orgánica y no solo un Reglamento de Debates".⁴⁴

Hemos anotado que el artículo 70 constitucional es el fundamento que establece la reserva competencial por la cual el Congreso puede expedir una Ley que regule su estructura y funcionamiento. Esta Ley tiene como características formales

⁴⁴ OÑATE LABORDE, S. "Derecho Parlamentario Iberoamericano" Op. cit. p. 60.

el hecho de ser creación propia y exclusiva de los cuerpos legislativos; además no admite veto ni necesita de promulgación para entrar en vigencia.

El párrafo tercero del citado artículo constitucional marca el derrotero formal que debe seguir la Ley, al establecer la agrupación de los diputados según su afiliación de partido. Esta es una consideración muy importante, ya que a menudo se critica la pérdida de decisión individual que tienen los representantes populares en los Parlamentos modernos, esto desafortunadamente está claramente definido en nuestra Constitución, la que prohíbe con esto Asambleas de Individualidades o Cámaras de Notables por una parte, pero por otra colabora eficazmente en la pérdida de independencia del Poder Legislativo el cual constantemente es controlado por el Ejecutivo a través de la mayoría Parlamentaria de su partido. Los partidos políticos son entonces para la Ley las agrupaciones básicas en el quehacer parlamentario, a pesar de que el Reglamento, está estructurado para individualidades. El debate en el Congreso -de acuerdo a la Ley- esta planeado para fuerzas políticas con presencia electoral nacional, que teniendo miembros en el Congreso representen una corriente ideológica, a la que se le garantiza constitucionalmente su libre expresión.

d) Las Leyes Ordinarias

Las Leyes Ordinarias es la legislación secundaria que regulan los artículos constitucionales que a su vez establecen la intervención del Congreso o de alguna de sus Cámaras en actividades propias de ellas, o bien, de aquellas en las que tienen injerencia dentro del ámbito legal de los otros dos poderes de la Unión.

Al respecto el licenciado Miguel Angel Camposeco, quien definitivamente es uno de los investigadores más connotados del Derecho Parlamentario Mexicano, en su detallado estudio "Prontuario Jurídico del Legislador Federal" encuentra que son veintidós los ordenamientos legales que tienen que ver con la actividad del Congreso.⁴⁵

A mi parecer las siguientes leyes ordinarias son las fuentes más importantes del Derecho Parlamentario:

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley General de Deuda Pública
- Ley Federal de Entidades Paraestatales

⁴⁵ CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel. "Prontuario Jurídico del Legislador Federal". (México. 1989)

- Ley de Planeación
- Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República

e) Los Reglamentos

Es una de las principales fuentes del Derecho Parlamentario Mexicano. El Reglamento del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos regula la vida interna de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Es necesario aclarar que mientras la Ley Orgánica del Congreso General da sustento jurídico a la estructura orgánica y delimita las funciones de las Cámaras y de la Comisión Permanente, el reglamento regula principalmente el funcionamiento interno de las Cámaras; ocupándose del Debate, de las Sesiones, del procedimiento legislativo en las Cámaras desde la iniciativa de ley o decreto, su trabajo en comisiones, la votación y finalmente su expedición.

El Reglamento vigente fue publicado en 1937, muchos de sus preceptos han caducado, y a diferencia de la Ley Orgánica esta hecho para un Congreso de individuos y no de partidos políticos, como se indicó. Han sido muchas las veces en que se ha pensado abrogar y provocar la creación de uno nuevo, sin embargo hasta la fecha solo han sido buenas intenciones. Resulta paradójico que incluso algunas de sus disposiciones caducas contravengan a la Ley. Por otro lado, consideramos que el dinamismo de la actividad parlamentaria impide sujetar las disposiciones del Reglamento a moldes estrictos, pues se corre el riesgo que sus preceptos sean violados sistemáticamente o pronto pasen a ser letra muerta por haber sido rebasadas por la realidad.

Lo anteriormente afirmado, no quiere decir que el Reglamento no es importante, al contrario, gracias a los Reglamentos Parlamentarios las Cámaras pueden regular sectores de su propia actividad sobre los cuales ni la Constitución, ni las Leyes, se ocupan directamente. En mi opinión una de las propuestas más importantes de las reformas hechas al Congreso en 1994 la encontramos en el artículo décimo transitorio, que otorga la libertad a cada una de las Cámaras para expedir su propio Reglamento, situación que beneficiará el trabajo parlamentario que es definitivamente diferente en cada Asamblea, derivada de su misma composición.

Por otra parte, en muchos Parlamentos es el Reglamento Interior la principal fuente del Derecho Parlamentario, por que como lo estudia el Dr. De Andrea⁴⁶ las normas tipificadas en dicho ordenamiento, cubren el todo de las Asambleas Deliberantes porque sus disposiciones:

⁴⁶ DE ANDREA, Francisco José. Op. cit. p.p. 91-93.

- 1.- Repiten las constitucionales que son las más importantes para dar vida a los Parlamentos.
- 2.- Interpretan a las constitucionales que por su obscuridad requieren ser clarificadas.
- 3.- Establecen normas nuevas no contempladas en la Carta Fundamental y que son elaboradas con base en la libertad de organización de las propias Asambleas.

En conclusión debemos decir que el Reglamento Interno del Congreso debe ser el cuerpo legal más sencillo y completo del Derecho Parlamentario.

f) Los Estatutos de los Partidos Políticos

Se exige en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que los partidos cuenten con declaración de principios, programa de acción y estatutos internos que normen sus actividades.⁴⁷ Considerando que los grupos parlamentarios pueden ser considerados como órganos de los partidos políticos, es evidente que dichos documentos deben incidir sobre el funcionamiento interno y en la actuación política de las ideologías partidistas a la que representan en el Seno de las Cámaras.

Es posible que los diputados no tengan la obligación de sujetarse a los documentos básicos de sus partidos, sin embargo, también es factible que de no acatarlos den lugar su expulsión. Es necesario volver a recordar que nuestro Congreso es una Asamblea de partidos políticos y no de individuos, por lo que los Estatutos Internos de los Partidos Políticos pueden convertirse en fuente del Derecho Parlamentario sobre todo cuando revelan el porqué del comportamiento o de la disciplina partidista de los diputados leales a la corriente ideológica o al interés político que representan en nuestro Congreso.

Además, dichos estatutos podrían contener disposiciones en relación con la renuncia del diputado a su curul, la renuncia a su partido o bien -como ya se dijo- a las causas que dan lugar a la expulsión; todas estas disposiciones pueden convertirse en fuentes escritas del Derecho Parlamentario. Ejemplos claros de esta situación se presentaron en la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, en donde algunos miembros del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional después de haber renunciado a su partido fueron expulsados de este, desgraciadamente no perdieron su carácter de diputados al que habían llegado por la votación nacional del partido político del cual se separaron. Otro caso es el que vio involucrado al líder del grupo parlamentario del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana en malversa-

⁴⁷ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículo 24. inc. 8).

ción de fondos y al que aplicándole los estatutos de su partido le fue quitada su función como líder del grupo parlamentario de su instituto político.

g) Los Estatutos de los Grupos Parlamentarios

Aunque muchas veces tales estatutos son del conocimiento exclusivo de los diputados del respectivo grupo, lo cierto es que contienen normas que inciden en el funcionamiento interno de las Cámaras por el comportamiento que los diputados adoptan tanto al interior de su grupo parlamentario, como con su actuación en la labor legislativa y parlamentaria.

En la Cámara de Diputados, los grupos del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática tienen estatutos y reglamentos que demandan de sus miembros cierta disciplina política y económica, así como les otorgan derechos y hasta ciertas libertades en su acción como representantes populares. Desgraciadamente dicha reglamentación es de carácter privado ya que solo tienen acceso a ella los miembros que integran dichos grupos parlamentarios.

De esta forma también estos ordenamientos partidistas son fuente escrita del Derecho Parlamentario Mexicano. En lo sucesivo, considero que deberán ser obligatorios para todos los Partidos Políticos con representación en las Cámaras, debiéndose exigir su registro ante el Pleno de la Cámara correspondiente, para que puedan ser fuentes legalmente reconocidas por el Derecho Positivo que tiendan a evitar las deserciones de los diputados que accedieron a una Curul en el Congreso por la vía de la representación proporcional bajo el amparo de los votos de un partido político nacional.

h) Las Legislaciones de otros países

La última de las fuentes escritas a la que nos referiremos son las legislaciones que regulan la vida de las Asambleas en otros países.

El derecho comparado es una fuente a la que se debe recurrir constantemente, pues podrían solucionarse múltiples obstáculos jurídicos y políticos que en su trabajo los legisladores encuentran, si se remitieran a las experiencias de parlamentarios de otras latitudes. No queremos decir con esto que deben trasplantarse sistemas parlamentarios que posiblemente son totalmente diferentes al nuestro, lo que queremos proponer es que el derecho comparado sea una herramienta más para que el Poder Legislativo en México logre perfeccionarse. Por ejemplo, podríamos tomar del Parlamento Inglés o del Norteamericano su impresionante mecanismo de compilación de leyes, que les permite tener antecedentes directos en temas específicos; o bien del Parlamento Italiano su procedimiento de debate, que a pesar de las tormentas parla-

mentarios que a menudo acontecen siempre permiten decisiones consensuadas; del Francés podríamos aprender sobre la aplicación de instituciones de democracia semidirecta como el referéndum o el plebiscito; de las Cortes Españolas deberíamos tomar la especialización en la técnica legislativa de "los letrados", que como cuerpo profesional al servicio del Legislativo ha eficientado la labor legislativa de los representantes populares y han permitido que la legislación española evolucione considerablemente.

2. Las Fuentes no escritas

a) Los Principios Generales del Derecho

Los Principios Generales del Derecho ayudan a la interpretación de los ordenamientos jurídicos. Todas las materias que conforman la ciencia jurídica tienen lagunas legales que deben ser cubiertas a través de estos principios. El Legislador antes que todo debe buscar situaciones análogas, al no encontrarlas puede recurrir a dichos preceptos buscando encontrar el sentido original que los redactores tuvieron al escribir la ley.

Por ejemplo, existe aún el debate sobre la asignación de curules en la Cámara de Diputados, los partidos opositores dicen que además de que el partido mayoritario en las Cámaras tiene una sobrerepresentación en relación con la votación nacional emitida a su favor, continuamente hace uso de lo oscuro de la redacción de la ley para asignarse mayor número de diputaciones por el Principio de Representación Proporcional. En este caso en que continuamente se pide una interpretación de buena fe, son claramente aplicables los Principios Generales del Derecho.

El maestro García Maynez al tratar el tema concluye que dichos principios se identifican con el derecho justo o natural.⁴⁸ Siguiendo esta idea, dentro del ámbito parlamentario se deben establecer algunos principios que podrían convertirse en verdaderas exigencias de la justicia dentro la vida legislativa, entre estos podrían estar: el principio de equidad en las resoluciones políticas y administrativas del Congreso, el principio de flexibilidad del ordenamiento parlamentario, el principio de conservación de los actos parlamentarios, el de principio de publicidad de los procedimientos parlamentarios, el principio de la búsqueda de consenso en las decisiones fundamentales de las Cámaras, entre otros que puedan surgir. La finalidad de los Principios Generales del Derecho en la vida parlamentaria será el respeto a las minorías, su acceso a las decisiones y el acatamiento de las mayorías a la voluntad de los electores que los eligieron.

⁴⁸ GARCÍA MAYNEZ, E. "Introducción al estudio del Derecho". (México, 1990), p. 371.

b) La Costumbre en materia Parlamentaria

Es el acatamiento uniforme y constante de un determinado comportamiento, el cual va acompañado de la convicción de que dicha actitud es jurídicamente obligatoria.

En materia parlamentaria son admitidas las costumbres que muchas veces integran el ordenamiento parlamentario en ausencia de la norma escrita, lo cual es bastante frecuente. También la que tiene como finalidad complementar o interpretar una norma existente. Al ser el Derecho Parlamentario, como se vio supra, un ordenamiento dinámico, es común que determinados supuestos se modifiquen rápidamente, sobretodo cuando condiciones políticas así lo exigen y en aras de mantener un clima de tolerancia en las Cámaras.

De esta forma muchas disposiciones relativas al Debate, a la integración de las Comisiones o del ceremonial, por decir algunas, se pasan por alto, en aras de buscar un equilibrio entre las fuerzas políticas representadas en la Cámara.

En otros Parlamentos como lo es el Inglés y debido a su sistema jurídico que mucho incide sobre la vida de su Asamblea Legislativa, podría afirmarse que la Ley del Parlamento es la Costumbre. A pesar de que en nuestro Derecho la costumbre no tiene la fuerza que se le reconoce en Inglaterra, en el ámbito parlamentario mexicano tiene mayor peso del que verdaderamente se le atribuye.

El licenciado Santiago Oñate en la conferencia a la que nos hemos referido, dice que "la costumbre pesa en la vida de los Congresos como práctica política, más que jurídica y está encaminada a atender situaciones cambiantes que no admiten normas escritas que resuelvan de una vez y para muchos años situaciones referidas al manejo adecuado de un Parlamento".⁴⁹

La anterior afirmación de un jurista que ha sido en varias ocasiones parlamentario, nos lleva a concluir que a pesar de que se intentan tanto en la Ley Orgánica como en el Reglamento del Congreso General adoptar moldes duraderos para regir la vida interna de las Cámaras, es difícil hacerlo en virtud de lo cambiante de las situaciones políticas, el Congreso Mexicano no solo es una Asamblea Legislativa, sino también la máxima tribuna política de nuestro país.

A continuación pongo estos ejemplos que apoyarán las tesis aquí vertidas:

Es una costumbre parlamentaria que el Jefe del Ejecutivo acuda a leer su Informe pues no hay norma constitucional que consagre dicha obligación, el artículo

⁴⁹ OÑATE LABORDE. S. Op. cit. p. 61

69 constitucional establece que el Presidente de la República presentará un *informe por escrito*, también es costumbre la contestación del Informe Presidencial por el Presidente en turno de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, situación que tampoco estaba legislada hasta la reciente reforma del 6 de julio de 1994.

Otra costumbre de cortesía, es ceder el turno en el uso de la palabra cuando algún legislador desee defenderse por alusiones personales o simplemente continuar debatiendo sobre un mismo tema. Sin que esta cortesía sea de carácter obligatorio, generalmente se respeta tratando de evitar fricciones en el funcionamiento del órgano legislativo en ocasiones, en otras se utiliza como una manera de estimular el debate parlamentario.

c) Los Acuerdos Parlamentarios

Son una especie de convenios tácitos y eventualmente expresos entre los miembros del parlamento, los líderes de los grupos parlamentarios o entre sus mismos órganos, su fin es el de resolver cuestiones o dificultades que surgen en el momento de aplicar concretamente el ordenamiento parlamentario. También buscan facilitar el trabajo legislativo, hacer más eficiente la labor administrativa, o bien dar salidas viables y consensuadas a diferencias partidistas de carácter político.

Otro de sus objetivos es delimitar el significado del ordenamiento parlamentario, circunscribiendo el ámbito de discrecionalidad a los órganos parlamentarios. De dichos acuerdos suelen surgir disposiciones que se convierten en normas de actuación de los diputados en las Asambleas Legislativas.

La doctrina anglosajona las llama *conventions of the constitution* y son reglas no legislativas que disciplinan la aplicación de reglas legislativas y que sirven en la práctica para regular aspectos lagunosos e imprecisos de su ordenamiento, lo cual es resultado de las relaciones políticas que se producen dentro de su seno.

Un ejemplo muy importante que ha modificado totalmente la vida parlamentaria en nuestro país, es el surgido a instancias del representante a la LV Legislatura de la Cámara de Diputados Fernando Ortiz Arana, quien como coordinador del grupo mayoritario de la Cámara impulsó diversos acuerdos parlamentarios entre los que destaca el firmado el 7 de noviembre de 1991 por los coordinadores de las seis fuerzas políticas con representación en dicha soberanía, y que creó la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, constituyéndose en la práctica como el máximo órgano de gobierno de la Cámara.

Anteriormente la *Gran Comisión* de la Cámara de Diputados fue el máximo órgano de gobierno, la realidad política de nuestro país la superó, dicha Comisión demostró ser eficaz mientras un partido político dominó el escenario cameral, sin

embargo en la medida en que los partidos de oposición fueron ganando curules el mantener a dicho órgano como la máxima autoridad en la Cámara ponía en riesgo la gobernabilidad de la misma, pues podía ser tachada de antidemocrática.

También es importante aclarar que ni la Gran Comisión desapareció, como tampoco la recién creada Comisión de Régimen Interno y Concertación Política integrada por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios y por seis presidentes de Comisiones ordinarias nació de inmediato en la Ley Orgánica del Congreso General. Es decir, el soporte legal de tan importante Comisión estuvo sustentado por más de dos años por el Acuerdo anteriormente citado,⁵⁰ hasta que la nueva Ley Orgánica de 1994 lo estableció en su artículo 42 como uno de los tipos de comisiones legislativas de la Cámara de Diputados.

Finalmente, es importante subrayar que la LV Legislatura de la Cámara de Diputados desarrolló su actividad con múltiples Acuerdos Parlamentarios que permitieron dinamizar el trabajo legislativo y hacer más atractivo el juego político al interior de este órgano de representación popular.

d) La Jurisprudencia Parlamentaria

Esta fuente no escrita del Derecho Parlamentario no existe en nuestro normatividad, sin embargo, considero adecuado anotarla como una propuesta más de las tantas que sugiere este trabajo.

La Jurisprudencia Parlamentaria tan ocupada en los Parlamentos Contemporáneos estaría constituida fundamentalmente por las resoluciones del pleno, los acuerdos de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y las decisiones del Presidente de la Mesa Directiva relativas a sus facultades, siempre y cuando estas fueran de manera repetida, unitaria y coherente.

La Jurisprudencia es repetida porque siguiendo la tradición establecida en la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución deben repetirse por lo menos cinco decisiones en el mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario. Es unitaria porque su propósito es la de obtener una interpretación uniforme a través de los órganos facultados para poder hacerla, es decir no hay otros órganos del poder público o del mismo Congreso fuera de los mencionados que puedan realizarla. Es coherente porque buscarse limitarse a interpretar el contenido de la ley de acuerdo a la lógica que utilizó el legislador original

⁵⁰ Ver Anexo. "Acuerdo de los coordinadores de los grupos parlamentarios de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados para crear la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política".

De esta forma, los principios contenidos en las decisiones del Pleno de las Cámaras sentarían un precedente que pudiera ayudar para que en casos análogos se tomara una resolución similar a las anteriores, tal y como lo recoge nuestra tradición jurídica a través del funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia.

Como toda jurisprudencia cumpliría un triple cometido: a) aclarar el sentido de la normas interpretadas; b) suplir la ausencia de previsión normativa en el caso concreto y; c) actualizar el contenido de la norma interpretada, a fin de adaptarla a las realidades y necesidades del Congreso.

Así por ejemplo podría resolverse con Jurisprudencia Parlamentaria uno de los más grandes problemas y vicios del Congreso Mexicano como lo es la acumulación de iniciativas sin dictamen, comúnmente conocido como rezago legislativo. El artículo 57 del Reglamento para el Gobierno Interior al referirse a las iniciativas o proyectos de Ley dice que pasarán inmediatamente a Comisión. Bien podría el Pleno de las Cámaras asistiendo a esta disposición, establecer jurisprudencia al respecto diciendo "que es obligación de las Comisiones Ordinarias dictaminar sobre todas las iniciativas que se le turnen por el Presidente de la Mesa Directiva y presentar su dictamen al Pleno de la Cámara en un plazo no mayor de 30 días".

Otra de las innovaciones de la LV Legislatura en la Cámara de Diputados es el registro de asistencia para comprobar el quórum. El hecho de pasar lista a cada diputado durante el inicio de la Sesión constituía una absurda pérdida de tiempo, por lo que se optó por la instalación de una Mesa a la entrada del Recinto Oficial en la cual los representantes pasan a firmar su asistencia. Si fuéramos exigentes diríamos que esta medida es violatoria del artículo 45 del Reglamento Interior que sugiere la presencia de los diputados en el salón de sesiones al pasarse la lista. En este sentido, considero que en lugar de ir reformando artículos inoperantes que obstaculizan la verdadera labor legislativa, debería de hacerse jurisprudencia al respecto diciendo "en todo momento el Presidente de la Mesa Directiva podrá tomar medidas que agilicen el registro de asistencia de los diputados para comprobar el quórum".

De igual forma otro de los grandes obstáculos en las sesiones son los permisos que se conceden para prestar servicios en embajadas o consulados extranjeros, o para usar condecoraciones otorgadas por gobiernos extranjeros. Desde mi particular punto de vista es una aberración que el Pleno de las Cámaras utilice gran parte de su tiempo dando trámite a dichas solicitudes que en la práctica llegan a ocupar hasta una hora de la sesión. Se podría hacer jurisprudencia a la disposición del artículo 60 párrafo segundo del Reglamento Interior que versa sobre los permisos comentados, diciendo: "cuando un permiso de los referidos en las fracciones II, III y IV del inciso B) del artículo 37 constitucional, haya sido turnado a la Comisión encargada de hacer el dictamen correspondiente, se considerará aprobado por el Pleno si las dos terceras partes de los miembros presentes en la Comisión votasen a favor insertándose en el

"Diario de Debates" de la próxima sesión del Pleno, quedará revocada dicha disposición si algún diputado miembro de la Comisión pidiese su debate en la sesión plenaria".

Son muchos los casos prácticos que agilizarían el verdadero trabajo parlamentario en las Cámaras, sirvan estos para demostrar la utilidad de la jurisprudencia parlamentaria que de adoptarse aclararía múltiples lagunas e interpretaría puntos oscuros de la Ley Orgánica y del Estatuto para el Gobierno Interior del Congreso que solo entorpecen la labor del Legislador.

CAPITULO II

**BREVE HISTORIA DE LA EVOLUCION DEL PODER
LEGISLATIVO EN MEXICO**

CAPITULO II

BREVE HISTORIA DE LA EVOLUCION DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO

I. Introducción

La historia del Poder Legislativo en México es por si misma, la historia política de nuestra patria.

Lo mismo entre asonadas, traiciones, golpes de estado y misteriosos incendios; que entre actos heroicos, luchas republicanas y afanes democráticos; se ha desarrollado la vida parlamentaria en nuestro país.

En los anales de la Cámara de Diputados y del Senado, se encuentran episodios históricos y documentos épicos de los hombres que en el debate de las ideas, en la lucha política y en el anhelo de vivir en un país más justo, han conformado la Nación en la cual vivimos.

Si es cierto que a nuestra historia parlamentaria concurren lo mismo dictadores, apátridas y hombres que solo buscaron su interés personal; que apóstoles, héroes y simples mexicanos que antepusieron sus ideales patrióticos al individualismo; es justo también reconocer ante el descrédito que sufre el Poder Legislativo en el mundo actual, que no se puede concebir la formación del Estado Mexicano sin la brillante o nefasta participación de sus legisladores.

El Congreso Mexicano surgió para preservar y para fomentar el constitucionalismo, es decir, para establecer y proteger los derechos del hombre. De esta manera, el Poder Legislativo mexicano funciona de conformidad con el principio de la división de poderes del filósofo francés Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu, como peso y contrapeso de los otros poderes de la Unión. Esta es la función histórica de los Parlamentos.¹

En nuestro país, el Poder Legislativo no surge como en Europa, en donde la actividad de la elaboración de las leyes se solía depositar en un solo individuo. La Historia Legislativa entre nosotros surge en la lucha por la Independencia Nacional, mientras que los Parlamentos Europeos modelos de esta institución legislativa lo hacen para acabar con las monarquías. De esta gran diferencia entre pueblos que luchan por su libertad como es el caso de Estados Unidos de América y el de Méxi-

¹ Véase GONZALEZ OROPEZA, M. ¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México? Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. No. 2 (México, 1991).

co, y pueblos que luchan por su dignidad como es el caso de Inglaterra y Francia surgen dos grandes formas de organización del Poder Legislativo.

Debe reconocerse que las Asambleas Legislativas contemporáneas surgen en Inglaterra y Francia con el nombre de Parlamentos, por lo que todas las demás tienen un punto de partida, el cual se adapta a las circunstancias políticas de cada nación y va creciendo conforme avanzan las ideas de la Revolución Francesa y al tiempo que triunfan las prácticas republicanas.

Otro antecedente importante de la conformación del Poder Legislativo en el mundo es la Constitución de los Estados Unidos de América de 1774, la cual surge de la lucha por la independencia y por la victoria del federalismo en el vecino país del norte.

Como hemos anotado hay dos grandes formas de organización del Poder Legislativo; la primera, en donde el titular del Ejecutivo Federal está a cargo de los actos de gobierno por lo que se le denomina sistema presidencial, adoptado principalmente por los Estados Americanos y donde se produce una tajante delimitación en las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales; la segunda, es el sistema parlamentario usado por la mayoría de los países Europeos en donde las funciones de gobierno se hallan a cargo del Consejo de Ministros, que surge del Parlamento y al cual responden directamente de sus actos.

Dentro de los dos sistemas existen diferencias claras, por ejemplo en Europa no es el modelo del parlamentarismo inglés el único, Francia sin perder la esencia parlamentaria ha dado pasos al sistema presidencial y a la división tajante de funciones. En América sucede lo mismo, varios países se han ido acercando a prácticas parlamentaristas después de las terribles dictaduras militares a las que han sido sometidos.

Se cree erróneamente que el Sistema Mexicano es una copia mala del Norteamericano, sin negar la influencia que ejerció la Independencia de los Estados Unidos en las luchas de independentistas de los países latinoamericanos y la posterior promulgación de sus Constituciones, es histórica, jurídica y sociológicamente un desacierto considerar que el Poder Legislativo en América tiene como su única y principal fuente al Sistema Presidencial Norteamericano.

Sin que la finalidad de este trabajo sea hacer un análisis histórico profundo, trataremos de demostrar que sin negar las influencias que ha tenido el Congreso Mexicano de los ideólogos de la Revolución Francesa, del sistema presidencial Norteamericano y de la Constitución de Cádiz, tiene características propias que por serle innatas a su propio desarrollo histórico, lo convierten a pesar de las críticas en una de las principales fuentes para entender al México que actualmente vivimos.

Para esto, hemos dividido a este estudio histórico del Poder Legislativo en México en varias épocas: en los aztecas como el más cercano antecedente que nos proporciona la época prehispánica; en la colonia, que abarca los siglos XVI, XVII y XVIII hasta la importante Constitución Gaditana de 1812; en la lucha por la independencia incluyendo los célebres documentos que dieron origen a la nación mexicana; entre 1821 y 1855 pasando por los inicios de la época independiente, por las constituciones federalistas y centralistas hasta el Plan de Ayutla; entre 1856 y 1915 empezando por el importante Congreso Constituyente de 1857, siguiendo con la I Legislatura al Congreso de la Unión hasta la no menos famosa XXVI Legislatura; finalmente, el Congreso Constituyente de 1916-1917 que daría vida a la vigente Carta Magna y a su evolución respecto al Poder Legislativo desde la etapa post-revolucionaria hasta las últimas reformas que parecen fortalecerlo nuevamente frente a los actos del Ejecutivo.

II. El Poder Legislativo en la Cultura Azteca

Por considerarlo el antecedente más importante en la época prehispánica, hemos escogido a la Cultura Azteca para sentar el precedente del Poder Legislativo en nuestro territorio.

Es importante aclarar que solo se pueden hacer analogías de la época prehispánica porque sería difícil encontrar instituciones tal y como hoy las conocemos, solo tratamos de buscar algún antecedente que nos permita establecer el marco legislativo con el que se gobernaba.

Destacan en la Cultura Azteca por su estrecha relación con el tema en cuestión: el Huey Tlatoani, el Supremo Consejo, los Calpulli y su legislación a la que nos referiremos brevemente.

A) El Huey Tlatoani.- Las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales entendidas en el contexto actual, estuvieron concentradas en el Imperio Azteca por el Huey Tlatoani.

Antes de la Conquista Española, el Imperio Azteca o la Confederación de la Triple Alianza surgida en 1431, asentada en el Valle de Anáhuac, y compuesta por los territorios de Texcoco, México-Tenochtitlan y Tlacopan vivían en un sistema teocrático, su sistema jurídico estaba basado en las ochenta Leyes de Netzahualcoyotl, quien era Señor de Texcoco al momento del surgimiento del pacto.

B) El Concejo Supremo. - Para la coordinación efectiva de las actividades del gobierno, el Huey Tlatoani contaba con el Concejo Supremo de la Confederación de Anáhuac la que tenía en su seno a un representante de cada uno de los tres señoríos.

El *Tlatocanechicolli* nombre nahuatl de dicha asamblea, podría considerarse como un Senado, en virtud de que estaba integrada por los gobernantes de los reinos sujetos a la Confederación. Es obvio, que su representación no dimanaba de actos democráticos.

La Triple Alianza controlaba las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales de sus distintos territorios,² se reunía en asamblea cada ochenta días y estaba conformada por los Tlatoanis que representaban los intereses de sus distintos señoríos, que eran autónomos en su régimen político interno. Las decisiones en dichas Asambleas nunca se tomaban por escrutinio o por votos sino por el consenso de todos o los más, tal y como lo señala Fray Bernardino de Sahagún al hablar sobre la elección del Huey Tlatoani, al decir: "cuando todos o los más concurrían en uno, luego lo nombraban señor".³

C) Los Calpulli. - Los antiguos Calpulli aztecas se organizaban políticamente bajo una Asamblea del Pueblo y por un Consejo de Ancianos. Eran presididos por un jefe o gobernador denominado Calpulleque, quien atendía las indicaciones de dichos órganos en la administración de tierras y en la organización de actividades sociales.

Para poder ser Calpulleque, se necesitaba ser originario y miembro residente del Calpulli, así como de preferencia ser familiar del anterior dirigente comunal. Podríamos considerar a estos requisitos como el antecedente más remoto para lograr la representación popular.

Importante es el hecho que para que la elección del Calpulleque fuera legítima se necesitaba la aprobación del Huey Tlatoani. Al igual que en la elección del Huey Tlatoani, las decisiones del Consejo de Ancianos respecto al nombramiento del Calpulleque no se hacían por mayoría de votos, sino por común acuerdo.

Tanto el Consejo Supremo como el Calpulli perdieron fuerza al llegar el noveno Huey Tlatoani, Moctezuma Xocoyotzin al gobierno de la Triple Alianza, empezando la gran hegemonía de Méjico-Tenochtitlan. Moctezuma desplazó del

² Véase "Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano". Tomo 16. (México, 1990).

³ Véase OCHOA CAMPOS, M. Op. cit. p.p. 13 y 14.

poder al Consejo Supremo y al nombrar a los calpulleques impuso a quienes fueran de su entera confianza.⁴

D) La Legislación Azteca.- Sabemos de la dureza de las Leyes Aztecas, quien por ser un pueblo guerrero-religioso tenían una extraordinaria disciplina, así por ejemplo Diego Durán en su "Historia de las Indias de Nueva España", dice que entre la serie de Leyes promulgadas por Moctezuma Ilhuicamina, sucesor del cuarto Tlatoani Itzcoatl verdadero impulsor del esplendor azteca, destacan:

"Ordenose que hubiera justicias a quienes acudiesen en los pleitos, quejas y agravios...

Ordenaron que hubiese en todos los barrios escuelas y recogimiento de manebos donde se ejercitasen la religión y buena crianza, en penitencia y aspereza y en buenas costumbres y en ejercicios de guerra y en trabajos corporales, en ayunos y disciplinas y en sacrificarse, en velar de noche. Y que hubiese maestros y hombres ancianos que los reprendiesen y corrigiesen y castigasen y mandasen y ocupasen en cosas de ordinarios ejercicios y que no los dejasen estar ociosos, ni perder tiempo, y que todos estos mozos guardasen castidad, con grandísimo rigor, so pena de la vida.

También pusieron rigurosa ley a los adúlteros, que fuesen apedreados y echados en los ríos o a las auras. A los ladrones que fuesen vendidos por el precio del hurto que hiciesen, excepto si el hurto era grave y muchas veces cometido, porque los tales tenían pena de muerte..."⁵

El sistema jurídico Azteca surgía de las tradiciones y costumbres por lo que podríamos decir que era de tipo consuetudinario. Como lo señalara Clavijero las leyes en el mundo prehispánico: "se perpetuaban en la memoria de los hombres, así por la tradición como por las pinturas".⁶

Sin embargo es importante anotar, que en 1357 en Texcoco fueron dictadas por Tecotlaltzin gobernante de ese reino y abuelo de Netzahualcōyotl, leyes sobre gobierno y política, ciencias y artes, disciplina familiar y sobre la formación y establecimiento de tribunales.

El rey poeta continuó la labor legislativa de su antecesor estableciendo disposiciones en materia administrativa, religiosa-militar y tributaria, las que se

⁴ Citado por SAYEG HELU, J. "El Constitucionalismo Social Mexicano". Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana. (México, 1987). Tomo I. p.p. 11-16.

⁵ Citado por SAYEG HELU, J. Op. cit., Tomo I. p. 60.

⁶ Ibidem.

conocen como las Leyes de Oro y que fueron adoptadas más tarde para el gobierno de la Triple Alianza.

Destaca por su labor de traducción Ixtlilxóchitl, quien escribió en lengua española las ochenta leyes de su abuelo el rey Netzahualcōyotl, permitiendo que se conozca la labor legislativa del Rey poeta hasta nuestros días.

Más tarde con Moctezuma Xocoyotzin se crearon normas encaminadas a reglamentar las relaciones bélicas de los pueblos náhuas, de esa manera existieron formas definidas de declaración de guerra, de captura de enemigos y de embajadas militares.

También en este período del Imperio de Moctezuma, se crearon tratados y convenios en materia de alianzas matrimoniales, invitación a ceremonias, comercio, y sobre embajadas para fines de cortesía y gratitud.⁷

Finalmente, concluimos que las normas que regían en diferentes aspectos la vida de la civilización Azteca las componían principalmente sus costumbres, prácticas y usos; por lo que coincidimos con el maestro Burgoa cuando dice: "que el poder legislativo en los tiempos precortesianos, o sea, el poder de formación normativa era su vida social misma".⁸

III. El Poder Legislativo en la Época Colonial

Durante los tres siglos que duro esta época, no hubo en la Nueva España un órgano que se dedicara a legislar. Sin embargo la Corona española si estaba políticamente organizada ya que sus autoridades en el viejo continente eran: el Rey, el Real y Supremo Consejo de Indias y la Casa de Contratación de Sevilla. En territorio Colonial las autoridades fueron en los primeros años los Conquistadores, a partir de 1527 las Audiencias, y desde 1535 el Virrey.

De esta forma y buscando extraer de cada Institución sus atribuciones legislativas, sintetizamos que el Derecho Colonial tenía las siguientes autoridades:

A) Máximas Instituciones en el Reino:

- 1 - El Rey
- 2.- El Real Consejo de Indias
- 3 - La Casa de Contratación de Sevilla

⁷ Idem. Tomo 19. p.p. 11-16.

⁸ BURGOA ORIHUELA. Ignacio. Op. cit. p. 620.

B) Instituciones derivadas de Capitulaciones:

- 1.- Los Descubridores
- 2.- Los Conquistadores

C) Instituciones Centrales en la Colonia:

- 1.- Las Audiencias
- 2.- El Virrey

D) Instituciones Centrales Provinciales:

- 1.- Los Gobernadores
- 2.- Los Alcaldes Mayores
- 3.- Los Corregidores
- 4.- Los Intendentes

E) Instituciones locales seculares:

- 1.- Los Cabildos, Concejos o Ayuntamientos
- 2.- El Cabildo abierto

Además de las mencionadas autoridades, repasaremos brevemente en esta parte de nuestro trabajo el proceso de recopilación de las Leyes Coloniales también llamadas Indianas, los primeros intentos independentistas en México, la formación de las Cortes que promulgaron la Constitución de Cádiz de 1812 y la aparición en estas de los primeros legisladores mexicanos.

A) Máximas Instituciones en el Reino:

1.- El Rey

El Rey español en la época de la Colonia era el Legislador Supremo. Tenía además un cuerpo de consejeros y letrados que realmente tenían el papel de Legisladores, esta razón provocó que poco a poco se fueran formando las Cortes Españolas, sin embargo, toda ley elaborada por las Cortes debía de llevar la confirmación real. En el sistema jurídico político de la España de los siglos XVI al XVIII, el poder público se derivaba de la potestad real y se ejercía por las autoridades nombradas por el mismo monarca.

Es así como las facultades ejecutivas, legislativas y judiciales se encuentran depositadas solo en el Rey. Esto no fue de manera diferente en las colonias españo-

las del nuevo mundo, por lo que toda ley aplicable a las Indias debería de contar con la anuencia real. En un principio y ante el desconocimiento de la situación en hispanoamérica, toda ley vigente en la península Ibérica lo fue también para la llamada Nueva España.

2.- El Real y Supremo Consejo de Indias

Después del rey, el Consejo de Indias que despachaba en España era la máxima autoridad en las colonias.

El Consejo de Indias fue creado por el Emperador Carlos I de España y V de Alemania como una rama del Consejo de Castilla. En 1524, Carlos I decidió darle autonomía a este Consejo, además de otorgarle facultades administrativas, políticas, militares, eclesiásticas, comerciales y judiciales sobre sus colonias en América.

Su ejercicio lo realizaban en nombre del monarca, en quien definitivamente estaba depositado el Poder Legislativo. El nombramiento de los miembros del Consejo correspondía discrecionalmente al rey.

Realmente el Consejo no tenía facultades legislativas, sin embargo su importancia en el proceso legislativo como se entiende actualmente, radicaba en que era el encargado de despachar todas las leyes y decretos reales para América, a través de las Cédulas Reales.

En 1717 el Consejo perdió fuerza con la creación de la Secretaría de Despacho de Indias, a la que le fueron atribuidas facultades ejecutivas, administrativas y legislativas. Con dicha Secretaría, surgió una nueva forma de legislar por medio de las Ordenes Reales que al ser dadas a través de esta, desplazaban o por lo menos empataban la función de las Cédulas Reales emanadas del Consejo.

3.- La Casa de Contratación de Sevilla

La Casa de Contratación de Sevilla institución encargada de regir el comercio entre la Nueva España y la Madre Patria, tuvo atribuciones legislativas en materia fiscal y de administración de justicia, que tuvieran relación con el comercio y la navegación.

A pesar de que el Presidente de la Casa de Contratación tenía facultades legislativas, cualquier propuesta pasaba necesariamente por el Consejo de Indias, que a su vez debía ponerlo a consideración del monarca para poder emitir Cédulas Reales.

Cabe resaltar la importancia de la Casa de Contratación, en virtud de la importante fuente de ingresos que representó la Colonia novo-hispana para la Corona española.

B) Instituciones derivadas de Capitulaciones:

1.- Los Descubridores

Los descubridores a través de un título llamado *Capitulación* podían en nombre de la Corona declarar territorio español cada lugar que fueran descubriendo. De esta forma, Hernán Cortés al llegar a México por el Puerto de Veracruz, a través de una *Capitulación* otorgada por la Corona como descubridor, es reconocido con los cargos de justicia mayor y capitán general, por lo tanto primer gobernante legítimo de la Nueva España.⁹

2.- Los Conquistadores

Los conquistadores a través del título al que hemos hecho referencia llamado *Capitulación* nombraban gobernadores, corregidores y alcaldes, otorgándoles en el territorio bajo su jurisdicción facultades políticas, administrativas, militares, judiciales y legislativas.

Prácticamente tanto los descubridores como los conquistadores, tenían facultades absolutas al descubrir o conquistar un territorio, por lo que la legalidad en la nueva colonia se sustentaba principalmente en su voluntad, la que al paso del tiempo debía someterse a la del soberano español, si es que no querían ser reemplazados.

Así las cosas, Cortés dictó infinidad de ordenanzas y leyes, antes de que la Corona le retirara su apoyo, ante el temor de que se independizara y adquiriera la autoridad total. En 1527, la Corona dictó una Ordenanza para que la Nueva España se administrara como una provincia real y no como provincia privada.

C) Instituciones Centrales en la Colonia

1.- Las Audiencias

Debido a los grandes problemas de explotación y de excesos de los conquistadores en las Colonias, el Consejo de Indias decidió enviar a la Nueva España una Audiencia que se hiciera cargo del gobierno, pasando a ser esta, la máxima autoridad.

⁹ Véase SAYEG HELU, J. Op. cit. Tomo 1. p. 83.

Las Audiencias fueron órganos principalmente judiciales, pero también legislativos y de gobierno. La Real Audiencia de México fue tribunal máximo, sus decisiones solo podían ser apeladas por el Consejo de Indias.

Las Audiencias en un principio estaban presididas por alguno de sus miembros, más tarde y también por los excesos cometidos (como los de Nuño de Guzmán), serían presididas por el Virrey.

La más importante de las facultades legislativas de la Audiencia era la de revisar y aprobar las Ordenanzas que se daban a las poblaciones. De esta forma, las leyes que dictaban las hacían en forma de "Autos Acordados".

2.- El Virrey

En 1535, la Corona decide enviar a un representante del rey con facultades ejecutivas, militares, judiciales, legislativas, fiscales y eclesiásticas a la Nueva España.

Además de sus atribuciones ejecutivas por excelencia, el Virrey, en el plano legislativo podía dictar reglamentos y ordenanzas conforme a la ley o falta de ella.

Como se dijo, el Virrey presidía a la Real Audiencia de México, su poder ilimitado al hacer las veces de Rey solo encontraba contrapeso en esta, por lo que la función de control de la Real Audiencia, podría equipararse con la que ejercen los parlamentos contemporáneos sobre los actos del Ejecutivo.

Un ejemplo de la facultad delegada sobre las Audiencias y el Virrey para legislar, nos lo da la "Recopilación de Leyes y Ordenanzas" dictadas por la Corona y el Real Consejo de Indias publicada en 1680, en donde se concede la facultad al Virrey, a las Audiencias y los Prelados Católicos para dictar ordenanzas sobre buen gobierno, para la permanencia y estabilidad de colonos, para los indígenas y sobre la fundación de villas.

D) Instituciones Centrales Provinciales:

1.- Los Gobernadores

Así como el Virrey tenía potestad sobre el conjunto de reinos y provincias que integraban la Nueva España, el Gobernador la tenía sobre el territorio compuesto por las alcaldías mayores, que en su conjunto integraban los poderes locales de una provincia.

Los gobernadores ejercieron gran poder en sus distritos, intervenían en la administración de justicia local y el buen gobierno de ciudades y villas, para lo cual gozaron de facultades reglamentarias.

2.- Los Alcaldes Mayores

El Alcalde Mayor era en términos actuales una especie de Presidente Municipal, encargado del gobierno del ayuntamiento y cabeza del cabildo municipal que era representante de los intereses populares. Debido a su función también tenía facultades reglamentarias para dictar bandos de buen gobierno. Su posición la adquiría por designación del Rey Español a través del Consejo de Indias.

3.- Los Corregidores

Los Corregidores eran una estructura de gobierno superior a la de las Alcaldías Mayores, ya que estas se encontraban bajo el mando del Corregidor, quien gobernaba un conjunto de municipios.

Dentro de sus atribuciones tenía en el plano legislativo al igual que los Gobernadores y los Alcaldes Mayores la de reglamentar. Los Corregidores eran gobernantes principalmente de villas o ciudades en las que habían más de una alcaldía mayor.

4.- Los Intendentes

En la época del Despotismo Ilustrado a finales del siglo XVIII, hubo algunas repercusiones en las colonias americanas respecto a la estructura gubernamental. Un ejemplo de estas, es que los Gobernadores fueron sustituidos por Intendentes y el poder se concentró en manos del Virrey y de los Intendentes que eran nombrados desde el Viejo Mundo. Al dejarse de lado al Consejo de Indias, a las Audiencias y a los Cabildos, la Nueva España quedó totalmente sujeta y dependiente a la Corona, dando paso a que existieran grandes controversias entre la Corona y las Colonias.

Los Intendentes tuvieron las mismas atribuciones que los Gobernadores, sin embargo, gracias a que no tenían que dar cuenta a la Real Audiencia o a los Cabildos su poder fue verdaderamente absoluto en la circunscripción bajo su mando, de tal forma, que su legislación la dictaba de acuerdo a su propio interés o al de las familias españolas más prominentes habitantes de la región que gobernaban

E) Instituciones locales seculares:

1.- Los Cabildos, Concejos o Ayuntamientos

Dentro de las divisiones que existían en los gobiernos locales hemos mencionado que tenían sus Cabildos, Concejos o Ayuntamientos. Su función era hacer las veces de Real Audiencia en las provincias, ciudades y villas.

Los Cabildos eran cuerpos de gobierno muy parecidos a los que actualmente inciden sobre la vida municipal de nuestro país. Entre sus principales facultades encontramos la de legislar. Las Ordenanzas surgidas de estos órganos populares que tienen su antecedente en el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz fundado por Hernán Cortés en 1519, eran revisadas por la Real Audiencia y entraban en vigor dos años después, una vez que el Consejo de Indias las sancionaba.

La función de los miembros del Cabildo era la de un verdadero representante popular, ya que actuaban como intermediarios entre la población y las autoridades coloniales. Los puestos en el Cabildo eran denominados Regidurías, originalmente estas eran de elección popular, desgraciadamente con el paso del tiempo pasaron a ser designaciones de los Gobernadores o Intendentes, y más tarde fueron vendidas a perpetuidad.

En el papel, la principal función del Cabildo era la de nombrar a los Alcaldes, esto solo se realizaba simbólicamente, porque estos eran designados primero por el Rey, tiempo después por el Virrey y más tarde por los Gobernadores.

Los miembros más importantes de los cabildos eran: alcaldes ordinarios, regidores, alféceres reales, alguaciles, fieles ejecutores, escribanos y procuradores.

Cabe aclarar que las leyes y costumbres indias fueron aceptadas durante la Colonia, siempre y cuando no fueran contrarias a las leyes españolas y a las canónicas.

La facultad de dictar ordenanzas representó para los municipios indios un reducto de la soberanía popular, ejercida a través de sus órganos inmediatos que eran los cabildos.

2.- El Cabildo Abierto

El Cabildo Abierto era la reunión de todo el pueblo en una asamblea. En esta reunión, el Libro del Pueblo -que era una especie de informe de las cuentas públicas- se discutía y aprobaba por ellos cada año, cabe mencionar que con anterioridad ha-

bía sido redactado por una comisión de vecinos. Es muy probable que este sea el antecedente más remoto que encontramos, de la actual facultad de revisión de la Cuenta Pública Federal por parte de la Cámara de Diputados en nuestro país.

F) Recopilación de las Leyes Coloniales o de las Indias

Con todas estas autoridades Coloniales que hemos mencionado, fueron muchas las leyes que se adoptaron tanto de carácter consuetudinario como escrito, esto al paso del tiempo creó una fuerte necesidad de recopilarlas, entre los esfuerzos más importantes para realizar una antología de las Leyes Indianas, tenemos:

El Código Ovandino elaborado en 1548 por Juan de Ovando, Presidente del Consejo de las Indias.

El repertorio de Cédulas y Ordenanzas Reales iniciado por el fiscal Maldonado de la Real Audiencia de la Nueva España en 1556.

El Cedulaario de Vasco de Puga quien fue fiscal de la Real Audiencia y en el que pretendió ordenar cronológicamente las Cédulas y Provisiones dictadas en la Nueva España de 1525 a 1562.

La compilación para las Indias de Alonso de Zurita del año de 1574, en esta, se recogían las Cédulas y Ordenes enviadas al Virrey y a las Audiencias Coloniales por la Corona Española.

Los sumarios para las Indias en general de 1628 que eran una recopilación de las Ordenanzas de Diego de Encinas publicadas en 1596, continuadas por Diego Zorrilla y posteriormente por Rodrigo de Aguiar y Acuña, todos ellos funcionarios del Consejo de Indias. Continuó la recopilación Antonio de León Pinelo, quien en 1658 concluyó la Organización de *Los Autos, Acuerdos y Decretos del Gobierno Real y Supremo* dictados por el Consejo de Indias.

La recopilación de Leyes de Indias de 1680 fue la obra compiladora más importante, consta de cuatro tomos y fue ordenada por Carlos II.

Con los Reyes Borbónicos en 1792 se elaboró un proyecto de *Nuevo Código Legal de Indias* por Manuel Ayala, dicho intento quedó inconcluso.

Finalmente, queremos dejar anotada la clasificación de las Leyes Coloniales o de las Indias que hace Toribio Esquivel Obregón por considerarlas un dato importante en el desarrollo histórico de nuestra legislación. Así, las *Reales Ordenes* eran disposiciones emanadas directamente de la Corona, sin consulta del Consejo de Indias; las *Ordenanzas* eran estatutos para el gobierno de una población, un gremio o

relativas a determinada rama del derecho, por ejemplo las Ordenanzas Municipales, las de Comerciantes, las de Tierras y Aguas, etc.; los *Autos Acordados* o disposiciones de carácter general, eran redactadas por las Audiencias constituidas en cuerpos legislativos y administrativos.¹⁰

G) Intentos Independentistas, Génesis de la Constitución de Cádiz de 1812 y primeros legisladores mexicanos

Al invadir Napoleón Bonaparte la península Ibérica, nombró a su hermano José como Rey de España, cayendo prisionero el legítimo soberano español Fernando VII. Ante tal situación el Virrey de la Nueva España intentó la independencia de esta colonia, para esto emitió una convocatoria para instalar el Congreso de Ayuntamientos, esto provocó su aprehensión y la de algunos criollos dirigentes de cabildos, dejando solo en un intento lo que pudo ser el primer Parlamento Mexicano.

En 1810, ante la situación imperante en la Madre Patria y ante el temor de que las Colonias decidieran empezar la lucha por alcanzar su independencia, las Cortes Españolas se mudaron a la isla de Cádiz para dar a todo el Reino Español una nueva estructura constitucional que venía reclamando tiempo atrás.

Elaborada la Convocatoria para las Cortes que invitaba no solo a los habitantes de la península, sino a todos los pueblos que formaban parte de la Monarquía Española, se intentó incluso llamar a las Colonias que debido al descuido ya habían dejado de pertenecerle. No obstante, instalada la Junta de Cortes Extraordinarias y Generales que se erigió como máxima autoridad del Gobierno Español, asistieron representantes de varias colonias, entre las que destacó el de la Nueva España, Manuel de Lardizabal.

Poco después las Cortes de Cádiz se disolverían ante la diferencia de ideas y de tendencias, la lucha entre conservadores y liberales comenzaba no en territorio mexicano, sino en la madre Patria.

Sin embargo, se acordó que se reinstalarían las Cortes Constituyentes con el fin de elaborar una Carta Magna, requiriéndose a un número mayor de representantes coloniales. La Nueva España envió veintiún diputados entre propietarios y suplentes, entre ellos destacan José María Gutiérrez de Terán, Miguel Ramos Arizpe y José Mejía Lequerica quienes llegarían a presidir las Cortes.

Finalmente, después de un enorme esfuerzo por superar añejas ideas el resultado fue la Constitución Política de la Monarquía Española, mejor conocida como

¹⁰ Véase OCHOA CAMPOS, M. Op. cit. p.15.

Constitución de Cádiz firmada el 19 de marzo de 1812 y jurada en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año.¹¹

Con esta Constitución, como dice el maestro Burgoa "la monarquía deja de ser absoluta para convertirse en constitucional"¹². A pesar de que al entrar en vigencia, nuestro país ya se encontraba en plena guerra por alcanzar su Independencia, la Constitución Gaditana debe figurar en el catálogo de nuestras Cartas Magnas, ya que México era todavía legalmente una colonia española.

La Constitución de Cádiz fue realmente un documento jurídico avanzado para su tiempo. Depositaba el ejercicio del Poder Legislativo en las Cortes, notándose en su redacción la influencia de las ideas de la Revolución Francesa, sobre todo la tesis de Juan Jacobo Rousseau en cuanto a que la soberanía radicaba en el pueblo y no en el monarca. Se enunciaba también el procedimiento para la elección de diputados de las colonias a las Cortes Españolas y se definía a estas como la reunión de los diputados en representación de los ciudadanos, de esta forma, todos los nacidos en América eran por primera vez sujetos de derecho. Este nuevo Poder Legislativo con verdaderos representantes populares funcionó muy poco, ya que debido a la reinstauración de la Monarquía Española al ser liberado Fernando VII en 1813 es abrogada la Constitución de Cádiz el 4 de mayo de 1814.

No obstante a pesar de su abrogación, la Constitución Gaditana sería un documento de gran trascendencia histórica para nuestro país, no solo porque que en su elaboración participaron los primeros legisladores mexicanos, sino porque sus ideas liberales serían retomadas como base para la integración del Poder Legislativo en nuestra patria.

IV. El Poder Legislativo en la lucha por la Independencia

La historia de México comprendida entre 1810 y 1821 se caracterizó por la constante de un pueblo que buscaba un camino para la transformación de su identidad, después de los abusos de la Conquista y la Colonia, los mexicanos requerían de un país independiente, con instituciones nuevas y hombres distintos al frente de estas.

Fueron muchos los ensayos que se hicieron, la mayoría de ellos provocaron verdaderas guerras tanto ideológicas como físicas. Así, el Poder Legislativo Mexicano nace en la eterna lucha entre la carne y el espíritu, con documentos tales como los

¹¹ Véase "Los Presidentes Americanos de las Cortes de Cádiz". LIV Legislatura de la Cámara de Diputados. (México, 1989).

¹² BURGOA ORIHUELA. Ignacio. Op. cit., p. 622.

"Elementos Constitucionales" de López Rayón; los "Sentimientos de la Nación" de Morelos; la Constitución de Apatzingán de 1814 surgida del Supremo Congreso Mexicano; el Reglamento de Debates de dicho Congreso elaborado también por Morelos; el Plan de Iguala y finalmente los Tratados de Córdoba que pusieron fin a la guerra y reconocieron la Independencia Nacional respectivamente; todos estos documentos fueron la génesis de la institución parlamentaria en nuestro país.

A) Los Elementos Constitucionales

Después de proclamada la Independencia Nacional por el cura de Dolores Don Miguel Hidalgo y Costilla en 1810, su ideario se concentró en la lucha por las reivindicaciones humanas, a las cuales habían sido ajenos nuestros compatriotas de aquellos tiempos. La posibilidad de tener representantes populares en un Poder Legislativo Estatal, no eran contemplados en aquellos bandos en los que Hidalgo buscaba dar un mensaje de libertad y de igualdad. Realmente la configuración de un Estado democrático no preocupó en los inicios de la lucha independentista al Padre de la Patria.

En agosto de 1811, después de la trágica muerte del cura de Dolores, estando al frente del Ejército Insurgente el Lic. Ignacio López Rayón se instaló en Zitácuaro, Michoacán, la Suprema Junta Nacional Americana en donde se presentó el primer proyecto legislativo de la insurgencia llamado "Elementos Constitucionales" y cuyo creador fue el mismo López Rayón.

Realmente se puede considerar a la Junta de Zitácuaro como un primer intento de creación de un Poder Legislativo, integrado en ese momento por tres miembros: López Rayón, José Sixto Verduzco cura de Tuzantla, Mich. y por el teniente José María Liceaga.

"Los Elementos Constitucionales" establecían en su texto que la soberanía residía en la persona de Fernando VII y su ejercicio en el *Supremo Congreso Nacional Americano*, que estaría compuesto por cinco vocales que serían nombrados por las provincias y que durarían cinco años en su función.

Respecto a la organización interna del Congreso estipulaba que el miembro más viejo en su elección lo presidiría y el más reciente tendría la función de secretario. Los vocales se irían eligiendo uno por año, siendo el presidente quien cesara primero en sus funciones.

Se adoptaría para el Poder Legislativo el Sistema Congresional Representativo con una estructura Unicameral, ya se le otorgaba al Ejecutivo en el proyecto la facultad de iniciar y derogar leyes. Lo confuso del documento no permite establecer

claramente las funciones del Legislativo, al que en el numeral 18 se le permitía conocer de "cualquier negocio que interese a la nación".¹³

La virtud de esie proyecto consistió en ser el primer gran intento por organizar la vida nacional, a pesar de que nunca se consumo, es un gran antecedente del surgimiento del Poder Legislativo en nuestro país.

B) Los Sentimientos de la Nación

Durante los años de la guerra de independencia definitivamente hubo hombres ilustrados que empuñaron las armas físicas, pero también las intelectuales.

Ejemplo de lo afirmado es el interesante antecedente de la teoría de la división de poderes que apenas se empezaba a aplicar en Europa y que Don José Ma. Morelos y Pabón¹⁴ consignó en el punto quinto del documento denominado "Sentimientos de la Nación".

Presentado el 14 de septiembre de 1813 en el marco del Congreso de Anáhuac en Chilpancingo, en la parroquia de Santa María de la Asunción¹⁵ habilitada como recinto para esta reunión de carácter eminentemente Legislativo, el prócer Morelos escribía: "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y estos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad".¹⁶

Considerado por los historiadores como el Primer Congreso Constituyente, el Congreso de Anáhuac estuvo integrado por los siguientes miembros: Ignacio López Rayón por la Nueva Galicia (Guadalajara), José Sixto Verduzco por Valladolid (Morelia), José Ma. Liceaga por Guanajuato, todos estos habían sido integrantes de la Junta de Zitácuaro y en este Congreso tenían el carácter de diputados propietarios, sus suplentes fueron Andrés Quintana Roo por Puebla, Carlos Ma. de Bustamante por la capital de la Nueva España, y el Dr. José Ma. Cos por Veracruz. Con el carácter de diputados de elección popular estuvieron José Ma. Murguía por Oaxaca y José Manuel de Herrera por Teepan (Guerrero), además del cura de Carácuaro y Nocupétaro José Ma. Morelos.

¹³ Véase ARNAIZ AMIGO, A. Op. cit., p. 20.

¹⁴ Esta es la forma correcta de escribir el apellido materno de Morelos, según lo consignan los documentos relativos a la ascendencia del Siervo de la Nación. Véase ZAVALA ABASCAL, A. "La Cámara de Diputados, sus recintos desde la insurgencia hasta nuestros días". (México, 1968). p. 22.

¹⁵ Véase "De Zitácuaro a San Lázaro". 170 años de Historia Legislativa de México. (México, 1981).

¹⁶ Véase ARNAIZ AMIGO, A. Op. cit. p. 21.

Después de la aprobación de los "Sentimientos de la Nación", que a decir verdad tienen su base en los ya mencionados "Elementos Constitucionales", el Congreso de Anáhuac expidió el 6 de noviembre de 1813 "El Acta Solemne la Declaración de Independencia de América Septentrional" que tenía la finalidad de ratificar y promulgar la independencia nacional, así como mostrar su adhesión a la iglesia católica.

C) Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán)

El Congreso de Anáhuac hubo de cambiar de sede en virtud de que las tropas insurgentes fueron derrotadas. Se inició un peregrinar por Ajuchitlán, Tlalchapa, Uruapan, las Haciendas de Santa Efigenia, Tiripitío, Ario y finalmente Apatzingán, que se escogió por las seguridades que ofrecía debido a las barreras naturales con las que cuenta.

Durante este transcurso, un maltrecho Congreso trabajó sobre el proyecto de una Constitución interina la que sin duda tuvo como bases los siguientes antecedentes:

El documento elaborado por el Dr. Francisco Severo Maldonado, quien publicara en su periódico insurgente "El Despertador Americano" su proyecto de "Constitución Orgánica para el Régimen de México".

Los escritos de los curas Vicente Santa María y Carlos María de Bustamante, quienes elaboraron sendos proyectos de Constitución cada uno por su cuenta y que seguramente José Ma. Morelos tuvo en sus manos, por la constante comunicación que por correo mantenía con ellos.¹⁷

La Constitución de Apatzingán firmada el 22 de octubre de 1814 por el Supremo Congreso Mexicano, es considerada la primera Constitución Política elaborada en la lucha por lograr una nación libre y soberana, su verdadero nombre es el de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana".

Este documento establece la separación de Poderes los cuales según el artículo 12 "no deben ejercerse ni por una persona, ni por una sola corporación". Esta disposición es el origen del actual párrafo II del artículo 49 de nuestra Constitución Vigente

Es importante anotar que de acuerdo al artículo 44 de esta Constitución, el Poder predominante sería el Legislativo, ya que era considerado como el depositario

¹⁷ Véase SAYEG HELU, J. Op. cit., Tomo I, p. 176.

de la soberanía popular, y que como ya anotamos, recibió el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Este debería legislar, interpretar, derogar, examinar proyectos y reglamentar, además tenía el control de la constitucionalidad de las leyes de acuerdo a su artículo 107. El Ejecutivo sería un siervo del Congreso y la única facultad legislativa que tendría -la cual también gozaba el Poder Judicial (Supremo Tribunal)- sería el derecho de veto. También correspondía al Supremo Congreso facultades en materia impositiva, de control financiero y fiscal, así como atribuciones relativas a moneda, pesos y medidas. Esta Constitución otorgó como facultad exclusiva a los vocales del Congreso (Diputados) el derecho de iniciar leyes.

La Constitución de Apatzingán nunca entró en vigencia, los miembros del Ejército Insurgente redactores de la misma, desgraciadamente nunca pudieron ver el fruto de sus esfuerzos. Para su elaboración debe remarcarse que sus legisladores tuvieron una gran influencia de la Constitución Gaditana, ya que el Poder Legislativo era la Institución preponderante respecto a los otros órganos políticos en esta Carta Magna.

El Supremo Congreso imaginado por los constituyentes de Apatzingán estaría integrado por un diputado de cada provincia, elegido a través de las Juntas Electorales de Parroquia, de Partido y de Provincia, se establecía así el primer sistema electoral sobre la base de comicios indirectos.

Una casa habilitada como sede del Supremo Congreso Mexicano sirvió para que: José Ma. Liceaga (Guanajuato) que fue el Presidente de este Congreso, José Sixto Verduzco (Michoacán), José Ma. Morelos (Nuevo Reyno de León), José Manuel de Herrera (Tecpan), José Ma. Cos (Zacatecas), José Sotero de Castañeda (Durango), Cornelio Ortiz de Zarate (Tlaxcala), Manuel de Aldrete y Soria (Querétaro), Antonio José de Moctezuma (Coahuila), José Ma. Ponce de León (Sonora), Francisco Argáandar (San Luis Potosí) y los Secretarios del Congreso Remigio de Yarza y Pedro José Bermeo firmaran tan memorable documento histórico. Asimismo quedó plasmado en el documento que Ignacio López Rayón, Manuel Sabino Crespo, Andrés Quintana Roo, Carlos Ma. de Bustamante y Antonio de Sesma contribuyeron a la formación del Decreto, el cual no pudieron firmar por estar ausentes el día de su sanción. Sin embargo, quedó claro para nuestra historia que todos estos legisladores mexicanos contribuyeron en la realización del más trascendente de los ensayos camorales, durante la lucha por la Independencia de nuestra Patria.

Por último, es importante comentar que el primer Reglamento realizado para la conducción del Congreso Mexicano fue elaborado por el gran legislador José Ma. Morelos. Dicho reglamento fijaba la forma de conducir los debates y de promulgar las leyes, así como la elección de un Jefe del Ejecutivo que surgiría del Poder Legislativo, proponiendo así un régimen parlamentarista para el gobierno de nuestra nación.

D) El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba

Al morir Morelos, fusilado el 22 de diciembre de 1815, dejó sin cabeza visible a la causa insurgente debilitándose el movimiento. La reacción provocada en la madre Patria por la Ley Gaditana de 1812, trajo un absolutismo más autoritario que aquél que existía antes de su promulgación. De esta forma, tras estos dos acontecimientos se abrió un largo paréntesis en la vida parlamentaria de México.

En 1820 ante las presiones de un mundo que cambiaba, el soberano español Fernando VII reimplementa la Constitución de Cádiz. Esta situación no fue aceptada por la Iglesia Católica en tierras mexicanas, en virtud de que se estipulaba la desaparición de la Compañía de Jesús y de todas las órdenes monásticas, por lo que apoyándose en el Virrey Juan Ruiz de Apodaca trataron de desconocer dicha legislación. Esta situación dio nuevos bríos a la Insurgencia ya que con las bondades de esta Ley, muchos de los rebeldes fueron puestos en libertad y las esperanzas de cambio se hicieron más patentes.

Después de la unión entre Agustín de Iturbide, miembro del Ejército Realista en el que antes había combatido, y de Vicente Guerrero, guerrillero de la sierra de la provincia de Tecpan y que sin duda no gozaba de la popularidad con la que se ostentaba, en el famoso abrazo de Acatempan, se ponía fin a la guerra de Independencia. El 24 de febrero de 1821 con la firma del Plan de Iguala que formalmente proclamaba la Independencia Nacional, nuestro país conquistaba su independencia, pero no su libertad.

El Plan de Iguala dispuso que mientras se reunían las Cortes del Imperio Mexicano, continuaría en vigor la Constitución Española, por lo que la forma de gobierno seguiría siendo Monárquica.

Con la llegada del nuevo Virrey Don Juan O'Donojú, quien aceptó el Plan de Iguala, se redactaron los Tratados de Córdoba firmados el 24 de agosto de 1821, en ellos se otorgó el reconocimiento oficial de la Independencia de México.

Los 17 puntos sobre los que versaban los tratados, fueron acordados por Agustín de Iturbide en representación de México y por Juan O'Donojú por el gobierno español. Dichos tratados establecieron en su artículo 14, que el Poder Legislativo se depositaría en una Junta -en tanto que se reunían las Cortes-, de hombres virtuosos y con cierta influencia social y económica. El Ejecutivo recaería en la Junta Provisional Gubernativa de acuerdo a los artículos 6o y 7o, la cual sería encabezada por Iturbide y compuesta por treinta y ocho miembros, sería Regente Juan O'Donojú.

También se dispuso que la forma de gobierno sería la Monarquía, de esta manera el artículo 3o. impuso como Emperador a Fernando VII y a los de su dinastía, si

estos no aceptaban, el Emperador sería la persona que las Cortes del Imperio designaran. Curiosamente el Emperador designado fue Agustín de Iturbide. Vale la pena recordar, que no obstante las tendencias conservadoras del diputado por el estado de Nuevo Leon Fray Servando Teresa de Mier, quien al ser nombrado miembro de la Comisión que designaría a Agustín I como emperador, declina el ofrecimiento diciendo "a nosotros los clergos nos esta prohibido presenciar comedias".

Después de estos dos documentos históricos tan importantes que fueron contrarios a la idea planteada por el Congreso de Anáhuac y por la Constitución de Apatzingán respecto a un Poder Legislativo independiente y fuerte, se trasluce la idea de las dos fuerzas políticas antagónicas que tendrían en los años siguientes la lucha por el poder político en nuestro país, una monárquica y conservadora, y otra republicana y revolucionaria.¹⁸

V. El Poder Legislativo entre 1821-1856

Esta parte de nuestro estudio, comprende desde 1821 cuando el Poder Legislativo estuvo depositado en la Junta Provisional Gubernativa; continua con el Segundo Congreso Mexicano instalado en 1822 y con el Congreso Constituyente de 1823-1824 que promulgó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; seguirá con el espurio Congreso Constituyente de 1835-1836 que expidió las "Siete Leyes Constitucionales" y con el Congreso que realizó las "Bases Orgánicas de 1843"; estudiará también al Congreso Constituyente de 1846-1847 que restableció la Constitución de 1824 expidiendo una Acta de Reformas; así como repasará las "Bases de la Administración de la República" de Antonio López de Santa Anna en 1852, que estuvieron vigentes hasta antes del triunfo del Plan de Ayutla, que analizaremos finalmente.

A) La Junta Provisional de Gobierno de 1821

El 27 de septiembre de 1821 hizo su entrada triunfal a la capital del anterior reino de la Nueva España, el Ejército Trigarante, iniciándose la vida de México como Nación Independiente.

De acuerdo a los Tratados de Córdoba el órgano encargado para la transición de colonia a nación libre, sería la Junta Provisional Gubernativa. A la cabeza de esta junta integrada por 38 miembros quedó Agustín de Iturbide. Sus funciones eran de lo más variado, lo que interesa a nuestra materia, es asentar que en este año la Junta Provisional Gubernativa tuvo bajo su control la actividad legislativa. Además, también fue la encargada de emitir la Convocatoria al Congreso Constituyente, cosa que

¹⁸ Véase BURGOA ORIHUELA, I. Op. cit., p. 624.

no sucedió sino hasta finales de 1821, ya que la Junta que había adquirido un carácter aristocrático, se dedicó a festejar y decretar premios en honor a su Presidente Agustín de Iturbide.

B) El Segundo Congreso Mexicano en 1822

La mayoría de los historiadores coinciden en señalar que el primer Congreso en nuestro país, fue aquel que promulgara la Constitución de Apatzingán, y no considera a la Junta de Zitácuaro organizada por López Rayón como un Congreso, a pesar de que su actividad tuvo rasgos eminentemente legislativos. Por lo tanto, el Congreso de Anáhuac en Chilpancingo es considerado históricamente como el Primer Congreso Mexicano. Para el 24 de febrero de 1822, con motivo del Primer Aniversario del Plan de Iguala quedó instalado el Segundo Congreso Mexicano, que sustituyó a la Junta Provisional de Gobierno como órgano encargado del Poder Legislativo. Dicho Congreso que estuvo integrado por 102 diputados, pensó que la soberanía nacional residía en el Poder Legislativo, estableció que su estructura sería unicameral y que los diputados eran representantes de la nación.

Las Cortes de la Catedral, así llamadas porque se reunieron por vez primera en ese recinto religioso, realizaron la mayoría de sus trabajos en la iglesia de San Pedro y San Pablo, mandada a acondicionar por la Regencia que encabezaba don Juan O'Donjú, último virrey español. El mismo día de su instalación, además de lo ya comentado, este Congreso declara como la única religión en México a la Católica, Apostólica y Romana, y adopta la Monarquía Moderada Constitucional como forma de gobierno, denominando al país Imperio Mexicano. El Congreso se reserva para sí el ejercicio del Poder Legislativo en toda su extensión, en consecuencia se decretaba el cese de funciones de la Junta Gubernativa.

Existieron tres tendencias al interior de este Congreso, dominado principalmente por los iturbidistas; los republicanos y los borbonistas a pesar de sus grandes diferencias resolvieron unirse para tratar de impedir lo que parecía inminente: la coronación de Agustín I como Emperador Constitucional de México.

Así en los tiempos del Imperio Mexicano, gobernado por Agustín I quien había sido coronado el 21 de mayo de 1822, empezaron los problemas entre el Congreso y el Emperador, ya que la Asamblea Nacional empezaba a unirse entorno a los principios republicanos.

Ante la lucha abierta de los diputados, Agustín I disolvió en un acto caprichoso al Congreso, nombrando en su lugar a una *Junta Nacional Instituyente* integrada por 45 diputados partidarios del Imperio.

Buscando dar legalidad a su función legislativa, la Junta expide en febrero de 1823 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que abroga totalmente la Constitución Gaditana de 1812, y establece la separación de poderes, correspondiendo el Poder Legislativo a dicha Junta.

El legítimo Congreso nunca se separó. La idea liberal se hizo popular y permitió que el levantamiento iniciado en Jalapa por Antonio López de Santa Anna tuviera eco, ya que a través del Plan de Casamata, Vicente Guerrero y Nicolás Bravo se unieron con él, reforzando el movimiento anti-iturbidista.

En dicho plan, se exigía convocar a un nuevo Congreso y se pedía la destitución de Iturbide como Emperador. El artículo 3o. del Plan se reservaba la facultad de poder reelegir en las provincias a los diputados del Congreso disuelto "que por sus ideas liberales y firmeza de carácter se hicieran acreedores al aprecio público".

Ante la crisis política y con el deseo de salvar la situación, Iturbide restableció al Congreso. Poco después el 20 de marzo de 1823 abdicaría al trono. Nueve días después con la asistencia de 103 diputados, el Congreso se reinstalaba y nombraba a un Gobierno Provisional integrado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Negrete.

Destacaron en este Congreso los monárquicos Tagle, Fagoaga y Horbergoso; los insurgentes Guadalupe Victoria, José Ma. Izazaga y Carlos Ma. Bustamante; los borbonistas como el Marqués de Castañiza; los clérigos intelectuales de la talla de Fray Servando Teresa de Mier y los antiguos diputados a las Cortes de Cádiz como Guridi y Alcocer.

C) El Tercer Congreso Constituyente Mexicano y la Constitución Federal de 1824

El Segundo Congreso Constituyente de 1822-1823 convocó al Tercer Congreso Constituyente, en virtud de que las provincias buscando cumplir con el Plan de Casamata, le negaron facultades para elaborar una nueva Constitución, de esta manera el 17 de junio de 1823 se expidió la convocatoria para la elección de un nuevo Congreso.

En ese momento ante el fracaso del Imperio, todas las tendencias, opiniones y partidos coincidían en que la forma de gobierno para México debía de ser la República.

Con el antecedente fincado en el multicitado Plan de Casamata, que otorgaba verdadera fuerza y autonomía a las provincias, el nuevo Constituyente aprobaría el 12 de junio de 1823 la forma de República Federada.

El Congreso Constituyente de 1823-1824 aprobó el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* el 31 de enero de 1824. Como dice Jorge Sayeg, la aparición del Federalismo en México "no responde, como con cierta frecuencia ha venido repitiéndose, a un afán de imitación de una forma de gobierno de nuestros vecinos del norte, sino a una necesidad de nosotros mismos",¹⁹ de esta forma, la Federación Mexicana estuvo compuesta por diecinueve Estados y cuatro Territorios.

Los artículos 5o. y 6o. del Acta Constitutiva redactada por la Comisión que encabezaba Miguel Ramos Arizpe rezaba textualmente:

"Artículo 5o.- La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República, representativa, popular, federal.

Artículo 6o.- Sus partes integrantes son estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior..."²⁰

El Acta Constitutiva de la Federación en sus artículos del 10 al 14 fijó el sistema de división de poderes y la formación de un Congreso General en el que se depositaría el Poder Legislativo. Asentaba el sistema bicameral por primera vez en nuestro país, establecía a la población como base para nombrar a los diputados y a las Legislaturas de los Estados para nombrar a los senadores.

Inspirados en la Constitución de Cádiz de 1812, en la Constitución Norteamericana de 1789, en el proyecto presentado en el Segundo Congreso Mexicano por el diputado guatemalteco José del Valle y en la recientemente aprobada Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, Fray Servando Teresa de Mier, Lorenzo de Zavala, Carlos Ma. de Bustamante, Manuel Crescencio Rejón y Miguel Ramos Arizpe, entre otros, tuvieron su base documental para que aunados a sus propias ideas, realizaran la redacción final de la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* sancionada el 4 de octubre de 1824.

Las corrientes imperantes al interior de este Congreso Constituyente, fueron la federalista encabezada por Miguel Ramos Arizpe y la centralista por Fray Servando Teresa de Mier.

¹⁹ SAYEG HELU, J. Op. cit., Tomo I, p. 220.

²⁰ "Las Constituciones de México". Segunda Edición. H. Cámara de Diputados LIV, Legislatura (Mexico, 1991) p. 69.

La Constitución de 1824 en su artículo 6o. instituye la división de poderes, organizando al Poder Legislativo desde el artículo 7o. hasta el 73o. de su texto. El Poder Legislativo lo depositaría en un Congreso General de tipo bicameral, aceptando así, a la Cámara Diputados y a la Cámara de Senadores como integrantes de un mismo Congreso.

Se estableció por primera vez para la Cámara de Diputados, el período de dos años de duración en el encargo de representante; la base de "ochenta mil almas" para la elección de cada diputado o fracción que exceda de cuarenta mil; la figura de la suplencia; el sistema indirecto de elección; los requisitos para ser diputados fueron tener 25 años como mínimo para ser electo y ser originario en el Estado por donde se fuera candidato o tener cuando menos dos años de vecindad. Se permite también a los extranjeros ser diputados, cuando tuviesen ocho años de vecindad y un determinado número de ingresos anuales. Se establecen también los casos de inelegibilidad e incompatibilidad, siendo prácticamente los mismos de nuestra actual Constitución.

Respecto a la Cámara de Senadores fue Fray Servando Teresa de Mier el que difundió su importancia; sin embargo, el Padre del Federalismo Mexicano Don Miguel Ramos Arizpe es quien contribuye en forma decisiva para el establecimiento del Federalismo bicameral, que como vimos había quedado consagrado desde el Acta Constitutiva de la Federación. El Senado se compondría según el artículo 25 de la Carta Magna de 1824, de dos senadores por cada Estado elegidos por sus respectivas legislaturas, esto significa que su elección era indirecta. La renovación de la Cámara de Senadores se haría por mitad cada dos años. Es importante anotar, que la representación provincial de Coahuila y Texas fue la que propuso el 28 de mayo de 1823 el establecimiento del Senado, con el argumento de que representaría a las entidades federativas, pudiendo contrarrestar "la desproporcionada representación de los Estados más poblados y en consecuencia más poderosos frente a los menos desarrollados",²¹ que ya se tenía en la Cámara de Diputados. Destacan también la autocalificación parlamentaria de los miembros del Congreso, el establecimiento de facultades para el Congreso General, el procedimiento de formación de Leyes y el tiempo, duración y lugar de las sesiones del Congreso General establecidas de manera muy clara en el texto de esta Constitución.

A manera de colofón, deseamos subrayar que durante el período de funciones de este Parlamento se estableció el procedimiento de redacción de las Actas del Congreso Constituyente Mexicano, antecedente del actual Diario de Debates; también se instaló la Imprenta del Congreso que sirvió para que importantes obras legislativas nos llegaran hasta nuestros días; así como, se redactó y se puso en vigor el Primer Reglamento del Congreso General.

²¹ GONZALEZ OROPEZA, M. Op. cit., p. 968.

D) Las Siete Leyes Constitucionales del espurio Congreso Constituyente de 1835-1836

Seis días después de promulgada la Constitución Federal y habiéndose realizado las votaciones para elegir a los titulares del Poder Ejecutivo, tomaron posesión como Presidente y Vicepresidente de la República, Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo.

Durante este tiempo de agitados años, lo mismo se produjeron planes, proclamas y cuartelazos. Las diferencias entre Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo, pusieron en más de una ocasión al país al borde de una guerra civil.

De esta manera llegaron las próximas elecciones presidenciales, en la que fue favorecido por el voto de 11 legislaturas de los Estados, el Ministro de Guerra identificado con Bravo; Manuel Gómez Pedraza; le siguió Vicente Guerrero con 9 votos, que era apoyado por el Presidente Victoria; y con 6 votos Bustamante.

Gracias a la gran popularidad que gozaba Guerrero y apoyado por Victoria, da a conocer el Plan de Perote, encabezado nuevamente por el oportunista Santa Anna; al tenor de este Plan se registra la anulación anticonstitucional por parte del Congreso de la elección legítima de Gómez Pedraza, iniciando tristemente la historia de los fraudes en México y la sujeción del Legislativo a los designios del Ejecutivo.

La ilegalidad ya estaba sembrada, Guerrero fue Presidente y Bustamante Vicepresidente. Poco tiempo duro Guerrero, ya que con el pretexto de la invasión española de Isidro Barradas, el Vicepresidente Anastasio Bustamante -de ideas conservadoras y admirador de Iturbide- con las mismas tropas con las que combatió la "reconquista de México" y con la ayuda de Santa Anna derrocó a Vicente Guerrero.

Nuevamente el Congreso se prestaba a justificar el levantamiento y nombraba Presidente a Bustamante, quien ante las presiones de Santa Anna y ante la posibilidad de ser derrocado decide unirse a sus pretensiones. De esta manera con los Convenios de Zavaleta, Pue., deciden llamar al Presidente legalmente electo Manuel Gómez Pedraza a terminar su período constitucional, el Congreso lo acepta y su debilidad ante el Ejecutivo se incrementa.

Con la unión de Santa Anna, Bustamante y Gómez Pedraza, el camino para que el primero llegara a ocupar la titularidad del Ejecutivo estaba despejado. Afortunadamente, junto con Santa Anna es electo como Vicepresidente Valentín Gómez Farfás, quien sería titular del Ejecutivo a partir del 1o de abril de 1833, ya que Santa Anna había decidido descansar en su natal Jalapa.

Durante este período, la sumisión del Congreso al Ejecutivo fue total, para ese entonces y desde 1829 ya había cambiado su sede a un salón exprofesamente construido para él, en Palacio Nacional.

Con la ascensión del liberal Gómez Farias, que con la docta colaboración de José Ma. Luis Mora, impulsó en nuestro país lo que algunos historiadores denominan la Pre-Reforma o la Primera Reforma, debido a la serie de medidas progresistas que aplicó en detrimento del clero católico.

Muchos fueron los decretos propuestos por Gómez Farias que en poco menos de un año el Congreso aprobó. Ante el descontento de la milicia y el clero, Santa Anna regresa a la Presidencia de la República, encabezando la reacción contra su propio gobierno. Ahora el poder del Ejecutivo culpa a los cuerpos legislativos del "caos en que se encuentra sumida la República", de esta manera, Santa Anna tacha de imprudentes las reformas aprobadas por el Congreso.²² Desgraciadamente el Plan de Cuernavaca que al grito de ¡Religión y Fueros! regreso al poder a Santa Anna, fue reconocido por el Congreso, cesando de sus funciones a Gómez Farias.

No satisfechos con esto, el Congreso Federal de 1835-1836 integrado en su mayoría por conservadores, violando lo dispuesto por el artículo 171 de la Constitución de 1824, que establecía:

"Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la Nación mexicana..."²³

El 9 de septiembre de 1835, el Congreso se declaró fuera de todo mandato constitucional investido de facultades constituyentes, dotándose de facultades para variar la forma de gobierno y constituirlo de nuevo. Así, la Constitución Federal de 1824 génesis verdadera del Derecho Parlamentario en el Constitucionalismo mexicano terminaba su vigencia como máxima autoridad jurídica en nuestra nación. El mencionado espurio Congreso Constituyente decidió que su sistema de integración sería Unicameral, por lo que reunió a las dos Cámaras en una sola. Después nombró una Comisión que se encargó de abrogar la Constitución de 1824 y por lo consiguiente hizo lo mismo con el Sistema Federal Mexicano.

Después de registrado el "golpe de estado parlamentario",²⁴ el 23 de octubre del mismo año, dicha Comisión integrada por Francisco Manuel Sánchez de Tagle, Antonio Pacheco Leal, Juan Cayetano Gómez de Portugal, Miguel Valentín, José Ma. Cuevas y José Ignacio de Anzorena dictaban las *Bases para la Nueva Constitu-*

²² Véase SAYEG HELU, J. Op. cit., Tomo I. p. 274.

²³ "Las Constituciones de México". Op. cit., p. 94.

²⁴ Como lo considera Dn. Emilio Rabasa en "La Constitución y la Dictadura" (Mexico, 1956). p. 9.

Durante este periodo, la sumisión del Congreso al Ejecutivo fue total, para ese entonces y desde 1829 ya había cambiado su sede a un salón exprofesamente construido para él, en Palacio Nacional.

Con la ascensión del liberal Gómez Farias, que con la docta colaboración de José Ma. Luis Mora, impulsó en nuestro país lo que algunos historiadores denominan la Pre-Reforma o la Primera Reforma, debido a la serie de medidas progresistas que aplicó en detrimento del clero católico.

Muchos fueron los decretos propuestos por Gómez Farias que en poco menos de un año el Congreso aprobó. Ante el descontento de la milicia y el clero, Santa Anna regresa a la Presidencia de la República, encabezando la reacción contra su propio gobierno. Ahora el poder del Ejecutivo culpa a los cuerpos legislativos del "caos en que se encuentra sumida la República", de esta manera, Santa Anna tacha de imprudentes las reformas aprobadas por el Congreso.²² Desgraciadamente el Plan de Cuernavaca que al grito de ¡Religión y Fueros! regreso al poder a Santa Anna, fue reconocido por el Congreso, cesando de sus funciones a Gómez Farias.

No satisfechos con esto, el Congreso Federal de 1835-1836 integrado en su mayoría por conservadores, violando lo dispuesto por el artículo 171 de la Constitución de 1824, que establecía:

"Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la Nación mexicana..."²³

El 9 de septiembre de 1835, el Congreso se declaró fuera de todo mandato constitucional investido de facultades constituyentes, dotándose de facultades para variar la forma de gobierno y constituirla de nuevo. Así, la Constitución Federal de 1824 génesis verdadera del Derecho Parlamentario en el Constitucionalismo mexicano terminaba su vigencia como máxima autoridad jurídica en nuestra nación. El mencionado espurio Congreso Constituyente decidió que su sistema de integración sería Unicameral, por lo que reunió a las dos Cámaras en una sola. Después nombró una Comisión que se encargó de abrogar la Constitución de 1824 y por lo consiguiente hizo lo mismo con el Sistema Federal Mexicano.

Después de registrado el "golpe de estado parlamentario",²⁴ el 23 de octubre del mismo año, dicha Comisión integrada por Francisco Manuel Sánchez de Tagle, Antonio Pacheco Leal, Juan Cayetano Gómez de Portugal, Miguel Valentín, José Ma. Cuevas y José Ignacio de Anzorena dictaban las *Bases para la Nueva Constitu-*

²² Véase SAYEG HELU, J. Op. cit., Tomo I. p. 274.

²³ "Las Constituciones de México". Op. cit., p. 94.

²⁴ Como lo considera Dn. Emilio Rabasa en "La Constitución y la Dictadura". (Mexico, 1956). p. 9.

del Congreso en sus períodos de receso llamado Diputación Permanente, que sin duda es el antecedente de la Comisión Permanente del actual Congreso de la Unión.

E) Las Bases Orgánicas de 1843

La etapa del "Constitucionalismo Oligárquico" así considerado por Jesús Reyes Heróles, ya que "las Siete Leyes determinan un propósito, por absurdo que a la distancia parezca: consolidar y perpetuar "de jure" el poder de las clases privilegiadas que día a día se debilitaban",²⁶ no tendría mucho futuro en virtud de los acontecimientos que se sucedieron.

En primer lugar, la separación del Estado de Texas en 1836 que alimentada por la ruptura del pacto federal, decidió declarar su independencia; en segundo lugar, el clima de inestabilidad política en el país provocada por las clases privilegiadas, y que tienen como mejor ejemplo los diecinueve gobiernos diferentes entre 1834 año de la caída de Gómez Fariás hasta 1846 cuando se reimplantó el federalismo; en tercer lugar, la invasión francesa 1838, que al ver la debilidad de nuestra patria y con propósitos verdaderamente irrisorios mantuvo con el gobierno mexicano la "guerra de los pasteles".

Desgobornado nuestro país porque Santa Anna se retiraba del poder cada vez que lo deseaba, se mantuvieron interinatos como los de Miguel Barragán y José Justo Corro bajo la complacencia de un Congreso sometido a la voluntad del metapoder del Supremo Poder Conservador. En el mes de abril de 1837 Anastasio Bustamante nuevamente sería Presidente de México ante el desprestigio de quien transara Texas, Antonio López de Santa Anna.

Sin embargo, nuevamente Santa Anna retornaría al poder en 1839, después de haber ganado popularidad en la guerra contra los franceses por la pérdida de su pierna izquierda que fue objeto de los más ridículos honores. A pesar de que Bustamante siguió en la Presidencia, no había lugar a dudas de quien manejaba los destinos de nuestro país.

La Presidencia ante lo complicadas, contradictorias e impracticables que eran "Las Siete Leyes", propuso que la Constitución fuera reformada, de este modo en 1840 y 1842 se hicieron dos proyectos de modificaciones, ambos fueron rechazados.

En 1840, el proyecto signado el 30 de junio planteaba la supresión del Supremo Poder Conservador. Las disposiciones en cuanto al Poder Legislativo solo planteaban como novedad que toda iniciativa de decreto o ley tendría como Cámara de Origen a la de diputados, mientras que la de senadores sería Cámara Revisora; se

²⁶ REYES HERÓLES, J. "El Liberalismo Mexicano". Tomo I, P. 223.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

fijaban también por primera vez las facultades exclusivas de cada Cámara. Se propuso por el Dip. Pedro Ramírez que el control de constitucionalidad de las leyes no estuviera a cargo del Legislativo sino de la Suprema Corte de Justicia.

En 1841, con la finalidad de reformar la Constitución a través de un Congreso Nacional Extraordinario se levanta en armas Mariano Paredes, quien apoyado por el "camaleón" Santa Anna da lugar a las Bases de Tacubaya, que fueron también respaldadas por el Presidente Bustamante. De esta manera, el 6 de octubre de 1841 son desconocidos los poderes establecidos en la Constitución de 1836.

Disuelto el Congreso, en diciembre de 1841 se convoca a nuevas elecciones, como titular del Poder Ejecutivo es nuevamente nombrado Santa Anna, cavando de entrada la tumba de un nuevo Poder Legislativo independiente del Ejecutivo.

El Congreso que tenía mayoría liberal fue instalado en abril de 1842, sin embargo tuvo que esperar hasta el día 10 de junio para iniciar sus labores, en virtud de que Santa Anna aún no estaba preparado para acudir a él. La Comisión designada para redactar la nueva Constitución estuvo integrada por: Juan José Espinoza de los Monteros quien fungió como Presidente del Congreso, Mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez y Antonio Díaz Guzmán. Esta Comisión planteó un Proyecto de Constitución con fórmulas republicanas y representativas, siendo apoyado el regreso al federalismo por Muñoz Ledo, Espinoza de los Monteros y Mariano Otero, cabe resaltar que en este proyecto solo podían iniciar leyes las Legislaturas de los Estados y el Presidente de la República.

Sin embargo la mayoría se opuso al federalismo, así Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez y Díaz Guzmán entregan un proyecto propio, por lo que ambos proyectos regresan al seno de la Comisión sin ser votados, debido a la gran diferencia que los separaba: la restauración del Federalismo.

El segundo proyecto leído el 3 de noviembre de 1842 trató de neutralizar las dos formas de gobierno, se suprimió la palabra federal, pero se creaban pequeñas asambleas legislativas. El proyecto no satisfizo a nadie, porque al mezclarse los dos sistemas, las clases privilegiadas declararon abiertamente su descontento por las tendencias federalistas disfrazadas del Congreso.

A pesar de que ya se habían aprobado 60 artículos hasta los primeros días de diciembre, los militares incitaron al pueblo que en Huejotzingo, Pue., se levantó pidiendo la disolución del Congreso y la convocación a una Junta de Notables

"designados por el gobierno para constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular".²⁷

Así el 6 de enero de 1843, la Junta Nacional Legislativa que integrada por 80 notables designados por el Ejecutivo, a la sazón Nicolás Bravo, ya que Santa Anna como era su costumbre en situaciones difíciles había decidido retirarse a descansar, quedó instalada únicamente por miembros nativos de la ciudad capital, que legislarían para toda la República. Con ese carácter anti-democrático y anti-republicano algunos miembros rechazaron su nombramiento, en virtud de que podían visualizar cual sería su papel en este espurio Congreso. Se consumaba nuevamente un golpe de Estado en contra del Parlamento Mexicano.

Santa Anna quien ya había regresado de su descanso, promulgó el 12 de junio de 1843 las llamadas *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, que le enviara la Junta Legislativa. Las llamadas "Bases Orgánicas" establecían de nueva cuenta el sistema centralista, dando todavía mayor fuerza al Ejecutivo, originando con ello un verdadero despotismo constitucional.

Respecto al Legislativo se establecía un sistema bicameral; además es importante señalar que el Senado integrado por setenta y tres miembros adquiriría un carácter clasista, ya que la tercera parte de su integración total estaba constituido por representantes designados por los diputados, la Suprema Corte y el Presidente, siempre y cuando hubieran sobresalido en el campo castrense, civil o eclesiástico o haber ocupado cualquiera de los siguientes cargos: Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario de Despacho, Ministro de la Suprema Corte, Gobernador, Senador o Diputado, Obispo o General de División; también, se incluyó al Presidente de la República en el proceso legislativo otorgándosele la facultad de sancionar las leyes; para la elección de los diputados se tomaría como base la de 60 mil habitantes o fracción que pasara de 35 mil, se renovarían parcialmente cada bienio por mitad sus integrantes y la edad mínima para tener el cargo sería de 30 años. Siguiéndose con el esquema planteado desde la Constitución de 1824, se prevé los periodos de sesiones, el procedimiento de formación de la Ley, las atribuciones del Congreso y las exclusivas de cada Cámara y de la Diputación Permanente.²⁸

²⁷ RABASA, E. Op. cit., p. 11.

²⁸ Véase "Las Constituciones de México". Op. cit., p. p. 132-137.

F) El Congreso Constituyente de 1846-1847 y su acta de reformas a la Constitución de 1824

Apenas promulgadas las Bases Orgánicas de 1843, se sucedieron varios pronunciamientos tratando de desconocerlas, al ver esto Santa Anna decide retirarse otra vez a su rancho "Manga de Clavo". La situación no mejoró, ya que varios militares se disputaban el despótico ejercicio del poder, que preveía dicha Constitución.

Reinaba en nuestro país una situación verdaderamente anárquica, Santa Anna después de su descanso regresa al poder y suspende las atribuciones del Congreso mientras se restablece el orden público. Tuvo poco éxito, ya que su figura empañaba la de algunos nuevos "paladines" que deciden sea desterrado del país, mandándolo a Venezuela.

Esta época es la de mayor florecimiento de las ideas conservadoras y monárquicas, encabezadas principalmente por Lucas Alamán y estando en la presidencia el Gral. Paredes y Arrillaga, que más tarde se lanzaría a la aventura monarquista, sin contar ni siquiera con el unánime apoyo de los mismos conservadores.

Entre muchos de los levantamientos que esta situación provocó, destaca el "Plan de la Ciudadela" encabezado por el Gral. José Mariano Salas, quien consideraba que los planes monárquicos eran una traición a la Independencia del país. Dicho Plan exigió la reunión de un nuevo Constituyente tal y como lo preveía la Constitución de 1824, así como el regreso de Santa Anna, de quien se decía que gracias a su incuestionable prestigio en el ejército, era la mejor garantía de la unión que en esos momentos necesitaba nuestra patria.

Al triunfar este movimiento, la vigencia de las Bases Orgánicas terminó en agosto de 1846. Ahora Santa Anna daría un viraje hacia el Federalismo y se rodearía obligado por las circunstancias de liberales de cuña probada como Manuel Crescencio Rejón y Valentín Gómez Farías.

El 28 de agosto de 1846 se restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824 mientras que se aprobaba una nueva, para este efecto se convocó a elecciones para la integración de un nuevo Congreso.

El 6 de diciembre de 1846 el Congreso dotado de facultades constituyentes y ordinarias abrió su período de sesiones. A pesar de la situación crítica por la que se atravesaba, a este Congreso concurrirían miembros de gran valía, como Otero, Muñoz Ledo y Espinosa de los Monteros quien desde aquel brote liberal de 1842 habían mostrado su gran capacidad; Valentín Gómez Farías y Manuel Crescencio Rejón,

viejos luchadores liberales; Benito Juárez, Guillermo Valle, Eligio Romero, Bernardino Carbajal, entre otros, que representaban a la nueva generación progresista.

Tocó a este -que fue el Sexto Congreso Constituyente de nuestra Nación- hacer frente a la invasión yanqui, para lo que se adoptó definitivamente a la Carta del '24 como máximo ordenamiento vigente, considerándose que a la brevedad posible le serían hechas las reformas necesarias. Surge en estos momentos la importante figura de Mariano Otero, quien con su voto particular, convence al Congreso de la necesidad de actualizar los mandatos de la Carta Federal de 1824.

Por enésima ocasión Santa Anna se retira del poder, quien queda en manos de Valentín Gómez Farías. Para el 18 de mayo de 1847 el Congreso sanciona "El Acta Constitutiva y de Reformas a la Constitución de 1824" que tenía como fundamento el voto particular de Otero, y que constaba de 22 artículos. Destacan la supresión de la Vicepresidencia de la República, se erigen nuevos estados federados y se prevé un nuevo control de la Constitución por parte del Poder Judicial, surgiendo así el histórico Juicio de Amparo como institución jurídica, y que fuera iniciada en la Constitución Yucateca de 1840 por Manuel Crescencio Rejón.

Respecto al Poder Legislativo, con el retorno al Federalismo, el Senado volvió a tener representación estatal, cabe señalar que el sistema clasista continuó parcialmente, ya que algunos senadores distinguidos eran electos a propuesta de los diputados, de los mismos senadores y de la Suprema Corte de entre individuos que hubiesen ocupado cargos de importancia; además se duplicó el número de senadores y se estableció el sistema de elección directa para los miembros de esta Cámara; la edad mínima requerida para ser senador bajó de 35 a 30 años, fijándose que el Senado se renovaría por tercios cada 2 años. En cuanto a la Cámara de diputados la base electoral para su integración fue de 50 mil habitantes o fracción que excediera de 25 mil; la edad requerida para ser diputado bajó de 30 a 25 años; entre las novedades que destacan está la facultad exclusiva otorgada a esta Cámara, para erigirse como Jurado y para resolver acusaciones en contra de altos funcionarios, siendo este el antecedente constitucional sobre los Juicios Políticos o de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Es importante agregar que el Congreso solo podía aprobar proyectos de Ley por mayoría absoluta de los representantes en cada Cámara, así como, también se limitó al Poder Legislativo a ejercer sus facultades en apego total al texto constitucional.²⁹

Finalmente, queremos destacar la presencia en este Congreso de un grupo de liberales moderados, que encabezados por José Ma. La Fragua, Mariano Riva Palacio, José Ma. Lacunza e Ignacio Comonfort que pugnaban por un cambio paulatino al sistema de gobierno mexicano, por lo que en el futuro representarían.

²⁹ Véase "Las Constituciones de México". Op.cit. p.p. 153-157.

G) Las Bases para la Administración de la República de 1852

Hallándose combatiendo Santa Anna a las tropas norteamericanas, Valentín Gómez Farías con el apoyo del Congreso a principios de 1847, buscando financiar los gastos que la guerra provocaba, publica un Decreto en el que se autoriza hipotecar o vender en subasta pública bienes de manos muertas. Esta disposición afectó seriamente los intereses del Clero, por lo que la Iglesia provocó al pueblo a la rebelión valiéndose de su enorme devoción a la fe católica.

Desgraciadamente en el mismo momento en que los Norteamericanos atacaban al Puerto de Veracruz, la Iglesia al grito de: ¡Viva la religión; muera el mal gobierno! iniciaba la llamada rebelión de los polkos.

Santa Anna ante la relatada situación, regresa a la Presidencia y deroga la Ley del 11 enero de 1847, el clero católico triunfaba haciendo además renunciar al Presidente interino Valentín Gómez Farías gracias a un sumiso y arrepentido Congreso.

Ante la aplastante penetración de los "gringos" en territorio mexicano, el gobierno de Santa Anna hubo de firmar "El Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos de América", mejor conocido como "Tratados de Guadalupe Hidalgo", a través de los cuales México cedía además de Texas, los territorios de Santa Fe, de Nuevo México y de la Alta California, cerca de las dos terceras partes de Sonora y Sinaloa, y el territorio situado entre el Río Nueces y el Río Bravo, pertenecientes a Tamaulipas y Coahuila.

Así el 2 de febrero de 1848, poco más de la mitad del territorio mexicano fue cedido a cambio de la ridícula suma de 15 millones de pesos, contando con la aprobación de un Congreso temeroso que nunca supo defender nuestra soberanía.

Ante la impotencia de los liberales y el fracaso de los conservadores, el país se encontraba en un caótico estado. De esta manera Manuel de la Peña y Peña, José Joaquín Herrera y Mariano Arista se sucederían en el cargo de Presidente, con un Congreso que pasaba desapercibido ante la desesperada situación. Las revueltas se sucedían a pesar de los esfuerzos de Mariano Arista por controlar la situación, las fuerzas conservadoras convocan nuevamente al "camaleón" Santa Anna, a través del "Plan Blancarte" en Jalisco, a que regresara al territorio de la República del cual se había exiliado voluntariamente.

De esta forma, el 20 de octubre de 1852 se da a conocer el "Plan del Hospicio" que proponía la Convocatoria a un nuevo Congreso Extraordinario que reformara la Constitución. El Presidente Arista renuncia a su cargo y en su lugar accede interinamente Juan Bautista Ceballos, Presidente de la Suprema Corte. El 6 de febrero de 1853 se firma el "Plan de Arroyozarco" que llamaba otra vez a Santa

Anna a "hacernos el favor" de presidir la República, otorgándole facultades verdaderamente dictatoriales hasta la promulgación de una nueva Constitución Política. Al regresar los conservadores al poder, el Partido Liberal no pudo evitar la undécima Presidencia de Santa Anna.

Fueron muchos los ataques que Santa Anna recibió a raíz de su arribo a la Presidencia, sin embargo el 20 de abril 1853 "El cojo" promulgó las "Bases para la Administración de la República" documento que tenía como rasgo esencial el afianzamiento de la dictadura y la concentración del poder. Con esta legislación el Poder Legislativo quedó totalmente supeditado a las decisiones de Santa Anna.

El 16 de diciembre de 1853 Santa Anna cometería su peor locura, la de darse el título de "Alteza Serenísima" que provocó en lo sucesivo, importantes levantamientos. Todavía la tiranía fue más allá, ya que Santa Anna para solucionar el problema sobre los límites de Texas y Nuevo México, firmaría el 30 de diciembre de 1853 el vergonzoso "Tratado de La Mesilla", vendiendo en 10 millones de pesos esa porción del territorio nacional, de los cuales únicamente fueron pagados siete, que solo sirvieron para acrecentar la riqueza del tirano, todo esto ante la complacencia de un Senado que ratificó dicho tratado.

H) La revolución de Ayutla

La reacción del pueblo ante las locuras y decisiones anti-nacionales de Santa fue inmediata, de esta forma surge una de la más importantes revoluciones en la historia de México: la de Ayutla. El 10. de marzo de 1854 en el Estado de Guerrero, el Gral. Juan Alvarez iniciaba una nueva guerra civil que tenía como principal objetivo la destitución de Santa Anna y la realización de una nueva Constitución.

El Plan de Ayutla pronunciado por Juan Alvarez un liberal puro, contó con el apoyo de toda el ala liberal, por lo que tanto puros como moderados e inclusive algunos conservadores se unieron para derrocar a Santa Anna, quien desde la muerte de Lucas Alaman líder moral de los conservadores gobernaba sin restricción alguna.

Es importante mencionar que se unieron al movimiento revolucionario, estando desterrados en Nueva Orleans, personalidades de la talla de los gobernadores de Michoacán y Oaxaca, Melchor Ocampo y Benito Juárez, además de Ponciano Arriaga y José María Mata que brillarían intensamente en el Constituyente de 1856-1857. Este grupo, que había sido desterrado por Santa Anna, se convirtió en la cabeza ideológica del movimiento cuando constituyeron la Junta Revolucionaria Mexicana en Brownsville, Texas y publicaron "El Noticioso del Bravo".

Mientras en México surgía la figura de Ignacio Comonfort un liberal moderado que apoyado por los conservadores, convocó a través del Plan de Acapulco a

destruir el régimen santannista y a crear uno nuevo. Sus propuestas que eran más moderadas que las del Plan de Ayutla fueron factor de unidad, ya que invitaba a Juan Alvarez que hacía la guerra en el Sur y a el Gral. Vidaurri que la hacía en el norte, a unirse en un mismo movimiento que nombraría a un Presidente Interino y convocaría a un Congreso Constituyente que redactaría una nueva Constitución y que decidiría sobre la forma de gobierno de la República.

Así, la revolución iniciada en Ayutla era el punto de partida de la histórica época conocida como *La Reforma*, que iniciaba con un gran triunfo al renunciar por última vez Santa Anna a la Presidencia en agosto de 1855, y con la esperanza de una patria unida en torno a las figuras de Alvarez y Comonfort.

VI. El Poder Legislativo de 1855-1915

El Plan de Ayutla fue la demostración palpable del levantamiento de una nueva generación en nuestra patria. Encabezados por Juan Alvarez, quien había sido también héroe de la Independencia, muchos hombres de libérrimas ideas vendrían a aportar a nuestra nación páginas que enaltecen la dignidad de los mexicanos.

En esta etapa considerada como la segunda época del Poder Legislativo en México, se intentó romper con el status excepcional que conferían las leyes al clero, a los militares y a los ricos, sin embargo estos lucharían por no perder sus privilegios.

Durante los años de 1855 a 1915 grandes páginas de la historia nacional se escribieron en el Congreso Mexicano, que después de crear la Constitución Liberal de 1857 y de imponerse a la reacción Imperial de los conservadores, caería en las manos de los primeros intentos presidencialistas con Juárez y Lerdo, para quedar después a expensas del dictador Díaz, nuevamente después de este breve ciclo en el que le fue usurpada su independencia regresaría para impulsar la obra revolucionaria que se concretaría con la Constitución de 1917.

Revisaremos en este apartado las leyes impulsoras de la Reforma en los gobiernos de Juan Alvarez y de Ignacio Comonfort; la formación del Congreso Constituyente de 1856-1857 y el Estatuto Orgánico Constitucional. También analizaremos la estructura del Poder Legislativo en la Constitución de 1857, la reacción de los conservadores en contra de la Carta Magna del '57 a través del Plan de Tacubaya y el posterior establecimiento del Segundo Imperio Mexicano, así como el triunfo final de la República. Comprobaremos los factores que el Constituyente del '57 tuvo para desaparecer la Cámara de Senadores y los que tuvo para su posterior restablecimiento en 1874. Brevemente veremos el triste papel del Legislativo en el Porfiriato, el importante Plan de San Luis y el triunfo de la Revolución maderista.

Finalmente apuntaremos el papel de algunos representantes de la XXVI Legislatura al Congreso de la Unión contra el usurpador Huerta y el Plan de Guadalupe que formaría el Ejército Constitucionalista de Venustiano Carranza.

A) Las Leyes impulsoras de la Reforma

Una vez triunfante el Plan de Ayutla y tras un breve interinato de Martín Carrera, se dio cumplimiento al artículo segundo del Plan y se procedió a integrar una Junta de Representantes la que tuvo algunas funciones parlamentarias, como la de elegir un presidente interino.

Instalada dicha Junta, nombró al Gral. Juan N. Álvarez como Presidente. Este, para integrar su gabinete llamó a las personalidades más notables de la época, designando a Ignacio Comonfort en Guerra, quien era visiblemente apoyado por los liberales moderados y por los conservadores; Guillermo Prieto en Hacienda; Melchor Ocampo en Relaciones; Ponciano Arriaga en Gobernación; Miguel Lerdo de Tejada en el ministerio de Fomento; y Benito Juárez en Justicia y Negocios Eclesiásticos.

A pesar de gozar con el apoyo de la población, el presidente Álvarez presionado por el Ejército y por la Iglesia por tener un gabinete de liberales puros, se vio obligado a nombrar a Ignacio Comonfort como Presidente sustituto, razón que originó una fuerte división entre el gabinete, la que se vería acentuada con la renuncia del Ministro de Relaciones, Melchor Ocampo.

Sin embargo, en medio de la convulsión política, una gran época legislativa para nuestro país se fraguaba intentando acabar con la anarquía.

Primero, porque antes de su decisión de renunciar a la Presidencia el Gral. Álvarez acató una de las más importantes disposiciones del Plan de Ayutla, convocando el 16 de octubre de 1855 a un Congreso Constituyente que comenzaría sus trabajos el 18 de febrero del año inmediato.³⁰ Segundo, porque el 23 de noviembre del mismo año la reforma liberal comienza al expedirse la famosa Ley Juárez, que suprimía algunos de los fueros eclesiásticos y militares.

Iniciaba en nuestra patria una cascada legislativa creada desde el Ejecutivo, en quien recaían en ese momento las principales funciones legislativas y que posteriormente sería aprobada por el Congreso Constituyente.

³⁰ A este respecto muchos historiadores dicen que fue Ignacio Comonfort quien convocó al Congreso situación no del todo cierta, ya que siendo Presidente Gral. Juan N. Álvarez fue el primero en convocarlo. Véase SAYEG HELU, J. "El Constitucionalismo social mexicano". p.p. 378-379 y 385.

Sin embargo durante los gobiernos de Alvarez y posteriormente de Comonfort, los verdaderos legisladores fueron los ministros que se encontraban en las principales carteras del gobierno. Comenzando una práctica, tradicionalmente usada por muchos parlamentos y que consiste en poner a la Ley, el nombre del Ministro que la crea.

Con la Ley Juárez, la Ley Lafragua, la Ley Lerdo y posteriormente la Ley Iglesias comenzaba la gran reforma legislativa liberal, que alcanzaría su punto cúlmine con la Constitución del '57.

La *Ley Juárez* fue probablemente la más importante de las legislaciones que dieron inicio a la época conocida como La Reforma. Esta disposición legal de 77 artículos y 4 transitorios era una Ley de Administración de la Justicia. Principalmente tenía como fin suprimir los tribunales especiales para las clases privilegiadas. Fue considerada por el mismo Juárez como incompleta, ya que solo prohibió a los tribunales eclesiástico y militar de conocer negocios civiles. En materia penal, solo se citó que más adelante se tomaría la medida conveniente para este ramo en particular.

A los tribunales militares solo se les permitió conocer de delitos puramente castrenses. A los tribunales eclesiásticos se les limitaba a conocer solo de los delitos comunes cometidos por individuos de su fuero. En el artículo 4o. transitorio se estableció que los tribunales eclesiásticos pasaran a los jueces ordinarios los negocios civiles, situación que desde luego no fue acatada por el clero.

Realmente el valor de esta Ley radicó en ser el gran antecedente que tendrían los Constituyentes del '57 para la absoluta supresión de los fueros en esa memorable Constitución Federal; además de ser la primera en impulsar el principio liberal como derecho de todo ser humano de igualdad de todo individuo ante la Ley.

Por lo que respecta a la *Ley Lafragua* siendo ya Presidente Ignacio Comonfort, su ministro de gobernación José Ma. Lafragua elaboró una ley tendiente a establecer la libertad de prensa. Así el 28 de diciembre de 1855, se reemplazaba la prohibición hecha por gobiernos anteriores respecto a libre emisión de las ideas. A pesar de ser un avance importante cabe destacar que la misma ley preveía lo que a su parecer podría ser un abuso de la libertad de imprenta por ataques a la religión o al gobierno.

La *Ley Lerdo* del 25 de junio de 1856, fue producto de una serie de disposiciones legales encaminadas a restarle poder político y económico al clero. Muy a pesar del tono moderado de Comonfort, se vio obligado a aceptar algunas leyes de corte liberal como las que prohibían a la fuerza pública intervenir en el cobro de diezmos y cumplimiento de votos monásticos, entre otras. Con esta misma tendencia Miguel Lerdo de Tejada siendo Ministro de Fomento expidió la Ley de desamorti-

zación de los bienes de las corporaciones civiles o eclesiásticas, teniendo como objetivo que las riquezas por tanto tiempo estáticas, se pusieran en movimiento en beneficio de la economía del país. Esta disposición no suponía despojos de ninguna clase, ya que preveía la adjudicación de la propiedad a los arrendadores a través del pago de sus rentas más el 6% de rédito anual. Desgraciadamente esta Ley no cumplió con las expectativas, ya que solo quienes tuvieron el capital pudieron adquirir la propiedad y estos fueron principalmente los mismos ricos y algunos extranjeros. Sin embargo, esta ley fue una importante demostración de la necesidad de nacionalizar la propiedad territorial la cual se daría muy pronto en el año de 1859.

Aunque la *Ley Iglesias* fue posterior a la promulgación de la Constitución de 1857 es importante señalarla por su contenido eminentemente liberal. José María Iglesias siendo Ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública en el gobierno de Comonfort, expidió el 11 de abril de 1857 un ordenamiento jurídico, a través del cual regulaba los aranceles parroquiales para el cobro de derechos por bautizos, entierros, amonestaciones, matrimonios o cualquier otro servicio prestado por la Iglesia. Asimismo, obligaba a prestar estos servicios a las personas que no dispusieran de la cantidad para pagarlos. Reclamos airados por parte de la jerarquía eclesiástica se dejaron escuchar, mientras que en algunas diócesis definitivamente optaron por el desacato abierto al contenido de esta ley.

B) El Congreso Constituyente de 1856 y 1857

Sin duda una de las páginas de oro del parlamentarismo mexicano fue escrita por el Constituyente de 1856-1857. Esta afirmación nace no solo por el producto de su trabajo, que fue la Constitución Federal de 1857, la que estuvo vigente en nuestro país sesenta años, sino por lo rico del trabajo legislativo y parlamentario que generó durante el tiempo de su encargo.

Por un lado el Constituyente del 56-57 daba fiel cumplimiento al ordenamiento que lo creó, es decir el Plan de Ayala, por lo que su integración a pesar de opiniones en contrario fue totalmente legal. La tarea tan claramente trazada en la Convocatoria expedida para su conformación fue puntualmente acatada. De esta forma podemos encontrar en su obra, las tres funciones más importantes de todo Poder Legislativo, es decir tanto ejerció funciones de control a los actos del ejecutivo, como tuvo un amplio trabajo legislativo tanto en comisiones como en el debate parlamentario e incluso llegó a ejercer funciones jurisdiccionales. En síntesis, el legado que este Congreso dejó a la historia es la posibilidad de tener un Poder Legislativo, que en la práctica cumpla las funciones que la teoría del equilibrio de poderes hipotéticamente le confiere.

I.- Convocatoria e Integración del Congreso Constituyente de 1856 y 1857

Tal y como ya lo mencionamos, la convocatoria se expidió originalmente por el Gral. Juan N. Álvarez, quien dio cumplimiento al artículo 50. del Plan de Ayutla reformado en Acapulco que preveía que el Presidente interino llamara a la nación a integrar un Congreso Constituyente.³¹

Más tarde Ignacio Comonfort, quien había sustituido al Presidente interino, publicó el 26 de diciembre de 1855, la nueva convocatoria al Congreso Constituyente, modificando solamente el lugar de reunión que por razones históricas sería la Ciudad de Dolores Hidalgo, Gto., por la de más fácil acceso que era la Ciudad de México.

El multicitado Plan de Ayala preveía las tres tareas fundamentales que el Congreso debería desarrollar, las cuales fueron repetidas en la convocatoria; primero debería de "constituir a la nación", es decir crear un nuevo ordenamiento jurídico constitucional; segundo, revisar los actos del gobierno santa-annista; y tercero, revisar los actos del ejecutivo provisional, que en este caso serían tanto los del Gral. Álvarez como los de Ignacio Comonfort. De esta manera el Congreso convocado tendría un carácter legislativo-jurisdiccional.

El Congreso estuvo integrado por 155 diputados de todos los Estados y Territorios, que representaban a 50,000 habitantes cada uno o fracción que pasara de 35,000, en el caso de las entidades que no tuvieran esta población tendrían derecho a un legislador. El sistema electoral era indirecto, 500 personas nombraban a un elector primario y por cada 20 electores primarios se nombraba a uno secundario, estos reunidos en las entidades de las capitales políticas de los Estados o Territorios eligieron a los diputados integrantes del Congreso. Se dio el caso de que algunos como Melchor Ocampo, Valentín Gómez Farías y Ponciano Arriaga reunieran en sus personas la representación de más de un Estado.

El 17 de febrero de 1856 solo 78 diputados constituyentes protestan cumplir con su encargo. Celebrándose a partir del 18 de febrero en el recinto de Palacio Nacional las sesiones del Congreso con un quórum de noventa y ocho representantes, situación que se repetiría a lo largo de los trabajos del Constituyente.

³¹ Esta primera convocatoria se emitió el 16 de octubre de 1855.

2.- Revisión de los actos del Gobierno de Santa Anna por el Constituyente de 1857

El Constituyente del '57 a través de la intervención en tribuna de muchos de sus diputados, se encargó de fijar para siempre el juicio histórico que los mexicanos tendríamos sobre el tristemente celebre Antonio López de Santa Anna, en los anales nuestro Congreso. Derogando infinidad de disposiciones hechas por el dictador mostró su repudio a la injusticia y a la desigualdad.

Ante el temor de algunos conservadores, quienes nostálgicamente seguían defendiendo decretos santa-annistas; los Arriaga, los Mata, los Ocampo, los Olvera, los Prieto, los Ramírez y todos los demás liberales tanto puros como moderados, empezaban su labor histórica en la conformación de una nueva nación, estableciendo leyes justas y eliminando todo aquello que consideraran dañino para el futuro de nuestra nación.

El Congreso reprobó y en su caso derogó entre otras las siguientes acciones y decretos de la dictadura santa-annista: todos los destierros fueron considerados abusos de poder; los ascensos militares fueron anulados en virtud de no haber cumplido el procedimiento legal; el decreto de Nacionalización de terrenos baldíos fue derogado por atentar contra el derecho; el decreto que permitía la restauración en México de la Compañía de Jesús fue repudiado por el ala liberal y posteriormente abolido; el decreto del 16 de diciembre de 1853 que investía a Santa Anna de un poder sin límites para transmitirlo en vida y en muerte a la persona que el decidiera fue invalidado por considerarlo fuera de la voluntad popular.

También el Congreso del 56-57 conoció de acusaciones en contra de los diputados Zarco, Castellanos y Sánchez Degollado por lo que tuvo que investirse como órgano jurisdiccional para analizar estos casos, resolviendo no proceder en contra de ninguno.

3.- Revisión de los actos del Ejecutivo Interino por el Congreso Constituyente de 1857

Una de las funciones que nos permiten calificar la actuación del Congreso del '57 es el control que sobre los actos del ejecutivo realizó. Así, fueron designadas numerosas comisiones responsables de dictaminar sobre el gobierno interino que fue encabezado primero por el Gral. Alvarez y después por Ignacio Comonfort.

El Constituyente del '57 no fue un Congreso que provocara la anarquía, que dejara a la nación sin decisiones por desacuerdos que se suscitaban entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Analizó, debatió, rechazó o aprobó decretos, leyes o accio-

nes del Ejecutivo tratando de buscar el consenso y de tomar siempre decisiones que le permitieran avanzar en su ardua labor, a pesar de no contar siempre con la colaboración de muchos de sus miembros que con su ausentismo retardaron la labor parlamentaria.

Dentro de los primeros asuntos que se trataron fueron la aceptación de la renuncia del Gral. Alvarez a la Presidencia interina, la cual fue rechazada. Sin embargo en una de las pocas incongruencias que el constituyente del '57 tuvo fue la de aprobar el nombramiento de Presidente sustituto de Ignacio Comonfort, ya que esta situación no estaba prevista en el Plan de Ayutla.

En la sesión del 22 de abril de 1856 se aprobó con 82 votos contra 1 la Ley Juárez, a la que ya nos hemos referido. También la Ley Lerdo fue aprobada el 28 de junio a pesar de las importantes consideraciones hechas por Ignacio Ramírez al respecto, quien considero que solo se posponía la nacionalización, ya que la pobreza de muchos impediría la compra de sus propiedades, hipótesis que como comentamos también se cumplió.

Otro de los asuntos importantes fue la adhesión como una sola entidad de los Estados de Nuevo León y Coahuila a la Federación, la que contó con todo el apoyo del Presidente Comonfort.

Uno de los actos que mostraron la tendencia conservadora del gobierno de Comonfort fue la expedición del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856. Este ordenamiento fue creado por José Ma. Lafragua, quien era Ministro de Gobernación, realmente debe ser considerado como trascendental en nuestra historia legislativa, ya que fue derecho positivo que se aplicó en México mientras que el Constituyente del '57 discutía sobre el nuevo orden constitucional. "La Constitución Lafragua", nombre con el que se le conoció, fue duramente combatido en el Congreso por varios diputados, entre los que destacó Escudero, quien en la sesión del 4 de junio consideraba que estaba "atacando la libertad, sirviendo de obstáculo a la sanción de la Constitución y de bandera a los reaccionarios" según lo consigna la Historia del Congreso Constituyente de Francisco Zarco.³² En algunas partes el Estatuto contradecía al Plan de Ayutla, por ejemplo, este último prohibía al Presidente Interino restringir las garantías individuales, mientras que el artículo 82 del estatuto le permitía obrar discrecionalmente. El matiz moderado del estatuto como todas las leyes expedidas por el gobierno de Comonfort y el que muchas de sus disposiciones tuvieran como fuente la Constitución de 1824, hizo que el Constituyente decidiera enfilar todos sus esfuerzos a la creación de la nueva Carta Magna, ya que el Estatuto terminaría su vigencia una vez promulgada esta.

³² ZARCO, F. "Historia del Congreso Constituyente". El Colegio de México. (México, 1957) p. 260.

4.- El Trabajo Legislativo del Constituyente de 1856-57

No es fácil la tarea de refundar una Nación tan llena de contrastes como la nuestra. El Congreso Constituyente de 1856-57 tuvo sobre sus hombros esta enorme responsabilidad, ya que a partir de su trabajo legislativo, la mayoría de los ordenamientos legales que hoy nos rigen encuentran una fuente inagotable de consulta, que desgraciadamente hasta hoy no ha sido lo suficientemente estudiada.

El Diario de los Debates de este Congreso que nos legara Francisco Zarco, revela muchos de los detalles que nos permiten conocer su trabajo legislativo, el cual no consiste únicamente en la Carta Magna de 1857, producto de su arduo trabajo, sino que va más allá. En él, encontramos a un Poder Legislativo fuerte derivado de un Congreso plural que alejado de la intolerancia de su mayoría parlamentaria, permitió el desarrollo de grandes debates. Por otro lado, la congruencia y lealtad a la Nación de muchos de sus integrantes permitió que se registraran dramáticas votaciones, que sin lugar a dudas no representaron sentimientos partidistas y nos revelan a un Congreso verdaderamente democrático, en el que la decisión de la mayoría -aún y cuando posiblemente no fuera la deseada- siempre se imponía. También, el trabajo legislativo que se registró en el seno de sus Comisiones es un ejemplo encomiable, que nos muestra el gran avance que en materia legislativa un país puede tener cuando sus representantes verdaderamente se dedican a cumplir con su función. Finalmente, las personalidades que brillaron en ese Congreso, así como aquellos que intentaron detener su obra, son dignos de un análisis profundo porque este Congreso es un espejo histórico en el cual todos los representantes populares, desde la I Legislatura que comenzaría justo después de este Congreso, hasta la LV Legislatura pueden reflejar su actuación, sirviendo a la Nación o sirviéndose de ella intentando conservar sus privilegios.

a) Composición del Congreso

Los principales partidos políticos y corrientes de pensamiento que en ese momento actuaban en la escena nacional quedaron representados en el Congreso, garantizando con esto que se estableciera una política de conciliación entre las fuerzas políticas como una tendencia general en el país,³³ situación que sin lugar a dudas fortaleció y legitimó el trabajo legislativo del Constituyente de 1856-57.

Tanto liberales puros y moderados, como conservadores y reaccionarios encontraron en la tribuna del salón de sesiones del Congreso en Palacio Nacional un espacio en donde exponer la visión de los grupos sociales o políticos a los que representaban. La composición del Congreso fue un reflejo de los factores reales de poder que intentaban plasmar en la nueva Constitución su propia idiosincrasia. De esta

³³ Véase RABASA, E. Op. cit., p.p. 32 y s.s.

manera, el pensamiento tanto liberal como conservador, así como el que intentaba ser una fuerza política moderada, con sus mejores hombres expusieron claramente en el debate parlamentario la nación en la que querían vivir. Para bien de todos el equilibrio de poderes en el Congreso, el clima de libertad para expresar las opiniones, la negociación y la razón en sus decisiones, nos permiten reconocer en el Constituyente de 1857 a una de las expresiones más genuinas de representación popular que el Poder Legislativo en México haya conocido.

b) Trabajo en Comisiones

Un Congreso vivo y dinámico no podía concentrar su trabajo a las sesiones del pleno, pues es en las comisiones donde se realiza el verdadero trabajo legislativo, donde surgen los proyectos y donde se establecen las estrategias parlamentarias para aprobar o atacar un dictamen. El Congreso del '57 pudo tener grandes debates porque tuvo grandes dictámenes que dieron pie a los primeros.

Definitivamente la comisión más importante fue la encargada de redactar el Proyecto de Constitución, que fue presidida por Ponciano Arriaga, el que había reunido la representación de ocho estados. Esta situación le ayudo primero para ser electo unánimemente como Primer Presidente del Congreso y después para encabezar la más importante de las comisiones de este Congreso. En el seno de esta hubo cabida para todos, pues a ella pertenecieron reconocidos liberales como Melchor Ocampo, José Ma. Mata, Isidoro Olvera, o conservadores como Mariano Arizcorreta o Romero Díaz. También fueron miembros de ella Mariano Yañez, León Guzmán, José Ma. Cortés y Pedro Escudero.

Pero el trabajo de las comisiones de este Congreso no solo giró entorno al Proyecto de Constitución, también se presentaron varios proyectos de Leyes Orgánicas como el de libertad de prensa, guardia nacional, fuero de guerra, expropiación y una ley electoral, en los que cabe destacar la participación en todos ellos del gran legislador Isidoro Olvera.

Además de comisiones de investigación y de control de los actos del Ejecutivo también se nombró una comisión para revisar la división territorial, así como otra encargada de corregir la redacción de los artículos aprobados por el pleno del Congreso, entre algunas de las más importantes.

c) El Proyecto de Constitución

El 4 de julio de 1856 la Comisión de Constitución presentó un proyecto entorno al cual se desarrollarían los debates del Congreso. El proyecto que desde su trabajo en la comisión suscitó las más intensas discusiones, provocaría también en el

seno del Congreso una gran división, que hizo que una vez más quedaran plasmadas las dos visiones que para ese entonces se disputaban el poder en nuestro país.

A pesar de que los principales defensores del proyecto fueron los liberales quienes buscaron ser cautos en el trabajo de la comisión, sus ideales no les permitieron callar e inclusive atacar algunos puntos del proyecto de la comisión a través de "votos particulares" como los de Arriaga y José Ma. Castillo, los que pugnaron por una justa distribución de la propiedad territorial, o como el de Olvera quien se pronunció en contra de la supresión del Senado.

Al margen del comentado proyecto hubo dos propuestas más que fueron presentadas en el pleno del Constituyente. Una de ellas fue la del diputado Moreno quien presentó su propio Proyecto de Constitución al no estar de acuerdo por el presentado por la comisión, ya que lo consideraba falto de algunos de los principios progresistas que habían dado origen a la Revolución de Ayutla. El otro fue una propuesta impulsada desde el Poder Ejecutivo por Ignacio Comonfort y que consistía en la restauración de la Constitución de 1824. La primera vez que se hizo esta propuesta a través del diputado Castañeda fue el 20 de febrero de 1856, solo tres días después de instalado el Congreso. Esta idea se basaba en que esta Constitución Federal no llegaba a los límites reformistas con los que se pretendía dotar a la nueva Constitución, es decir encontraban en ella el medio justo y deseable.

Instalados los moderados en la Presidencia del Congreso a partir del mes de septiembre con Mariano Arizcorreta, se dio el debate sobre la restauración de la Constitución de 1824. Ponciano Arriaga a la sazón Presidente de la Comisión redactora reprochó en la tribuna la actitud reaccionaria de la mayoría de los diputados, "¿Por qué si los moderados querían el restablecimiento de la Constitución del '24, no defendieron esta idea en el seno de la Comisión de la Constitución?...los progresistas nunca hemos de dar al país un cadáver por Constitución".³⁴

A pesar de los esfuerzos liberales y debido al apoyo del gobierno de Comonfort es aprobado por 54 votos contra 51 el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824, solo que agobiado por la fuerza de los liberales perdedores que velan en la violación al procedimiento legislativo su única salvación, Arizcorreta turna su misma propuesta a la Comisión de Constitución, que dominada por los liberales nunca rindió un dictamen sobre el mismo. Además el grupo liberal siempre estuvo atento para incluir en su proyecto liberal las mejores ideas federales de la Constitución del '24 a la que ellos mismos veneraban, pero a la que también consideraban insuficiente.

³⁴ ZARCO, F. Op. cit., p. 53.

d) El Debate Parlamentario del Constituyente

El proyecto al que nos hemos referido contenía entre sus principales puntos un apartado de "Derechos del Hombre" del que se ocupaban 34 artículos y en el que se fijaba claramente desde el primero, el carácter que esta Constitución tenía al decir: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos son la base y objeto de las instituciones sociales, ..." ³⁵ sin duda, este Primer Capítulo dio un gran prestigio a la Carta Magna del '57, pues muchos de sus preceptos fueron tomados por el Constituyente de 1917 y todavía continúan siendo texto vigente de nuestra actual Constitución Política.

Más adelante el Congreso consignaba la soberanía del pueblo que se derivaba en la representación popular. Establecía también claramente la división de poderes todo ello dentro de una Federación, es decir, la Constitución de 1857 consagraba para siempre en nuestra Carta Magna un sistema republicano, democrático y representativo, postulados que tenían su origen en el Plan de Ayutla y a los cuales se les agregó el Federalismo. Estos principios liberales, aún y a pesar de alguna resistencia en el seno del Congreso después de ser debatidos fueron aprobados por el Constituyente.

Sin embargo, otras propuestas liberales no corrieron con la misma suerte porque después de grandes debates fueron desechadas por el pleno del Congreso.

Cabe destacar como uno de los postulados que hubieran transformado por completo el sistema judicial mexicano fue la propuesta del juicio por jurados, que se proponía en el artículo 24 fracción IV del proyecto:

"En todo procedimiento criminal el acusado tendrá las siguientes garantías:

4a. que se le juzgue breve y públicamente por un jurado imparcial, compuesto de vecinos honrados del Estado y Distrito en donde el crimen haya sido cometido". ³⁶

Desgraciadamente después del debate triunfó la idea conservadora por solo 2 votos considerando que todavía "no era tiempo", el resultado fue de 42 votos contra 40.

Corrió con la misma suerte la propuesta de intervención del Ministerio Público como representante de la sociedad en juicios acusatorios prevista en el artículo 27, la diferencia entre estas dos, sería que tiempo después nuestra legislación retomaría la propuesta para incorporarla a nuestro sistema judicial. Por su parte, el juicio

³⁵ "Las Constituciones de México". Op. cit. p. 162.

³⁶ ZARCO, F. Op. cit. Dictamen. p.p. 313 y s.s.

de amparo fue consignado en el nuevo texto constitucional teniendo como base el Acta de Reformas de 1847.

Otro de los debates interesantes de este Congreso fue el concerniente a la libertad de cultos religiosos, que en realidad se trataba, según lo consigna el mismo proyecto, sobre tolerancia religiosa, cuando decía en su artículo 15:

“No se expedirá en la República ninguna ley ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudique los intereses del pueblo ni los derechos de la soberanía nacional”.³⁷

Este artículo, después de enconados debates sería rechazado por considerar que “no era tiempo” de introducir en nuestro país la tolerancia de cultos, por ser una nación en donde había unidad religiosa. Destacaron entre otros Zarco y Ramírez, quienes consideraron que el artículo era tímido y debía de establecerse la libertad de cultos de manera franca y categórica, porque consideraban que esto atraería la inmigración extranjera y por lo tanto capitales que podían ser invertidos para la explotación de nuestro suelo. Finalmente ante la posibilidad de que esta materia quedara fuera de nuestra legislación constitucional, Arriaga propuso al Congreso otorgar la facultad a “... los poderes federales de ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”,³⁸ abriendo con esto la posibilidad de que en alguna ley orgánica se consagrasen principios como la separación del Estado-Iglesia o libertad de cultos religiosos situación que más adelante sucedió.

Probablemente el más importante de los debates por lo que a nuestra materia se refiere fue el sostenido en torno a la supresión del Senado, propuesto en el artículo 52 del proyecto:

“Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión”.³⁹

Es posible que la razón histórica asistiera al Constituyente del '57, no así la congruencia jurídica de establecer un federalismo sin Senado, pues estos, están íntimamente vinculados.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Artículo 123 Constitución de 1857.

³⁹ “Las Constituciones de México”. Op. cit., p. 177.

En el debate de la supresión del Senado, este Constituyente nos legó una gran lección, pues sin tomar en cuenta intereses partidistas, fueron los mismos liberales los que sostuvieron entre ellos una acalorada discusión en los que en tanto la razón como la pasión encontraron en nuestros legisladores a sus mejores exponentes.

Entre los oradores que estaban en favor de la supresión brillaron Arriaga, Moreno y el famoso Ignacio Ramírez "El Nigromante"; quienes sostenían que el Congreso debería estar dividido en dos Cámaras fueron Olvera y Zarco.

De los primeros se oyeron principalmente argumentos que radicalaban en el fresco recuerdo de la Cámara de Senadores, la que había sido adoptada por los regímenes centralistas convirtiéndolos en cuerpos aristocráticos y elitistas. Además argumentaban que el Senado era un abuso del sistema representativo, que solo embrollaba y convertía en un laberinto la formación de leyes, pues consideraban que el trabajo legislativo podría hacerse en un Cámara por lo que no aceptaban el argumento de que sin el Senado el Poder Legislativo se debilitaba, por el contrario confiaban que una sola Asamblea lo fortalecería.

Del otro lado, tanto Olvera como Zarco intentaron demostrar que el Senado tiende a evitar la desigualdad entre la representación de las entidades federativas en el Congreso por lo que su carácter de representativa quedaba más que demostrado. En adición a esto, argumentaron, que el equilibrio que en materia de procedimiento legislativo una Cámara daba a la otra frenaba una posible precipitación o bien podía corregir los posibles errores que su colegisladora cometiera. En conclusión, ellos creían que si se aspiraba a tener un federalismo real, la existencia de la Cámara de Senadores era indispensable y apostaban en convertir al Senado en un verdadero representante popular tal y como lo pensara Zarco, quien además de admitir que el Senado llegó a ser "el cuartel de invierno de nuestras nulidades políticas" también soñó con que un día "El Senado puede ser republicano y democrático, si se deriva del pueblo".⁴⁰

En una votación histórica que como dijimos se alejó de todo ámbito partidista, el proyecto de supresión del Senado fue apoyado por 44 votos contra 38 pasando a ser el artículo 51 de la Constitución de 1857.

Otro de los debates que se presentaron fue el relativo a la elección de los miembros del Congreso. Después de una gran victoria al rechazar el proyecto que otorgaba la capacidad de voto solo a los mexicanos que supieran leer y escribir por ser considerado antidemocrático, el ala liberal del Constituyente fue derrotada ante la vacilación de algunos de sus miembros respecto a la implantación del sistema de elección directa, pues se decidió que los miembros del Congreso continuarían siendo

⁴⁰SAYEG HELU, J. Op. cit., Tomo 1, p. 463.

elegidos a través de electores secundarios. Así el artículo 59 del citado proyecto consignaba:

“La elección para diputado será directa en primer grado y en escrutinio secreto en los términos que disponga la Ley Electoral”.⁴¹

A pesar de los esfuerzos de Zarco y Ramírez, quienes demostraron que no podía saberse la verdadera voluntad popular con este sistema, además al relatar experiencias en donde la inducción o coacción a los electores secundarios triunfo en favor de los candidatos previamente escogidos por el Ejecutivo Federal o por los Gobernadores. Arriaga y Olvera consideraron que nuestro pueblo carecía de costumbres políticas y que a pesar de estar de acuerdo con la elección directa su propuesta es que esta se lleve a cabo de manera gradual, como lo demuestra el avance que el proyecto daba al establecer solo un grado de elección en lugar de los tres que estaban vigentes hasta ese momento. Finalmente y pese a los últimos argumentos de Ramírez y de Gamboa, quienes concluyeron que la elección indirecta nulificaba todos los principios democráticos que hasta ese momento el Congreso había aprobado, la elección indirecta pasó a ser texto de la Constitución al aprobarse por 61 votos contra 21.

Otro de los interesantes debates que se dio en el seno del Constituyente y que en estos momentos reviste una importante actualidad, fue el relativo a la transformación del Distrito Federal en el estado del Valle de México.

Anotamos que una de las Comisiones creadas fue encargada de revisar la división territorial, esta propuso -en el proyecto de Constitución- entre las partes integrantes de la Federación al estado del Valle de México, lo que suponía su creación en el territorio que venía ocupando el Distrito Federal. A partir del establecimiento del Federalismo, esta Comisión propuso como uno de sus importantes pasos el traslado de los poderes federales al estado de Querétaro por ser un lugar más céntrico y por considerar que la descentralización de la vida política del país traería consigo la posibilidad de hacer más rica y próspera la vida de otras entidades federativas. La idea fue atacada por Mata, Zarco, Ramírez y Castillo Velasco, entre sus argumentos más importantes sobresale aquel que consideraba que los Congresos Constitucionales y no el Constituyente fueran los que pudieran decretar el cambio de los poderes federales. Después de un debate el cual debe ser revisado con todo detenimiento y en el que el principal defensor de la propuesta fue el diputado Moreno, es regresado a la Comisión el dictamen, la que propone ahora a la ciudad de Aguascalientes como nueva sede por considerarla todavía más céntrica que Querétaro. Finalmente la propuesta es rechazada por el pleno y sustituida por lo que sería el artículo 46 de la Constitución, que a la letra decía:

⁴¹ ZARCO, F. Op. cit., p.p. 313 y s.s.

"El estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar"⁴²

hipótesis que nunca se llegó a consumar.

Fueron muchos los debates que en aquel Congreso histórico se realizaron y que son en realidad una fuente inagotable que debiera ser consultada constantemente por nuestros legisladores, en los cuales podrían encontrar un antecedente importante de como deberían actuar los representantes populares correspondiendo al interés nacional. De esta forma citamos por último el debate que en materia social se dio en el Constituyente del '56-57 y que dejó un antecedente muy importante en el cual el Constituyente del '17 se basó para establecer por primera vez en el mundo jurídico, los derechos sociales en la Carta Magna de Querétaro.

El artículo 17 del proyecto presentado por la Comisión respecto a la propiedad despertó la reacción liberal con los votos particulares que al respecto hicieron Ponciano Arriaga y Castillo Velasco, con una propuesta de Ley Orgánica en materia de propiedad realizada por Olvera y con un discurso del "Nigromante" en donde criticaba que el texto de la Constitución no hacía referencia a los derechos de los trabajadores.

El texto del citado artículo era:

"La libertad de ejercer cualquier industria, comercio o trabajo que sea útil y honesto, no puede ser cuartada por la ley, ni por la autoridad, ni por los particulares a títulos de particulares, ..."⁴³

lo que pareció a juicio de los diputados liberales insuficiente.

En su voto particular Arriaga denuncia:

"Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar su subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo".⁴⁴

Propone Arriaga diez puntos sobre la materia en los cuales considera de entrada que "la Constitución debiera ser la ley de la tierra" y en los que se encuentra

⁴² "Las Constituciones de México". Op. cit., p. 176.

⁴³ ZARCO, F. Op. cit., p. 313 y s.s.

⁴⁴ Idem, p. 387 y s.s.

definida la propiedad como función social. Arriaga, como el mismo lo hizo ver no proponía la destrucción de la propiedad privada, sí un reparto entre más personas de esta, fijándole un tope, facilitando su compra-venta y reduciendo las contribuciones fiscales, entre otras; en conclusión, Arriaga propuso un nuevo sistema de organización de la propiedad.

También Castillo Velasco fue partidario de esta idea y en su voto particular que tuvo un alto contenido popular, atacó a pesar de ser un jurista distinguido las fórmulas jurídicas estrictas y rígidas con las que se estaban estableciendo los preceptos constitucionales. Sobre la materia cabe resaltar una de sus propuestas que a la letra decía:

“Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho de adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia y por el cual pagará, mientras no pueda redimir el capital, una pensión que no exceda del 3% anual sobre el valor del terreno”.⁴⁵

Para que esta propuesta fuera factible propuso que se emplearan los terrenos baldíos que pertenecían al Estado o que se pagara el citado rédito a los que fueran propiedad particular.

Con sólidos argumentos jurídicos y encabezando el ala que consideraba que estas propuestas en el fondo iban encaminadas hacia la nacionalización, el ilustre Ignacio L. Vallarta reconoció en sus discursos las injusticias que en materia de propiedad se daban en nuestra patria, sin embargo proponía que la Constitución solo debería enunciar los principios dejando a las leyes el desarrollo de estos, su propuesta a la letra decía “nuestro Código Fundamental se restrinja a proclamar la libertad de trabajo encomendando a una ley secundaria la organización de él”⁴⁶ la que fue apoyada por el pleno del Congreso.

A este respecto, un día antes del citado discurso de Vallarta, el siempre activo legislador Olvera había presentado una Ley Orgánica para arreglar la propiedad territorial en el país. En esta principalmente proponía el reparto mayoritario de la tierra para que cada familia pudiera trabajarla, límites a la propiedad privada y el establecimiento de ordenamientos, que otorguen agua o leña a las poblaciones que carezcan de ellas por parte de propietarios de aguas o de montes respectivamente. Como ya se citó el legislador del '57 decidió que todo este asunto fuera dejado para después y protegió de cualquier despojo a la propiedad privada, cuando aprobó el Art. 27 que decía:

⁴⁵ Idem. p. 365 y s.s.

⁴⁶ Idem. p. 705 y s.s

“La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización, la ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que esta halla de verificarse”.⁴⁷

Por otro lado el “Nigromante” en uno de sus más brillantes discursos⁴⁸ cuando se discutía en lo general el proyecto de Constitución, se refiere a la clase trabajadora como la gran ausente de otorgársele derechos en el proyecto de Constitución. Después de repasar la condición histórica en que los jornaleros vivían en nuestro país, propuso entre otras cosas que en el texto constitucional se estableciera un salario mínimo que le permitiera al trabajador subsistir y que además se diera determinado porcentaje a ellos de las utilidades obtenidas por los empresarios. Estas y otras ideas visionarias de los liberales irían ganando terreno en el ámbito legislativo a pesar de la actividad del ala conservadora que se daría en los años por venir y que culminaría hasta que una vez vuelta a pisotear la dignidad del Legislativo por el dictador Díaz, se levantara una nueva generación que teniendo memoria histórica recordara en la tribuna del Constituyente de 1917 las ideas de Arriaga, Ramírez, Olvera y Castillo Velasco dando de una vez y para siempre contenido social a los ordenamientos jurídicos de nuestra Carta Magna.

Después de casi un año de intensos debates la nueva Constitución fue jurada y promulgada el 5 de febrero de 1857, declarando que la Nación quedaba organizada como una república federal, democrática, representativa y popular, delegada en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

e) La organización del Poder Legislativo en la Constitución de 1857

Ya se explicó que el Constituyente decidió depositar el ejercicio del Poder Legislativo en una sola asamblea a la que denominó Congreso de la Unión. Esta se compondría de diputados que se elegirían cada dos años, uno por cada 40 mil habitantes o fracción que pasara de 20 mil, o bien uno por cada Estado o territorio que no tuviese esta población. También ya mencionamos que la elección sería indirecta en primer grado, así como que entre los requisitos para ser diputado figuraban tener veinticinco años, ser vecino del Estado o territorio y no pertenecer al estado eclesiástico. Consideraba la figura de la suplencia y la incompatibilidad de ser miembro del Congreso y a la vez tener alguna comisión o empleo del Ejecutivo y disfrutar de sueldo, esto -pensó el Constituyente- le daba independencia al Poder Legislativo. También estableció el principio de inviolabilidad parlamentaria a los diputados por las opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo. Daba así mismo la facultad de auto calificación de las elecciones de sus miembros al mismo Congreso y

⁴⁷ “Las Constituciones de México”. Op. cit., p.p. 168 y 169.

⁴⁸ En la sesión del 7 de julio de 1856. ZARCO, F. Op. cit., p.p. 467 y s.s.

establecía el quórum legal de este solo con la mitad más uno de sus miembros presentes en el pleno. Respecto a las sesiones ordinarias del Congreso, se establecían dos períodos, el primero que empezaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre pudiéndose prorrogar 30 días más; y el segundo que iniciaba el 1o. de abril y terminaba el 31 de mayo pudiéndose ampliar otros 15 días. Se establecía en el artículo 63 de esta Constitución la comparecencia del Presidente de la Unión, el que asistiendo a la apertura de sesiones del Congreso pronunciaría un discurso en el cual explicaría el estado que guardaban los asuntos de la Nación. De igual forma, se decía que las resoluciones del Congreso serían ley o acuerdos económicos señalando la forma en que se comunicarían al Presidente. Es interesante esto de la "comunicación" al Ejecutivo en esta Constitución ya que a este no se le concedió el derecho de veto; solo se le otorgaba la facultad de manifestar su opinión respecto al proyecto de ley en un término de 7 días. El procedimiento legislativo que debía seguir una iniciativa o proyecto de ley era muy sencillo en la Constitución de 1857, cabe aclarar que el Legislativo además de concederse asimismo prácticamente la totalidad del procedimiento para formar leyes dejando al Ejecutivo solo simples opiniones, podía además dispensarse de acatar este paso si consideraba que el decreto era de urgencia notoria. También estableció la facultad de control y aprobación de las cuentas públicas. Estas tenían que ser revisadas por una Comisión que debía de revisar como se había gastado la cuenta del año anterior y dictaminar sobre el presupuesto del año siguiente, ambas tendrían que aprobarse en el segundo período de sesiones por el Congreso de la Unión.

El Congreso tenía facultades sobre la división territorial del país, para admitir o erigir territorios y para dirimir controversias de límites entre los Estados cuando no tuviesen un carácter contencioso. También tenían la facultad de cambiar la residencia de los Poderes Federales y para arreglar lo relativo al Distrito Federal y a los territorios, cabe destacar que en estos los ciudadanos podían elegir popularmente a sus autoridades políticas. En materia hacendaria tenía la facultad de imponer las contribuciones necesarias para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación y para expedir aranceles sobre el comercio extranjero. Debía también establecer las bases de la legislación mercantil e impedir que en el comercio entre las entidades federativas se estableciera restricciones onerosas. Podía celebrar empréstitos, aprobarlos y mandarlos pagar, es interesante esta última función la cual generalmente corresponde al Ejecutivo.

Respecto a los nombramientos hechos por el Ejecutivo como lo eran los ministros, el servicio exterior mexicano, los empleados de la Hacienda Pública y los oficiales del ejército y la armada deberían ser ratificados por el Congreso. Tenía todas las prerrogativas en materia de relaciones exteriores -que originalmente le correspondían al Senado que la misma Constitución desaparecía-, para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebrase el Ejecutivo.

En materia de guerra podía declararla, conceder la entrada de tropas extranjera al territorio de la Federación, permitir la salida de las nacionales; sostener al Ejército y la Armada Nacionales y reglamentar su organización y servicio. El Congreso también tenía facultades reglamentarias con el objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional; y legislativas en materias de nacionalización, colonización y ciudadanía, vías generales de comunicación y sobre postas y correos.

El valor de nuestra moneda ante las extranjeras era determinada por el Congreso, quien también se daba la facultad para fijar el establecimiento de las casas de moneda y elegir el sistema general de pesos y medidas.

El Poder Legislativo tenía la potestad de conceder amnistías por delitos que conocieran los tribunales federales, o bien conceder premios y recompensas por servicios prestados a la patria o a la humanidad.

En materia de su propia organización se facultaba para formar su Reglamento Interior y para tomar medidas para hacer concurrir a los diputados que no se presentasen a trabajar, esta situación se deriva del gran ausentismo en el Congreso Constituyente de 1856-57 y que sus legisladores elevaron a rango constitucional. También podían a decisión de ellos mismos prorrogar los períodos de sesiones ordinarias y nombrar o remover a los empleados del Congreso o de la Contaduría de acuerdo a lo dispuesto por la ley. Se establecía que para continuar los trabajos legislativos en sus recesos se nombraría un diputación permanente formada por un representante de cada Estado o Territorio. Finalmente se otorgaba la amplia facultad de legislar para hacer efectivas todas las potestades concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Sin duda alguna como lo aclaran en un excelente ensayo Manuel González Oropeza y Arturo Zaldivar Lelo "la Constitución de 1857 ante los abusos del ejecutivo mexicano depositó el mayor cúmulo de facultades y de poder político en el Legislativo".⁴⁹ El poder que el Constituyente de 1857 se otorgó asimismo nos demuestra no solo el gran desprestigio que en ese momento tenía la figura presidencial, sino también la necesidad de controlarlo y limitarlo. El Constituyente entendió bien el peso que el Legislativo debe tener en un sistema de equilibrio de poderes. Algunos historiadores opinan que este Congreso fue más allá al intentar darle a nuestro sistema político tintes parlamentarios, a este respecto Sayeg Helú al referirse a la Constitución del '57 dice:

"Del análisis de su texto original en la materia que nos ocupa, se ponen de manifiesto sus acentuados rasgos *'parlamentaristas'*, no solo por haberse establecido

⁴⁹ GONZÁLEZ OROPEZA, M. y ZALDIVAR LELO DE LARREA, A. "Proyectos de Parlamentarismo en México". p. 108.

en ella un sistema unicameral sino en virtud de haberse fortalecido considerablemente la acción del Legislativo, a costa de reducir, en consecuencia, la del Ejecutivo".⁵⁰

Por su parte el maestro Rabasa justifica históricamente la Dictadura Constitucional, que a su parecer fue provocada por las deficiencias constitucionales que obligaron al Ejecutivo a ir adquiriendo facultades meta-constitucionales, "...con la Ley '57, el Ejecutivo quedaba a merced del Congreso..."⁵¹ aseguraba.

El único antecedente que en ese momento se tenía de supremacía del Poder Legislativo en México, era el planeado por Morelos en la Constitución de Apatzingán. El Congreso del 56-57 intentó dar un poco de mayor peso al Congreso a quien consideraba como "la verdadera representación nacional". En mi opinión, el Constituyente del '57 como después lo haría el de 1917 buscaba que las decisiones de la vida nacional no se concentraran en un solo hombre, desgraciadamente acostumbrados a subordinarnos ante las decisiones de quien en su momento detente el poder político, el Congreso fue perdiendo fuerza, la fuerza que le daba la Constitución ante las acciones del Ejecutivo, que como dice Rabasa encontraban su fundamento en el artículo 29 que daba al Presidente la facultad de suspender las garantías otorgadas en la Constitución -a excepción de los derechos del hombre- en caso de invasión, perturbación grave o cualesquiera otros que pongan en peligro o conflicto a la sociedad. Bien lo profetizó Zarco al oponerse a la aprobación de este artículo "el cual al ser aprobado se prestará a un sinnúmero de violaciones", refiriéndose desde luego al Ejecutivo con esta gran facultad que le otorgaba la Constitución de 1857.

C) El Plan de Tacubaya

Los principios liberales consignados en la Constitución hicieron que apenas promulgada, la Iglesia Católica encabezando a la reacción convocara a sus fieles a condenarla y a declararla nula por el "daño para la religión, para sus santos pastores y los hombres iluminados".

Poco tiempo después y bajo los preceptos establecidos por la Carta Magna del '57, Ignacio Comonfort es electo y toma posesión como Presidente Constitucional de la República al jurarla. Ese mismo día propone al Congreso Constitucional hacer "saludables y convenientes reformas" a la Constitución, 15 días después se adhiere al *Plan de Tacubaya* encabezado por Felix Zuloaga que abolía la Carta Magna, diciendo: "Cesa de regir la Constitución porque no satisface las aspiraciones del país". Este Plan además proponía mantener a Comonfort como Jefe del Ejecutivo y convocar a elecciones para integrar a un Congreso extraordinario que redactara una nueva Carta Fundamental

⁵⁰ SAYEG HELU, J. Op. cit., p. 469.

⁵¹ RABASA, E. Op. cit., p. 102.

Desde luego que la I Legislatura al Congreso de la Unión se opuso, por lo cual fue disuelta por el ahora ilegítimo gobierno de Comonfort, quien habiendo cedido a las presiones de la Iglesia y del grupo político conservador tristemente pasaría a la historia nacional como el único Presidente que ha dado un golpe de estado en contra de su propio Gobierno.

Establecido en la Constitución que en las faltas temporal o absoluta del Presidente de la República y mientras se realizara una nueva elección, este cargo sería ocupado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, que a la sazón era Dn. Benito Juárez, el cual había sido aprehendido días antes junto con el Presidente del Congreso.

D) La Guerra de Tres Años y las Leyes de Reforma

Debido al triunfo parcial de las ideas liberales en los debates de la Constitución de 1857 y ante la tendencia progresista de la nueva legislación, los grupos tradicionalmente privilegiados -a quienes había abandonado en un gesto de cordura Comonfort al ex-patriarse, no sin antes dejar en libertad a los Presidentes de la Corte y del Congreso-, orillaron al país a una guerra entre 1858 y 1861, conocida como la Guerra de Reforma. Esta no se originó por las Leyes de Reforma que el Presidente Constitucional, Benito Juárez promovería en el transcurso de estos años, sino por el establecimiento de un gobierno ilegítimo que fue presidido indistintamente por Zuloaga y Miramón.

La semilla federalista sembrada en la Constitución muy pronto empezaría a dar fruto, varios estados encabezados por Guanajuato reasumirían su soberanía y rechazarían el Plan de Tacubaya. Con este apoyo, Juárez instala en Guanajuato el gobierno interino al estar ocupada la Cd. de México por las fuerzas conservadoras.

Comenzaba así el primero de los via crucis de Juárez para salvar a la República y a la Constitución, ya que las riquezas del clero y los préstamos conseguidos por el gobierno usurpador que en actitudes francamente entreguistas a inversionistas o gobiernos extranjeros no escatimaba en gastos para poder mantener a su ejército, el cual avanzaba haciendo que Juárez trasladase su gobierno a Guadalajara, donde después de ser aprehendido y casi fusilado es salvado por el grito de Guillermo Prieto "Levanten esas armas, levanten esas armas, los valientes no asesinan". Mas tarde ante la derrota en Guadalajara de Parrodi, quien era su Ministro de Guerra, Juárez se instala en Colima y se embarca en Manzanillo rumbo a Panamá para después arribar a Veracruz e instalar nuevamente ahí su gobierno.

A pesar de necesitar alianzas y fondos de gobiernos extranjeros, Juárez -quien no había sido reconocido como Presidente por Estados Unidos y por algunas nacio-

nes de Europa- no realizo una política entreguista de nuestro suelo patrio. Si bien hay razón para asegurar que en el Tratado Melane-Ocampo el legítimo gobierno mexicano permitía la libertad de tránsito por el Istmo de Tehuantepec, también es justo reconocer que Ocampo como Ministro de Relaciones y Mata como representante del gobierno de Juárez en Estados Unidos, tuvieron que negociar para dar confianza en el gobierno de Juárez y así evitar una posible intervención extranjera que favoreciera a los conservadores.

Este tratado nunca fue aprobado, ya que la intención del gobierno norteamericano siempre fue la de negociar la compra de Baja California, la cual por parte del gobierno mexicano nunca estuvo en la mesa de discusión.

Mientras Miramón hacia lo contrario, ya dijimos que además de contratar empréstitos abusivos con capitales extranjeros privados, también firmaba tratados con gobiernos como el celebrado con España, poniendo en riesgo la soberanía del país. El tratado Mon-Almonte permitía la directa intervención del Gobierno Español en el Poder Judicial de nuestra nación, su único fin fue el de atraer el reconocimiento de gobiernos extranjeros que legitimaran y apoyaran su lucha contra el gobierno Juarista, el que desde luego nunca lo reconocería.

Juárez, quien será siempre recordado por su inquebrantable espíritu y por su fe en el triunfo de la legalidad y ante un Congreso dividido, perseguido y esparcido, tomo las riendas de la legislación nacional promulgando en medio de la guerra civil un conjunto de leyes destinadas a quebrantar el poder político y económico del clero, principal proveedor de recursos al gobierno conservador. También intento con estas leyes convertir a nuestro país en uno, donde las instituciones civiles se secularizaran e hicieran mas justa la vida nacional.

El 12 de julio de 1859 es promulgada por Manuel Ruiz, Ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Publica la Ley de Nacionalización de Bienes del Clero secular y regular, en la que se establecía que los bienes que el clero había administrado entraban en dominio de la nación, para apoyar esta decisión se decretaba: la separación de los negocios del Estado con los de la Iglesia; la supresión de todas las corporaciones religiosas y la secularización a los sacerdotes que había en ellas; la prohibición de noviciados en los Conventos de monjas conservándose solo los que existían en ese momento, la declaración de todos los bienes que administraba el clero secular y regular con diversos títulos "que eran y habían sido siempre propiedad de la nación"; y se fijaba que la remuneración que daban los fieles a los sacerdotes bastaba para el sostenimiento del culto y de sus ministros, y que en esto no intervendría la autoridad civil.

Estas valientes disposiciones jurídicas que memorablemente los mexicanos conocemos como Leyes de Reforma, intentaban además de secularizar a la sociedad, allegar recursos al gobierno a través de la hipoteca de los bienes nacionalizados.

Aparecieron mas leyes surgidas del seno del gabinete de Juárez, las que principalmente son atribuidas a Mata y a Miguel Lerdo de Tejada, pero que sin embargo no eran mas que una síntesis de la ideología liberal que en esos momentos encabezaba Juárez. Así también son promulgadas la Ley del Registro Civil, a través de la cual se quito al clero el registro de los nacimientos, de los matrimonios y de los decesos; también se promulgo un ordenamiento que delego la responsabilidad a los jueces civiles para inspeccionar cementerios y panteones; otra fue la Ley sobre el Matrimonio que estableció que este era un contrato civil, que seria controlado por las autoridades de este ramo; finalmente, se estableció la libertad de cultos, que había sido una de las grandes derrotas de los liberales del Congreso de 1856-57 y que ahora se consumaba con la obra legislativa del gobierno de Juárez, cuando expresaba:

“Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene, no puede tener mas limite que el derecho de tercero y las exigencias del orden publico”.

E) El primer triunfo del Gobierno Liberal y la intervención extranjera

El terrible golpe dado a la Iglesia Católica a través de las Leyes de Reforma encontró eco entre la población, la que a pesar de su devoción religiosa, las justificó porque vivía diariamente en la injusticia y en la pobreza. Aunado a esto las alianzas del gobierno usurpador con gobiernos extranjeros pronto resultaron en que las filas del Ejército Liberal, comandado principalmente por Santos Degollado y por Jesús González Ortega, se vieran nutridas por nuevos elementos, quienes a pesar de su inexperiencia que los hacía vivir diariamente en el sacrificio, pronto darían la victoria al gobierno de Juárez.

Después de dos años de batallas perdidas, poco a poco las armas liberales fueron ganando terreno hasta vencer definitivamente en Calpulalpan al debilitado ejército de Miranón. Con el triunfo de las armas don Benito Juárez marcha de Veracruz a la Ciudad de México para reinstalar su gobierno liberal. En ese momento el Congreso surge como una fuerza real en la vida política nacional, ya que presiona a Juárez para formar un nuevo gabinete en el que se incluyeron entre otros a Francisco Zarco en Relaciones, Ignacio Ramírez en Justicia y González Ortega en Guerra. También se convoca a nuevas elecciones constitucionales en las que sale electo el mismo Juárez, sin embargo, algunos seguidores del general González Ortega quien tenía vasta popularidad debido a su victoria militar contra el ejército conservador,

piden en el Congreso su renuncia, ya que de concretarse esta, sería el mismo González Ortega el Presidente sustituto, pues recientemente había sido electo Presidente de la Suprema Corte de Justicia. La propuesta es rechazada por el Congreso por solo un voto de diferencia, situación que debilitó la imagen de Juárez y que otorgó al Poder Judicial un poder político, que de inicio viciaba el principio de división de funciones entre los Poderes Federales.

A mediados de 1861 y dada la precaria situación económica del país, Juárez envía una iniciativa de ley al Congreso en la cual proponía declarar una moratoria de dos años al pago de la deuda externa, muy pronto las potencias europeas encabezadas por España, Inglaterra y Francia reclaman el pago de la deuda contraída con ellos, por lo que la iniciativa que había sido aprobada por el Congreso originalmente en el mes de julio, tuvo que ser derogada en noviembre del mismo año ante la inminencia de una invasión extranjera.

Es importante remarcar el papel que el Congreso tuvo durante la intervención extranjera ya que fue vital para el completo triunfo de la República. Siempre cerca de Juárez y deambulando de un lado para el otro, el Legislativo demostró que sus relaciones con el Presidente no solo eran de control sino también de colaboración.

Formada una alianza por los tres países europeos mencionados deciden mandar sus tropas a México, las que se instalan en nuestras costas, lo absurdo de sus reclamos fue un afrenta dolorosa para México, ya que notoria era la intención de aprovecharse de la debilidad del gobierno de Juárez para intentar cumplir algunos de los sueños expansionistas europeos. Afortunadamente pudo más la razón del General Prim encargado de las tropas españolas, quien encontró en el gobierno de Juárez no solo la legalidad sino la voluntad de cumplir en la medida de las posibilidades nacionales con las deudas contraídas en mucho por el ilegítimo gobierno de Zuluaga y Miramón. Impulsados principalmente por el General Prim se firman los Tratados de la Soledad el 10 de febrero de 1862, a través de los cuales el gobierno mexicano reconocía sus deudas y la alianza europea se comprometía a no intervenir en nuestro territorio. No obstante la voluntad de España e Inglaterra la triple alianza se disuelve ante el desconocimiento del Tratado por parte del Imperio Francés quien definitivamente continuaba con su idea expansionista y su deseo de intervenir directamente en la vida de nuestra patria. El embajador mexicano en Francia se retira de París ante la decisión de ese Imperio de invadir México al que habían presentado ante los ojos del mundo como un país "inculto y degradado".

Ante la decisión del gobierno de Juárez de rechazar la "fuerza con la fuerza"⁵² para defender la independencia nacional, nuevamente el Congreso respalda completamente a Juárez al declarar que "México existe como Nación independiente,

⁵² Manifiesto del Presidente Juárez al pueblo mexicano del 12 de abril de 1862.

soberana y libre”⁵³ y que a pesar de que se creía en el extranjero que México aceptaría gustoso la intervención extranjera, esta es sinónimo de “la humillación y la deshonra”.⁵⁴

Poco antes de que el ejército francés marchara hacia México con el propósito de invadir nuestro territorio, el Presidente Juárez con la aprobación del Congreso expidió la Ley del 25 de enero de 1862, en la que se penaba a los invasores y a sus cómplices acusándolos de posibles delitos contra la Nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales.

Las tropas francesas desembarcadas en Veracruz avanzan hacia la Ciudad de México, pero tropiezan en Puebla con el Ejército de Zaragoza al cual se habían sumado los indios zacapoaxtlas, quienes habían respondido al llamado para defender la dignidad nacional e infringen en una batalla memorable para nuestra historia una terrible derrota al prestigiado ejército francés, en donde “las armas nacionales se cubrieron de gloria” tal y como lo indicó el texto del mensaje enviado por Zaragoza a Juárez, donde le informaba la victoria.

Reforzadas las tropas francesas y muerto Zaragoza de tifoidea, después de un año de intensas batallas sería capturada la Ciudad de Puebla y el ejército invasor avanzaría franco hacia la Ciudad de México obligando a los Poderes Federales a trasladarse a la Ciudad de San Luis Potosí, para establecerla como su sede.

Al frente del Ejército Republicano se encontraba ya Porfirio Díaz tras el destierro voluntario del General González Ortega, quien después de haber fracasado en su intento por alcanzar la presidencia había decidido expatriarse.

Con el amparo de la bandera francesa el partido conservador ahora liderado por Juan Nepomuceno Almonte recién llegado de Francia, instala un gobierno provisional monarquista, muy pronto el invasor francés le quita su apoyo prohibiéndole entre otras cosas “abstenerse de dictar ninguna ley ni decreto”. El poder primero quedó depositado en el General Forey Jefe del Ejército Francés, quien poco tiempo después integraría un Ejecutivo provisional formado por tres ilustres traidores: el General José Mariano Salas, el Arzobispo de México Antonio Pelagio Labastida y el mismo Nepomuceno Almonte.

Para ese entonces el Congreso ya instalado desde el 31 de mayo de 1863 en las Aulas del Antiguo Colegio Guadalupeño Josefino Sanluisense, mejor conocido como las Antiguas Cajas Reales en la Ciudad de San Luis Potosí ⁵⁵ llevó a cabo sus

⁵³ Discurso de Ponciano Arriaga Vicepresidente del Congreso, al responder al manifiesto del Presidente Juárez el 12 de abril de 1862.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Véase De Zitacuaro a San Lázaro. p.p. 36 y 37.

sesiones hasta el 20 de diciembre del mismo año, aquí declaró nulos todos los actos de los invasores franceses y del gobierno que para sus propósitos estos hubieran instalado.

Al poco tiempo, una Comisión de "mexicanos" encabezados por el mismo Nepomuceno Almonte invitaban al hermano del Emperador de Austria Fernando Maximiliano de Habsburgo a encabezar el Imperio Mexicano, desde luego, que el sueño largamente acariciado por los conservadores de instalar un Imperio en nuestra Nación había sido decidido por Napoleón III, quien veía en las personas de Maximiliano y Carlota el inicio de una alianza política con Austria y Bélgica, en contra de Prusia que fue la única que le disputaba el dominio de Europa a los franceses.

Fue fácil para Maximiliano instalar su gobierno de facto en la Ciudad de México con el apoyo del ejército francés. También fue fácil para el príncipe austríaco darse cuenta de la imagen errónea que del gobierno mexicano se tenía en el extranjero. Su educación e inclinaciones liberales le hicieron -muy a pesar de sus admiradores mexicanos- dictar su propia legislación en la que prácticamente ratificaba algunas de las Leyes de Reforma como la de libertad de cultos y el reconocimiento a la legitimidad de la desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos. Intentó también dar un soporte legal a su gobierno, cuando el 10 de abril de 1865 promulgó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, con el que pretendía establecer en nuestro país una Monarquía moderada hereditaria y en el que consignaba los derechos del hombre ya como garantías individuales, sancionando la igualdad ante la ley, la seguridad personal, la propiedad, y además confirmaba la ya mencionada libertad de cultos. En el artículo 6 del citado Estatuto la facultad para la formación de leyes y reglamentos le fue depositada al Emperador y a su Consejo de Estado.

En ese tiempo el Congreso se encontraba instalado en Saltillo en un edificio que años atrás había albergado al Colegio Católico de la Paz y que después sería la residencia del Obispo de Saltillo, aquí se intentó fallidamente convocar a una elección para integrar una nueva Legislatura y cumplir con el término establecido en la Constitución, al no poderse realizar por las condiciones del país, el Congreso ya de por sí débil por los estragos de la guerra siguió reunido con muy pocos de sus miembros indistintamente y de acuerdo a las condiciones lo permitieran, entre las ciudades de Saltillo y Monterrey. Algunos historiadores consideran que prácticamente el Poder Legislativo en México desapareció entre los años de 1864 a 1867.

Regresando a la legislación del Imperio de Maximiliano cabe destacar por su contenido liberal un decreto en materia laboral en donde se consignaban una serie de derechos tendientes a proteger a la clase obrera. Con estos actos de gobierno, el apoyo del ala conservadora de nuestro país al Imperio de Maximiliano fue decreciendo.

Por otra parte la negativa del austriaco para mantener los gastos del Ejército Francés en nuestro territorio debido a la desastrosa situación económica que reinaba en México, le restó confianza ante Napoleón III, quien además de tener sus propias guerras en Europa no veía en México el negocio que sus sueños imperialistas le habían inspirado. Otro factor, fueron las derrotas que el ejército francés sufrió en el viejo continente que aunado a lo incosteable del mantenimiento del ejército francés en territorio mexicano motivaron la decisión de Napoleón "El Chico" de abandonar a Maximiliano, retirando a su ejército de nuestro territorio. Así las cosas, el ejército del gobierno de jure, que para esos momentos estaba instalado en Paso del Norte en el estado de Chihuahua, comandado por Porfirio Díaz empezó a retomar importantes plazas. Después Maximiliano es aprehendido y condenado por la Ley del 25 de enero de 1862 a la pena de muerte. El sueño imperial terminaría para siempre en nuestro territorio en el Cerro de las Campanas en Querétaro con el fusilamiento de Maximiliano y de las cabezas del ejército conservador Miramón y Mejía, se conquistaba así la segunda independencia nacional.

F) La República Restaurada

"Valientes hombres de México, resistid...Esperad. Vuestra histórica resistencia se apoya en el derecho, y tiene la certidumbre de la justicia". Así escribía el poeta francés Víctor Hugo, demostrando la gran imagen que México había adquirido a nivel mundial a raíz de la lucha que sin aliados, hubo de enfrentar en contra del Imperio Francés.

La opinión pública internacional se volcó en apoyo al gobierno de Juárez a quien incluso el gobierno colombiano llamó "Benenérito de las Américas", este ante la situación del país había permanecido en Paso del Norte, hoy Ciudad Juárez, esperando la caída final de los bastiones imperialistas.

El 15 de julio 1867 llegaron a la Ciudad de México Juárez y su maltrecho gabinete, dando a conocer un manifiesto en el que destacaban además de la restauración de la República y de los Poderes Federales, los heroicos esfuerzos del pueblo mexicano, al que invitaban a consolidar los beneficios de la paz a través del famoso apotegma "...que el pueblo y el gobierno respeten el derecho de todos. Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz".

Sabiendo Juárez que el término constitucional de su gobierno se había extinguido y que basándose a en el artículo 29 de la Carta Magna de 1857 había mediante decreto del 8 de noviembre de 1865 prorrogado su mandato, convocaba en este mismo manifiesto a que el pueblo eligiera "con absoluta libertad a quien quiera confiar sus destinos".

Así el 14 de agosto del mismo año se expide la convocatoria para elecciones del Ejecutivo y del Legislativo, así como una propuesta plebiscitaria para reformar las Constitución sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la misma.

La propuesta de plebiscito muy pronto le traería al Presidente Juárez grandes críticas del mismo partido liberal, ya que las propuestas buscaban otorgarle más poder al Ejecutivo, que con el texto vigente de la Constitución del '57 consideraba que hasta cierto punto, el Congreso obstaculizaba la organización rápida de la administración pública que aquellas circunstancias reclamaban.

Decía Sebastián Lerdo de Tejada Ministro de Gobernación en el manifiesto que acompañó a la convocatoria, que de acuerdo a la organización que la Constitución de 1857 daba a los Poderes Federales "el Legislativo es todo y el Ejecutivo carece de autoridad propia enfrente del Legislativo. Esto puede oponer muy grandes dificultades para el ejercicio normal de ambos poderes".

Proponía Juárez en el mencionado plebiscito: el restablecimiento del Senado, es decir un Poder Legislativo depositado en dos Cámaras; facultar al Presidente de veto suspensivo a las resoluciones del Poder Legislativo, para que no se pudiera publicar leyes o decretos sino por una votación calificada de dos terceras partes de los miembros de las Cámaras; que los informes que el Ejecutivo tenga que dar al Legislativo sean por escrito, fijándose si son directamente del Presidente de la República o de los Secretarios de Despacho; que la diputación permanente que funcione en los recesos del Congreso tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; y que se determine el procedimiento legal sobre la titularidad del Poder Ejecutivo, cuando el Presidente de la República o el Presidente de la Suprema Corte faltasen.

Juárez fue duramente criticado, a tal grado que puso en riesgo su propia elección la cual se daba por descontado ganaría. Las críticas tuvieron dos sentidos, el primero la invocación de Juárez al pueblo para que directamente decidiera en materia de reforma constitucional fue considerada una violación a la Carta Magna que establecía claramente su procedimiento de reforma; el segundo, el intento del Ejecutivo por debilitar a un Legislativo con un poder superior al de él, que a su parecer le impedía realizar los cambios que en su patriótica visión erefa que la Nación demandaba. Sus enemigos y aquellos que soñaban ya con el poder, provocaron que el sistema de apelación directa al pueblo no prosperara, el entusiasmo constitucional del momento no daba lugar a nada que pudiera alimentarlo, aún y cuando en el fondo esto propiciaría su propio beneficio. Para México este fallido plebiscito le cancelaría la posibilidad de intentar mecanismos nuevos y distintos de como practicar la democracia directa entre nosotros.

No obstante y el desgaste que su figura había sufrido, Juárez fue electo Presidente Constitucional para el periodo de 1867 a 1871, tiempo durante el cual a pesar de lo que hubieran pensado sus detractores, el Congreso -que seguía siendo una sola asamblea- vivió páginas históricas debido a su enorme trabajo legislativo y a las grandes figuras que desfilaban en su tribuna entre los que se cuentan Arriaga, Zarco, Vallarte, Prieto y Mata que repetían como legisladores y a los que se agregaban como Dondé, Altamirano y Zamacona, entre otros. La libertad de expresión en aquellos primeros Congresos Constitucionales daban muestra del respeto que el Ejecutivo le tenía a las instituciones federales, pues no en pocas ocasiones el Legislativo no estuvo de acuerdo y atacó los actos del gobierno Juarista.

Fruto de aquellos debates que revivían las intensas jornadas del Constituyente del '57, fueron entre otras, la Ley Agraria del 4 de agosto de 1871 que impulsada por el gobierno encontraría en los legisladores a sus mejores aliados, que perfeccionando su proyecto intentaban al igual que Juárez procurarle justicia y bienestar a la Nación; también la reforma que en materia educativa había iniciado con Ignacio Ramírez y avanzaba con Gabino Barrera ambos ministros de Instrucción Pública en tiempos diferentes del gobierno juarista, en la que establecieron por mandato de la ley, la responsabilidad del Estado para participar en la educación primaria en el ámbito nacional, así la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal estableció como base de la enseñanza en todos los niveles el método científico, enseñando moral sin referirse a ningún culto y fijando para siempre en nuestra legislación el derecho de todo mexicano a tener una educación laica y gratuita.

En las nuevas elecciones de 1871 tras una apretada victoria electoral de Juárez que por faltarle la mayoría de votos tuvo que decidir el Congreso, en la cual le compitieron la Presidencia Sebastián Lerdo de Tejada, su amigo y colaborador cercano por muchos años, y el General Porfirio Díaz, brazo militar de su Ejército durante la intervención francesa, Juárez volvió a pasar momentos muy amargos al ser acusado por Díaz de intentar perpetuarse en la Presidencia, poniendo en riesgo las instituciones nacionales. Surge así el Plan de la Noria encabezado por el mismo Díaz intentando derrocar al gobierno Juarista con la proclama:

“Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y esta será la última revolución”.

La “última revolución” no contó con el apoyo popular que la ambición de Díaz esperaba, y a pesar de que la revuelta le traía problemas a Juárez en su estado natal gobernado por el hermano de Porfirio, esta nunca llegó a tener trascendencia nacional.

La muerte inesperada del Benemérito, en ejercicio de su mandato el 18 de julio de 1872, le quitó a Díaz la bandera de “no reelección” y convirtió en Presidente

interino a Sebastián Lerdo de Tejada, quien al fungir como Presidente de la Suprema Corte le correspondió constitucionalmente asumir el cargo.

Durante la mayor parte del gobierno de Juárez el Congreso de la Unión sesionó en su salón de Palacio Nacional, salvo unos cuantos meses que por remodelación en 1868 trabajó en el edificio del Circo Chiarini en la calle de Gante del Centro de la Ciudad México.

El gobierno interino de Lerdo de Tejada duró muy poco, ya que convocó a elecciones que el mismo ganaría por una abrumadora mayoría. Durante su gobierno grandes reformas legislativas vendrían a consolidar el Estado Mexicano, al elevarse a rango constitucional los principios liberales que tenían como objeto principal la secularización de la sociedad mexicana.

La propuesta de elevar a rango constitucional las Leyes de Reforma fue hecha al Congreso todavía siendo Presidente Benito Juárez en marzo de 1871. Esta que desde el principio fue bien aceptada, inició su procedimiento legislativo con la V Legislatura al Congreso de la Unión pero fue aprobada por el Congreso hasta el 25 de septiembre de 1873 ya estando en ejercicio la VI Legislatura y siendo Presidente Lerdo de Tejada.

Cabe destacar que para este propósito fueron adicionados los artículos 5, 27 y 28. El artículo 5o. prohibió tanto el establecimiento de las órdenes monásticas como la obligación de prestar trabajos personales sin remuneración por motivos de voto religioso. El 27 estableció la incapacidad legal a la iglesia para adquirir propiedades y el 28 que fue reformado a la manera de enmiendas, muy parecido al sistema constitucional de los Estados Unidos, le fueron agregados cuatro artículos en los que se establecía la separación del Estado y la Iglesia, incapacitaba al Congreso para prohibir religión alguna a través de las leyes, instituía al matrimonio como un contrato civil, reiteraba la prohibición a las instituciones religiosas para adquirir bienes raíces y sustituía el juramento religioso por la simple promesa de decir verdad.

Si la iniciativa para constitucionalizar las Leyes de Reforma que contaba con todo el apoyo tardó dos años para poder ser decretada, cuanto más no se podía esperar respecto de aquellas hechas por el fallido intento plebiscitario de agosto de 1867, que buscaban restarle poder al Legislativo y que fueron presentadas tiempo después por Juárez al Congreso el 14 de diciembre de 1867. El 6 de noviembre de 1874 finalmente la VII Legislatura al Congreso de la Unión aprobaría ante la fuerza y popularidad con la que gozaba Lerdo de Tejada, las reformas constitucionales que modificaban la estructura del Poder Legislativo y le otorgaban al Ejecutivo el derecho de veto en el procedimiento de reforma legal.

Las reformas a las que hemos hecho referencia entraron en vigor el 13 de noviembre del mismo año y sin duda alguna la que más tuvo trascendencia fue la hecha al artículo 51, a través de la cual el Poder Legislativo depositado en un Congreso General quedaría dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados se compondría de representantes de la nación electos en su totalidad cada dos años, mientras que la de Senadores se integraría de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal renovándose por mitad cada dos años.

Después de más de catorce años en que el Congreso Constituyente de 1856-57 hubo suprimido al Senado, los mismos argumentos que presentaron Zarco y Olvera para justificar su existencia en ese histórico Congreso fueron los esgrimidos para resucitar al Senado, después de una justificable cancelación por lo que en la historia de México había representado. En el Senado se daría cabida a la representación estatal, la cual beneficiaría a nuestro naciente federalismo por la igualdad que representaba, también esta Cámara serviría de contrapeso tanto político como legislativo a la de Diputados, garantizando la calidad de nuestras leyes ante la hipotética precipitación en su formulación. Esta iniciativa había sido aprobada desde el 26 de abril de 1870, por lo que de acuerdo al procedimiento constitucional fue turnada a las legislaturas de los estados, siendo regresada hasta 1874 al Congreso Federal que la aprobaría nuevamente y la publicaría en la fecha que hemos indicado.

Otra de las reformas que fueron publicadas en esa misma fecha fue la relativa al veto presidencial, el cual había sido suprimido en la Constitución de 1857 otorgándole al Ejecutivo solo la posibilidad de opinar respecto a las leyes. En el multicitado Constituyente de 1856-57 se levantaron algunas voces que alertaron al Legislativo, sobre la posibilidad que la falta de veto podía conducir a la anarquía o al despotismo del Congreso, o bien "poner rémoras a la acción del Ejecutivo, que debe ser expedita"⁵⁶ diría el diputado Villalobos.

Así el procedimiento legislativo para la creación de leyes y decretos establecido en el artículo 71 constitucional sufriría una significativa transformación, no solo por el hecho de que ahora las leyes deberían de tener una Cámara de origen y otra revisora, sino porque el Ejecutivo podía regresarla a la Cámara de su origen si no estaba de acuerdo total o parcialmente, de esta forma se establecía la obligatoriedad de consultar al Ejecutivo en todos los casos de formación de leyes.

Hubo varias transformaciones más al articulado constitucional con el fin de adecuarlo a la nueva composición del Congreso, por ejemplo, respecto a la calificación de la elección del Presidente, la Cámara de Diputados sería la responsable de calificarla, respecto a las elecciones de los senadores serían las legislaturas locales y

⁵⁶ Sesión del 14 de octubre de 1856. ZARCO, F. Op. cit., p. 946.

sobre las de diputados sería su misma Cámara quien calificaría las elecciones de sus miembros. Se otorgaba por otra parte la facultad exclusiva al Senado para aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebrase el Ejecutivo. Se fijaron algunos cambios en el calendario legislativo, se impusieron algunas restricciones laborales a los legisladores; se estableció un quórum de las dos terceras partes en el Senado para poder iniciar sus sesiones; se señalaba a la Ciudad de México como la residencia del Poder Legislativo y se legalizaba su posible traslado; y respecto a los juicios políticos se determinaba que la Cámara de Diputados sería jurado de acusación y la de Senadores de sentencia.

Por cierto cabe señalar que el Congreso tuvo la necesidad de cambiar su sede a mediados de 1872 de la Cámara de Diputados de Palacio Nacional al Salón de Embajadores del mismo edificio, debido a que el primero se había incendiado. Posteriormente ahí mismo se celebraría la sesión solemne del 16 de septiembre de 1875, en la cual el Senado de la República reiniciaba sus funciones.

La trascendencia de esta reforma que abarcó veintidós artículos constitucionales es de singular importancia jurídica por lo que a nuestra materia se refiere. Pero también lo fue para el campo de la política, pues ya hemos comentado que varios historiadores encuentran en esta reforma el antecedente del inicio de la dictadura, a mi parecer, esta afirmación no es del todo cierta. Porque si bien el Legislativo perdía un poco de su poder al dividirse en dos Cámaras y al compartir el procedimiento legislativo con el Ejecutivo al otorgarle el derecho de veto, continuaba teniendo funciones que le permitían equilibrar la fuerza del Ejecutivo, si así lo hubieran deseado. Además se le quitaba al Congreso algunas funciones que claramente le correspondían al Ejecutivo y que debido a su gran fuerza política venían realizando meta-constitucionalmente como lo era la de expedir patentes, revisar títulos académicos, otorgar equivalencias de estudios, disponer de pensiones, etc.. Está demostrado que cuando el Parlamento ocupa su tiempo en funciones administrativas su principal actividad que es la de legislar y la de supervisar al Poder Ejecutivo pierde fuerza. Por otra parte, el Congreso puede llevar a la anarquía, no sucedió con la Constitución del '57, pero debido al cumulo de sus funciones su trabajo legislativo fue lento y hasta moroso. Tampoco es cierto que el Poder Legislativo pierde fuerza cuando se divide en dos Cámaras, si su objetivo es co-gobernar con el Ejecutivo como en los sistemas parlamentarios esta premisa sería correcta, de lo contrario, si su función es la de legislar y controlar al Ejecutivo dos órganos con diversas naturalezas representativas, con composiciones diferentes y con deberes bien delimitados, podrán a pesar de opiniones en contrario funcionar mejor que como lo haría una sola asamblea. Además de encontrarse con un poder despótico en el Ejecutivo será mucho más difícil para este disolver dos asambleas en lugar de una.

Finalmente, consideramos que no fueron estas reformas las que debilitaron al Congreso Mexicano ante la fuerza del Ejecutivo. Otros fueron los factores entre los

que se cuentan los sociológicos, los históricos y los políticos que provocaron esta crisis en el Legislativo Mexicano, el cual de no haberse dejado seducir por las ventajas de la dictadura o haber coexistido con un Ejecutivo respetuoso de las instituciones, hubiera podido seguir siendo un contrapeso tal y como lo supone la teoría de la división de poderes. Ejemplo de lo afirmado fue la dada al restaurarse la República, la coordinación y nunca la subordinación se daría solo si tuviésemos un Presidente como Juárez que permitió aun y cuando tuvo sus desacuerdos con el Congreso la acción del Legislativo, y si por otra parte los legisladores fueran conscientes de su función como representantes populares y tuvieran una moral con altos sentimientos patrióticos. El debilitamiento del Legislativo después de 1875 fue a nuestro parecer más un problema de actitudes, que de leyes.

G) El Poder Legislativo en la Dictadura Porfirista

En 1874 Porfirio Díaz fue electo diputado, sin embargo sus éxitos en el campo de batalla no valían en el campo parlamentario donde fue un desastre total. La primera vez que subió a la tribuna a atacar la propuesta del gobierno de reducir las pensiones a los veteranos de guerra "Comenzó diciendo que era una gran injusticia la que se pretendía cometer con los mas fieles servidores de la nación... pero no pudo decir mas. Sus palabras se volvieron incoherentes, desaliñadas; no supo concluir y...se puso a llorar. Así bajo de la tribuna, con el rostro lleno de lagrimas, mientras que sus compañeros diputados, según un testigo, no sabían lo que debían hacer, si llorar también o prorumpir en carcajadas".⁵⁷

Seis meses antes de que se efectuaran las elecciones en las que Lerdo de Tejada buscaría continuar en la Presidencia, aparecería de nuevo Porfirio Díaz defendiendo la Constitución, la Leyes de Reforma y las leyes supremas de la República en contra de quien, según él, intentaba violarlas burlándose del sufragio público.

El Plan de Tuxtepec reformado el 21 de marzo de 1876 en Palo Blanco, al grito de "no reelección" se lanzó en contra del Presidente Lerdo intentando llevar a Díaz a la Presidencia.

La división del verdadero grupo liberal, en el que se formaron dos bandos, uno que apoyaba a Lerdo y otro que hacia lo mismo con José Ma. Iglesias quien era Presidente de la Suprema Corte de Justicia, sería aprovechada por la fuerza y el prestigio militar que secundaban a Díaz.

Habiendo resultado reelecto Lerdo en unos comicios que desde el principio tuvieron la imagen de ser fraudulentos, Porfirio Díaz se levanta en armas apoyado

⁵⁷ KRAUZE, E. y ZERON-MEDINA, F. "Porfirio, la Ambición". (México. 1994). p.p. 46 y 47.

por una parte del Ejército y después de triunfar en varias batallas en noviembre de 1876 logra derrocar a Lerdo, en lo que definitivamente debe considerarse un golpe de Estado. José Ma. Iglesias ocupa interinamente el cargo, después de que ante la influencia de Díaz, el Congreso marcara su destino en los años por venir cuando sancionaba como justa la causa de la revolución de Tuxtepec.

Al convocarse a nuevas elecciones Díaz es favorecido con el voto popular y el 5 de mayo de 1877 después de que la Cámara de Diputados aprobara su elección, éste asume la Presidencia.

Si el Congreso hubo tenido un papel protagónico desde 1857 y hubo vivido grandes momentos parlamentarios que permitieron que nuestra patria tuviera un sano equilibrio de poderes, durante la época del porfirismo su papel se limita a ser solamente comparsa del dictador.

La influencia de Díaz en el Congreso fue absoluta, los diputados y senadores se olvidaron de las intenciones patrióticas de sus predecesores y se tiraron en brazos del dictador ante la consigna "pan o palo" y desde luego que ellos prefirieron pan.

Durante su primer gobierno Díaz se dedicó principalmente a hacer aliados y ha establecer un sistema político que lo tuviera a él como el eje del poder, era entonces el Ejecutivo, quien habiéndose aprovechado de que la patria estaba ya cansada de luchas intestinas, el que decidiría todo para todos. Antes de abandonar por primera vez el poder, Díaz quien había convertido al Congreso en un instrumento dócil ante sus designios y al que controlaba a través de prebendas, decidió reformar la Constitución traicionando sus propias ideas plasmadas en el Plan de Tuxtepec, ya que adicionó al artículo 78 que: el Presidente no podía "...ser reelecto para el período constitucional inmediato; pero quedará inhábil enseguida para ocupar la Presidencia por nueva elección a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años contados desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones".⁵⁸

Después de elegir a su sucesor que fue el General Manuel González -también héroe en la intervención francesa- y de proponer a los diputados y senadores que integrarían la nueva Legislatura del Congreso de la Unión, inauguraba la perniciosa facultad metaconstitucional del Presidente para designar a su sucesor y tener gran influencia en las "listas" de quienes habrían de ocupar una curul en el Congreso, así pues Díaz se convertía en el "gran elector".

A pesar de que hay quien opina lo contrario, el General González intentó quitarse la tutela de Díaz, el cual en el momento que quería utilizaba a sus partidarios en el Congreso para presionar a su "compadre", durante este lapso en efecto

⁵⁸ Reforma del 5 de mayo de 1878. "Las Constituciones de México". Op. cit., p. 197.

debemos considerar que el Legislativo se imponía al Ejecutivo, ya que muchas de las medidas que González quiso tomar en materia económica fueron rechazadas por el Congreso, que a través del conservador Romero Rubio que era la mano invisible -o muy visible- que Díaz movía.

Ante la debilidad de González sumido en el descrédito por una campaña en su contra originada por el propio Díaz, quien negaba estar interesado en volver a la Presidencia, pero que no tuvo otra salida que la "de atender patrióticamente el llamado de la Nación que le pedía se postulara a la Presidencia",⁵⁹ regresa al poder con una gran fuerza política.

A partir de 1884 la dictadura ininterrumpida de Díaz llegaría hasta 1910, después de seis periodos constitucionales en los que la historia parlamentaria de México registró un Poder Legislativo sin dignidad, sin decoro, sin patriotismo, ellos en conclusión nunca fueron representantes populares, solo representaron a la oratoria liberal, pero con su actitud conservadora fueron un verdadero símbolo para el gobierno liberal del discurso porfiriano, pero extremadamente reaccionarios en sus actos.

No conformándose Díaz con ser el "gran elector" también se convertiría en el "gran legislador". En muchas ocasiones el dictador sustituyó a la ley por su voluntad, en otras ni siquiera se preocupó de reformar la Constitución pues él mismo había reformado y que le prohibía reelegirse para periodos inmediatos, tristemente no hubo un Congreso que intentara hacer respetar nuestro Código Fundamental ante la flagrante violación que de él hacía el Ejecutivo. Fue hasta 1890 que se reformó dicho artículo para volverlo a su original redacción en la que no se limitaba la reelección, pues se consideraba que el pueblo debería estar en aptitud de conservar el tiempo que quisiera a cualquiera de sus mandatarios.

El militarismo y el autoritarismo de Díaz fue total, a pesar de que se trate de justificar su gobierno por el progreso material que se registró en nuestro país. La inequitativa distribución de la riqueza; la pobreza extrema; el esclavismo a que estuvieron sujetos los obreros y campesinos mexicanos; el crimen contra las ideas liberales que la dictadura de Díaz cometió al abandonar el federalismo, las prácticas democráticas y la libre expresión de las ideas; nos sirven para demostrar que no puede ser considerada como un tiempo de bonanza la época de la dictadura porfirista.

La legislación porfirista mucho daño causó a nuestro país, provocó que la tierra y la riqueza se concentrara en pocas manos, abrió sus puertas no al capital ex-

⁵⁹ Citado por SAYEG HELU. J. Op. cit., p. 602.

tranjero que siempre será bienvenido sino al esclavizador empresario que explotó y denigró a nuestros compatriotas, provocó en síntesis la pobreza del pueblo y el enriquecimiento de pocos a costillas del dolor nacional.

Ejemplo de lo afirmado fueron las leyes de colonización, y de ocupación y enajenación de terrenos baldíos; la primera del 15 de diciembre de 1883 y la segunda del 25 de marzo de 1894.

La Ley de Colonización propició el acaparamiento de grandes porciones de tierra, ya que autorizaba el denuncia de tierras baldías y el deslinde de las mismas por compañías especializadas, a las cuales se les "regalaría" una tercera parte de las mismas como compensación de los gastos que hicieron al deslindarlas, fijaba además un enorme tope de 2,500 hectáreas que por individuo se podía tener en propiedad.

La Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, cesó la obligación para los propietarios y poseedores de este tipo de tierras de tener los poblados acotados y cultivados, también amnistiaba a las compañías deslindadoras que violando la disposición de la Ley de Colonización hubieren excedido el límite de las 2,500 hectáreas por lo que el excedente no podría ser invalidado por ese motivo. Se regresaba así a privilegiar a los latifundistas y a propiciar que gran parte del territorio nacional cayera en manos muertas.

El poder acumulado por las compañías deslindadoras agraciadas por esta ley fue enorme, pues al venderseles otra parte de la tierra deslindada, ya para el año de 1889 el 13 % de la superficie total de la República estaba concentrada en solo 29 personas.⁶⁰

Bajo la tutela legal de leyes injustas pocas manos acapararon la tierra, dando vida a una de las figuras que por siempre será repudiada en nuestro país por el enorme sufrimiento que causó al campesino mexicano: el hacendado. Sin tierra el campesino tuvo que venderse para subsistir a un sistema esclavista perfectamente diseñado, que violaba los más elementales derechos humanos y que llegó a considerar a los hombres animales tal y como lo narra John Kennet Turner en su México Bárbaro, al descubrir el sufrimiento de los yaquis traídos a trabajar a las haciendas yucatecas. Todo esto ante la indiferencia de un gobierno que creía estar haciendo a México un país rico y ante un Legislativo que como ya dijimos en nada representaba los intereses populares.

No solo la inhumanidad de la época porfirista se daba en las tiendas de raya de los hacendados, también en las ciudades los obreros estaban condenados a trabajar 16 horas diarias para vivir miserablemente, sin el menor de los derechos el obrero

⁶⁰ Véase SILVA HERZOG, J. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". (Mexico 1959) p.p. 116 y s. s.

mexicano hubo de empezar a exigirlos y el gobierno "malinchista" de Díaz hubo de empezar una sangrienta represión, primero en Cananea, en la que utilizó a los "Rangers de Arizona" que violando nuestra soberanía al cruzar la frontera acallaron las justas demandas laborales de nuestros compatriotas asesinandolos. Después en Río Blanco, donde se había intentado obligar a los obreros a regresar a sus trabajos después de un laudo arbitral que obviamente había favorecido a sus patrones y que ante su negativa se les engañaría asegurándoles que serian satisfechas sus demandas, solo para llevarlos al lugar de su trabajo donde en venganza serian asesinados cruelmente por el crimen de pedir que se les considerara seres humanos.

Gracias a la debilidad del Congreso poca importancia invistieron las reformas hechas a la Constitución respecto al Poder Legislativo, entre las que encontramos las siguientes:

1.- El artículo 72 que versaba sobre sus facultades fue reformado varias veces. El 14 de diciembre de 1883 se cambio la fracción X ya que en vez de otorgar la facultad para establecer las bases generales de la legislación mercantil, se asentó que podía expedir Códigos en materia de minería y de comercio, esta última debería comprender también a las instituciones bancarias. El 11 de diciembre de 1900 se otorgaría en la fracción VI la facultad al Senado de legislar en lo concerniente al Distrito Federal y territorios, prerrogativa que después se ampliaría a todo el Congreso en decreto del 31 de octubre de 1901. En la fracción XXVI del mismo artículo, el 7 de junio de 1882 fue eliminado como facultad del Legislativo la de otorgar privilegios a inventores y perfeccionadores la que pasó a ser facultad del Presidente en la fracción XVI del artículo 85. El 24 de abril de 1886 fueron reformadas las fracciones XXXI y XXXII que permitían al Legislativo nombrar Presidente sustituto o interino, para calificar la solicitud de licencia del Presidente y para que la Cámara de Diputados decidiera sobre las renuncias del Presidente y de los Magistrados de la Suprema Corte. La misma fracción XXXI inciso a) es reformada el 6 de mayo de 1904 para cambiar su redacción, ya que esta decía que era facultad de la Cámara de Diputados calificar "respecto al *nombramiento*" del Presidente, de los Magistrados de la Suprema Corte y de los Senadores del Distrito Federal, podríamos sugerir con un poco de ironía que tal redacción era correcta, ya que la nueva que diría que la Cámara de Diputados esta facultada para calificar "respecto a la *elección*" no correspondía precisamente a la realidad. En las postrimerias del porfirismo sería agregada el 20 de junio de 1908 a la fracción XXII que el Congreso podía legislar en materia de vías generales de comunicación, sobre postas y correos, y en materia de uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal. El 27 de octubre del mismo año se reformaba la fracción XXI que permitía al Congreso dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, y salubridad general de la República.

2.- Respecto de la representación de los diputados en 1901 esta se incrementó de 40 mil a 60 mil o fracción que pasara de 20 mil de acuerdo al artículo 53.

3.- En 1882 en una modificación que quitaba todo carácter político al Presidente de la Suprema Corte el artículo 29 es reformado, consignando que a falta temporal o absoluta del Presidente de la República entrará en funciones el Presidente o Vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente, el cual debería convocar a elecciones 15 días después de asumir el cargo y celebrarlas en un término de tres meses. Esta última parte fue reformada el 24 de abril de 1896 permitiendo al Presidente sustituto ser nombrado por el Congreso y terminar el período constitucional de su predecesor.

4.- Finalmente el 6 de mayo de 1904 son reformados varios artículos, en razón de que en el 79 se reinstalaba la figura de la Vicepresidencia que históricamente había sido rechazada al recordar la manera en que había sido utilizada por Santa Anna. Trascendente es que al estilo estadounidense el Vicepresidente de la República sería el Presidente del Senado. La razón de esta reforma era la de asegurar que el sustituto de Díaz que vivía los últimos años de su vida, fuera la última designación del "gran elector". Cabe señalar también que el período constitucional del Ejecutivo ya había sido ampliado de cuatro a seis años.

Otra de las características del gobierno de Díaz fue la violación constante al derecho de libertad de prensa consignado en el artículo séptimo de la Constitución de 1857. Por cierto, el 15 de mayo de 1883 se había reformado la Constitución para cambiar que los delitos cometidos por medio de la libertad de imprenta serían ahora juzgados por los tribunales competentes y no por un jurado popular como originalmente se había establecido en el texto constitucional.

La política de "pan o palo" del porfirismo también operó con la prensa, o la opinión pública era seducida por el dictador o estos estaban destinados a vivir en la persecución constante.

De esta manera, los periodistas ante la falta de verdaderos representantes populares que intentarían hacer válidas las máximas contenidas en nuestras leyes, se levantaron como el gremio que empezó a demandarle al dictador respeto a nuestra Carta Magna y a denunciar todas sus tropelías.

Surgieron así periódicos opositores al régimen de Díaz como el "Demócrata", "El Porvenir" y el "Demófilo" de Camilo Arriaga, Juan Sarabia y Librado Rivera; el "Diario del Hogar" de Filomeno Mata; "Regeneración" y el "Hijo del Ahuizote" de los Flores Magón; todos ellos empezaron a pesar de la constante persecución que los obligaba a estar huyendo de ciudad en ciudad, una constante denuncia de la violación que el dictador hacía a la Constitución.

Así aquellos hombres que habiendo convertido su pluma a la causa de despertar la conciencia nacional, recordaban al pueblo los derechos que la Constitución les otorgaba cuando escribían:

“¡ Dios ayude a México!. Donde los seres humanos son tratados peor que vacas o puercos. Donde el 80 por ciento de todos los trabajadores de haciendas existen -¡No viven!- en estado de pconaje o en manifiesta esclavitud. ¡Mexicanos examinen su Constitución!. ¿Reconoce a caso el derecho de un acreedor de apoderarse y retener el cuerpo de un deudor?...”.⁶¹

O bien se lamentaban diciendo:

“Doloroso nos es causar al pueblo mexicano la merecida afrenta de lanzar esa frase a la publicidad: ‘la Constitución ha muerto’...”

¿Pero por qué ocultar más la negra realidad?

¿Para qué ahogar en nuestra garganta, como cobardes cortesanos el grito de nuestra franca opinión?...

La Constitución ha muerto, y al enlutar hoy el frontis de nuestras oficinas con esa frase fatidica, protestamos solemnemente contra los asesinos de ella, que como escarnio sangriento al pueblo que han dejado celebran este día con muestras de regocijo y satisfacción”.⁶²

También encontrarían en la caricatura política la manera de denunciar las violaciones a la Constitución como aquella aparecida el 5 de febrero de 1903 en el “Hijo del Ahuizote” a la que titularon “El gran callo”. En esta aparecía Porfirio Díaz postrado por un gran dolor que le producía un callo descomunal en el pie izquierdo y que representaba a la Constitución de 1857, en el piso había unas botas que significaban la dictadura y enfrente unas tijeras que decían condescendencia, también aparecía el doctor agua tibia (especialista en callos) con una lima moderada en la mano derecha y a punto de cortar “el gran callo”, en la leyenda el nazareno le decía al dictador “ya usted verá que bien entran las botas después de cortarlo”.

Surgirían dentro de estos mismos periodistas grupos como el “Círculo Liberal Ponciano Arriaga” formado en San Luis Potosí y que convocaría para celebrar un Congreso Liberal en el Aniversario de la promulgación de la Constitución en 1901. Su gran mérito fue el que a partir de este Congreso empezarían a proliferar “círculos liberales” por distintas partes de la República.

⁶¹ Ricardo Flores Magón escribía esto el 7 de agosto de 1900 en la aparición del periódico “Regeneración”.

⁶² Ricardo Flores Magón . 8 de febrero de 1903 en el “Hijo del Ahuizote”.

Para 1903 estos clubes publicarían un manifiesto enjuiciando al porfirismo y para 1906 aparecería escrito por ellos mismos el fundamento ideológico de la Revolución Mexicana a través del Programa del Partido Liberal.

Entre las muchas ideas de este documento queremos destacar aquellas que interesan a nuestra materia, se proponía una serie de reformas constitucionales que pretendían debilitar al Poder Ejecutivo tales como la reducción del periodo Presidencial a cuatro años, la supresión de la reelección para el Presidente y los gobernadores, la inhabilitación al Vicepresidente para desempeñar funciones legislativas por considerar que era un instrumento de control del Ejecutivo dentro del Congreso, aunque se consideraba como una figura necesaria para cubrir las vacantes del Ejecutivo a fin de evitar las convulsiones políticas cuando ha faltado este.

Desde luego que este programa incluía temas como el laboral, el agrario, el educativo, la libertad de expresión y de prensa, administración de justicia, etc., lo que lo convertiría años después, en una de las fuentes favoritas de los Constituyentes de 1916-17.

En las postrimerías de la dictadura, se intentaría dar marcha atrás aquella legislación en materia agraria que hubo de ser el sustento para el amasamiento de grandes fortunas para los hacendados y de grandes injusticias para el pueblo. En 1902 y 1909 aparecían leyes que prohibían los destindes otorgando esta facultad solo al gobierno, el daño estaba hecho, los efectos de esta legislación eran irreversibles, no se podía borrar de un plumazo la realidad que vivía el campesino mexicano.

A manera de conclusión, citamos aquí varias opiniones que sintetizan la participación que el Poder Legislativo tuvo en la época de la dictadura porfirista. Víctor Salado Alvarez opina que "el Congreso de fines de siglo era poco más que un club elegante, donde se discutían, con toda finura y discreción, los más complejos de los asuntos de la patria. La cortesía y el buen tono, sin embargo, eran consecuencia de un acuerdo muy parecido a la unanimidad..."⁶³

Por su parte Fernando Escalante dice que "reducido a tareas medias burocráticas, a medias festivas y laudatorias, el Congreso se desnaturaliza y casi pierde su razón de ser, en la medida en que el único representante de la voluntad colectiva con capacidad política real era el Presidente de la República".⁶⁴

⁶³ Citado en "Orígenes y establecimiento del Congreso Mexicano". Varios autores. El Congreso Mexicano. Instituciones de Investigaciones Legislativas. México, 1994. p. 45.

⁶⁴ ESCALANTE, F. "Orígenes y establecimiento del Congreso Mexicano". Op. cit., p. 45.

Probablemente la mejor descripción que encontramos del Congreso en el Porfiriato nos la da José López Portillo y Rojas, quien fuera legislador por el Estado de Nuevo León en varias ocasiones y cuya opinión conviene reproducir:

Respecto a la integración del Congreso escribía, "... Nunca, bajo el Gobierno de Díaz se formaron las Cámaras por la votación del pueblo. El personal que las integraba era todo seleccionado por el Presidente, quien tenía favoritos reconocidos a quienes constantemente protegía, y que nunca dejaron de ser diputados o senadores. Algunos de ellos eran viejos, ya inútiles, pero estaban ligados con el caudillo por una rancia amistad o por servicios personales. Jóvenes aristócratas totalmente inep-tos, pero recomendados por padrinos influyentes ocupaban también las escaños del Congreso. Los políticos del día, los científicos, eran constantemente reelegidos. Muchos de ellos asistían poco o nada a las sesiones, porque tenían negocios particulares o comisiones importantes que desempeñar, y no podían consagrar su tiempo a los trabajos legislativos..."⁶⁵

Cuando se refería al trabajo en el Congreso afirmaba:

"Instaladas ya las Cámaras, quedaban regimentadas cuidadosamente con presidentes, vicepresidentes, secretarios y comisiones del agrado de Díaz, a fin de que no se hiciese nada sin su conocimiento y aprobación, y cada vez que iban a renovarse las Mesas, circulaban listas oficiales de candidatos, a las cuales se ajustaba la votación de los representantes del pueblo y de los Estados.

Por regla general, no había más iniciativas que las del Gobierno, y estas casi no se discutían, pues las aclaraciones e interpelaciones a que solían dar lugar versaban sobre puntos de interés secundario y no tocaban la esencia misma de las disposiciones. Era cosa inaudita que alguien votase contra esas iniciativas, y si alguno se atrevía a hacerlo, causaba asombro su renuencia y osadía, y corría el peligro de no ser reelecto para el bienio próximo.

Los diputados y senadores hacían poco uso del derecho de iniciativa, y cuando lo ponían en práctica, salían irremisiblemente derrotados, si no habían contado con la previa aprobación del Ejecutivo".⁶⁶

⁶⁵ LOPEZ PORTILLO Y ROJAS, J. "El Congreso en el Porfiriato" publicado en Estudios Parlamentarios. Op. cit. p.p. 153 y 154.

⁶⁶ Idem. p. 155.

H) El resquebrajamiento de la Dictadura y el Plan de San Luis

Treinta años de una dictadura policial violenta e irresponsable, al lado del drama social en que se vivía, señalaron la urgencia de revisar el pasado y reencontrar aquellas formas que la Constitución de 1857 marcaba como destino para nuestra Nación.

Hubo quien al levantarse en contra de la dictadura dieron mayor importancia a las diferencias sociales y a las injusticias económicas, hubo otros como el "apóstol de la democracia" que estando consciente de estas, veían en la violación a la ley y en la negación de los mínimos derechos políticos el punto de partida para derrocar al dictador.

Un despertar de la consciencia nacional se dio antes las cínicas declaraciones que el dictador hizo en 1908 al periodista norteamericano James Creelman, en estas implícitamente reconocía haber violado la ley y haber intentado dejar el poder varias veces, situación que tuvo que evitar por "complacer a la nación", juzgaba que ya la nación estaba apta para la democracia y prometía no buscar nuevamente la Presidencia, también daba la bienvenida a cualquier partido opositorista al que consideraría "como una bendición, no como un mal".

En ese mismo año Francisco I. Madero publica "La sucesión presidencial en 1910", considerado por muchos oportunista y tibio, el libro de Madero tuvo muchas virtudes.

Denunciar la condición de nuestras instituciones víctimas del régimen porfirista que había nulificado por completo el sistema federal de gobierno, sugerir que la restitución de la Vicepresidencia sentaba las bases para una sucesión dictatorial, hablar sobre la tremenda persecución que el régimen hacía a quienes se le opusieran, proponer un partido político antirreeleccionista fundado en principios democráticos y dirigirle unas palabras al dictador donde le aseguraba que ante la justificación de haber construido fastuosas obras materiales y haber aumentado la riqueza pública se había colocado por encima de la ley, hicieron que Madero se confrontara contra todo el aparato dictatorial de Díaz, mostrando desde luego su gran valentía.

La Revolución Mexicana en su primera etapa empezaría en el terreno político. Así en el año de 1909 se formaba el Partido Democrático el cual publicó el 10. de abril de ese año un manifiesto con tendencia liberal, en el que propugnaban por una transición pacífica a través de la defensa del sufragio electoral, así como por la vigencia real de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma. La tendencia de ese partido se inclinaba a ser candidato a la Presidencia a Bernardo Reyes, gobernador de Nuevo León, quien luego de alentar el movimiento, lo abandonó, exiliándose

de manera cobarde en Europa ante el temor de hacer frente a la dictadura, de la que el mismo había sido un brillante miembro por muchos años.

Se forma también el "Centro Antirreeleccionista de México" encabezado por Emilio Vázquez, Francisco I. Madero y Filomeno Mata, poco tiempo después este se convertiría en el Partido Antirreeleccionista enarbolando la bandera de "Sufragio efectivo, no reelección".

El 15 de abril de 1910 cuando prácticamente estaban fusionados los dos partidos de oposición el antirreeleccionista y el democrático, fueron elegidos como candidatos a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República Francisco I. Madero y Francisco Vázquez Gómez respectivamente. Madero presentó un programa de 13 puntos entre los que cabe destacar por ser de interés a nuestra materia, los siguientes:

El primero que versaba sobre el restablecimiento del imperio de la ley a través del respeto a la Constitución y para que el pueblo disfrutara los derechos que esta le concedía.

El segundo que proponía elevar a rango constitucional el principio de la "no reelección".

El tercero que proponía iniciativas de ley que tendieran a mejorar la vida material, intelectual y moral de los obreros, combatiendo los monopolios el alcoholismo y el juego.

El sexto que promovía reformas a la Ley Electoral a fin de alcanzar la efectividad del voto.

El décimo y el decimoprimer que prometían la presentación de iniciativas de ley que otorgarían verdaderos derechos laborales a los trabajadores, así como elevar su nivel de vida en todos sus aspectos.

El decimotercero que se proponía enviar al Congreso iniciativas en favor de la pequeña agricultura.

El camino de Madero no fue fácil ni antes de su candidatura ni después. Al principio fue un viajero errante que acompañado únicamente por su esposa y algunos partidarios vio la poca participación del pueblo en sus mítines; después, ante su crecida imagen y disputándole la Presidencia a Díaz fue víctima de persecuciones y arbitrariedades que terminarían con su encierro en la prisión de San Luis Potosí mientras se llevaban a cabo las elecciones en las que triunfaría nuevamente "Don Porfirio" y Ramón Corral, los cuales fueron declarados Presidente y Vicepresidente

de la República el 4 de octubre de 1910 por el Congreso de la Unión, quien hizo caso omiso a las denuncias que probaban un descarado fraude electoral. Una vez más el Congreso era un simple instrumento que servía al Ejecutivo para legalizar su elección.

Un día después de esta declaración, Madero quien había logrado fugarse de la prisión, lanza una proclama desde San Antonio, Texas, en la que exitaba al ejército a no ser sostén inconsciente de la tiranía y a unirse en la lucha por la defensa de las instituciones. Denunciaba también el fraude electoral de Díaz llamando a la voluntad nacional a retomar el poder público desconociendo al gobierno del dictador y tomando las armas a partir del 20 de noviembre de 1910.

El Plan de San Luis que consistiría en once puntos principales y cuatro transitorios era además de una invitación al pueblo y al ejército a derrocar al tirano, un documento con profundos conceptos democráticos y sociales a los que invocarían constantemente quienes habrían de ser nuestros legisladores en 1917.

Los primeros disparos sonarían en Puebla, cuando el gobierno atacara la casa de Aquiles Serdán líder del Partido Antirreeleccionista en aquella entidad. El pueblo se levantaría y surgirían por todos los rincones del territorio nacional líderes militares, muchos de ellos con gran carisma que habían de terminar ante su gran fuerza, en solo seis meses con el gobierno de Díaz.

El Plan de San Luis triunfaría aún ante los últimos esfuerzos del dictador quien el 7 de mayo de 1911 mandaba al Congreso un proyecto de ley para elevar a rango constitucional el sufragio efectivo y para establecer el principio de la no reelección.

Sabiendo que los rencores acumulados entre el pueblo por más de tres décadas eran la principal fuerza de la Revolución, Porfirio Díaz se presenta ante el Congreso el 25 de mayo de 1911 para renunciar como Presidente, en su discurso Díaz dijo desconocer la razón que motivara dicho fenómeno social, se considera aún el fiel representante de la voluntad nacional puesto que esta lo había honrado con su voto en las últimas elecciones y pide un juicio correcto a su gobierno que le permita morir teniendo una justa correspondencia a los esfuerzos que durante toda su vida había consagrado al servicio de sus compatriotas. El Congreso porfirista ovacionaría por última vez al dictador, llegando incluso algunos de sus miembros -de este espurio Poder Legislativo que carecía de la verdadera esencia de la representación nacional- a acompañar al dictador al Puerto de Veracruz, en donde lo despedirían con lágrimas al embarcarse rumbo a Europa.

Para ese momento, el Congreso que durante la mayor parte de la dictadura de Díaz había sesionado en el Teatro de Iturbide y que había sido destruido por un in-

endio el 29 de marzo de 1909, trabajaba en el Palacio de Donceles desde el 11 de abril de 1911, antes en un breve período que abarcó del 1o. de abril de 1909 al 31 de diciembre de 1910 lo había hecho en el Palacio de Minería. También cabe señalar que en el marco de las fastuosas obras que caracterizaron la época de Porfirio Díaz, se había planeado un edificio majestuoso que sería sede del Congreso y que estaba siendo construido por el arquitecto italiano Adamo Boari, el cual al derrumbarse la dictadura quedó inconcluso. Años más tarde aprovechando la única columna construida del magno proyecto, fue hecha un símbolo de la Revolución, por el Presidente Abelardo L. Rodríguez al nombrarla monumento nacional en memoria de aquellos que habían perdido la vida en la lucha por derrocar la dictadura de Díaz.

Considero importante transcribir algunas de las situaciones que argumenta Andrés Molina Henríquez⁶⁷ respecto a los saldos que el porfirismo dejó en nuestro país:

Grave distorsión en las estructuras económicas que en gran medida estaban al servicio de intereses extranjeros. Concentración de recursos materiales y sociales en manos de hacendados, de usufructuarios de la política y de los inversionistas norteamericanos y extranjeros. Limitantes en el ejercicio de la soberanía por la influencia de sectores extranjeros. Situación de extrema injusticia en la que obreros, campesinos y clases medias disponían de un mínimo porcentaje del ingreso nacional. Escasas posibilidades para estas de participar en instituciones sociales. Cancelación de la vida democrática y establecimiento de un gobierno policial y violento a través de los jefes políticos y de los caciques municipales. Intensa publicidad de un progreso falso y de un bienestar inexistente. Este gran autor que analizó profundamente el porfirismo clamó porque la Nación mexicana fuera "soberana absoluta de sus destinos y dueña y señora de su porvenir".

El porfirismo es un época de los que muchos nos avergonzamos, a pesar de que en los últimos años se ha intentado justificarla argumentando los grandes avances que en materia económica se registraron en aquella época. Precisamente así transan las dictaduras, dicen al pueblo que las arcas de la Nación están llenas y que el prestigio internacional es motivo de orgullo nacional, mientras, los bolsillos del pueblo están vacíos y su dignidad pisoteada. El quebrantamiento del imperio de la ley, la inexistencia de elementales derechos humanos, la falta de representación popular ante un Poder Legislativo dócil, la injusticia de un Poder Judicial que era juez y parte, los crímenes de explotación que se registraron contra nuestros compatriotas y el establecimiento de un régimen conservador que violó los principios liberales de la Carta Magna de 1857 y que convirtió nuevamente en realidad el sueño imperial de los reaccionarios, nos obligan a decir que la Dictadura de Díaz no puede ni debe ser

⁶⁷ MOLINA HENRIQUEZ, A. "Los grandes problemas nacionales". (México, 1909). pp. 207 y s.s.

absuelta por el juicio de la historia, a pesar de los esfuerzos que para ello hagan los herederos de la inteligencia de Rabasa y Justo Sierra.

i) El triunfo del Maderismo y la participación de la XXVI Legislatura al Congreso de la Unión en la Decena Trágica

"La Revolución que transa se suicida" le diría Venustiano Carranza a Madero cuando este accedió el 21 de mayo de 1911, a firmar el convenio de Ciudad Juárez con el espurio gobierno de Díaz, en el que el dictador y el vicepresidente Cortal renunciaban a sus puestos. También se establecía que el Secretario de Relaciones Exteriores se encargaría de la Presidencia y que convocaría a elecciones dentro de los términos de la Constitución.

Acabada la revolución política y ante la primera división entre los jefes revolucionarios que no estuvieron de acuerdo que se pactara con el gobierno de Díaz, pues esto significaba tanto como reconocer su legitimidad, daría comienzo la revolución social nutrida por el resentimiento del pueblo contra quienes los habían explotado y rica en grandes liderazgos que se fundaron en el carisma, los buenos propósitos y las ambiciones personales.

En la prolongación disfrazada del régimen de Díaz se cuidó bien de cuidar a las clases privilegiadas porfiristas, sin embargo ante la inmensa popularidad de Madero, quien llevaba como candidato a la vicepresidencia a Pino Suárez pues la ambición por alcanzar la Presidencia del doctor Vázquez Gómez había causado otra división al seno del partido ahora llamado Constitucional Progresista, lo llevaría fácilmente a la presidencia con una votación del 99 por ciento a su favor, así ante una multitud que calculan los cronistas de aproximadamente 100 mil personas, Madero arriba a la Ciudad de México para protestar el 5 de noviembre de 1911 como Presidente Constitucional de nuestra patria.

El régimen de Madero nunca fue fuerte, su caballerosidad contrastaba con las ambiciones de la estructura del régimen porfirista que había heredado y con las ambiciones de algunos jefes revolucionarios como Pascual Orozco. Su falta de decisión en materia agraria lo llevó a distanciarse con verdaderos movimientos sociales como el zapatismo al que le urgían respuestas ante la injusticia que diariamente vivían en el campo mexicano. Aunado a esto, un nuevo Congreso que fue electo el 30 de junio de 1912 para integrar la XXVI Legislatura se le opuso constantemente ya que el Senado quedó mayoritariamente integrado por porfiristas y la Cámara de Diputados constituiría un verdadero mosaico ideológico, pues agrupaba en su seno, renovadores o "maderistas", liberales radicales y porfiristas.

El Congreso para la mala fortuna de Madero se convirtió en un verdadero contrapeso de su poder, tanto que cuando la Nación necesitaba de decisiones prontas y eficaces muchos diputados reaccionarios entre los que destaca el famoso "cuadrilátero" integrado por José Ma. Lozano, Francisco de Olaguibel, Nemerio García y Querido Mohemo bloqueaban todas las medidas procedentes del Ejecutivo, haciendo en estos momentos uso de las facultades que la Constitución les otorgaba en detrimento del proyecto de Nación de Madero.

El "Apostol de la Democracia" respetuoso de la ley nunca intentó someter al Legislativo a pesar de que contaba con la mayoría en la Cámara de Diputados, fue respetuoso de sus mismos postulados y a pesar de que algunos miembros del Poder Legislativo identificados con la reacción se convirtieron en un factor que debilitaron su figura pues lo consideraban un "títere", Madero siempre respetó a la institución legislativa. Respecto a la opinión de los porfiristas cabe preguntar quién se merecía más el calificativo que le imputaban a Madero, cuando ellos servían ya a los propósitos aviesos del embajador norteamericano Henry Lane Wilson, quien encabezaba una intriga contra el mismo Presidente Madero.

Felix Díaz, el sobrino de Porfirio, y Bernardo Reyes, aquel que rechazara la oportunidad de encabezar al Partido Democrático en la elección contra Díaz, iniciaron un golpe de estado apoyados por una parte del ejército y registraron con sus actos una de las páginas más tristes de nuestra historia la que se conoce como la Decena Trágica.

Felix Díaz y Manuel Mondragón se apoderaron de la Ciudadela de la capital de la República, Bernardo Reyes al intentar hacer lo propio con el Palacio Nacional fue muerto en el intento. Al ser herido el General Villar quien era el comandante militar de la plaza, Madero nombra a Victoriano Huerta responsable de la defensa de su gobierno y de su persona en la Ciudadela. Los acontecimientos son del todo conocidos, después de diez días de lucha fratricida el "Chacal" Huerta en el "Pacto de la Embajada" decidió junto con Felix Díaz y ante el beneplácito del embajador norteamericano Lane Wilson, desconocer al gobierno legítimo de Madero y Pino Suárez a quienes detiene y tortura.

Para hacer parecer legal su golpe de estado, el usurpador designa al Ministro de Relaciones Exteriores Pedro Lascurain como Presidente, este nombra inmediatamente a Huerta como Secretario de Gobernación y renuncia después de 45 minutos a la Presidencia, la cual a su vez recaería automáticamente en manos de el "Chacal".

Una de las páginas que dignifican al Poder Legislativo en México estaba por inscribirse cuando algunos miembros del Congreso no importándoles su propia vida, levantaron su voz en defensa de las instituciones y de la legalidad.

Así el diputado Luis Manuel Rojas en la tribuna de la Cámara de Diputados denunciaba en su célebre "Yo acuso", la intervención y planeación que en el golpe de estado tuvo el criminal embajador de Estados Unidos Lane Wilson.

En la sesión del 19 de febrero de 1913, fueron presentadas ante el Congreso las renuncias que el usurpador había hecho firmar a Madero y Pino Suárez. Estas fueron aprobadas por 113 votos contra 4. Los nombres de aquellos valientes representantes, que sabían que su vida no valdría nada después de denunciar al "Chacal" y de votar en su contra fueron Luis Manuel Rojas, Hurtado Espinoza, Méndez y Escudero. Otros Maderistas como Alfonso Cravioto votaron a favor del dictamen con la esperanza de salvar la vida de Madero y Pino Suárez, lo cual es comprobado claramente por sus discursos en el Diario de Debates de aquel día, Cravioto y otros maderistas votaron a favor de la renuncia, pues pensaron que con vida Madero podría encabezar la lucha para restablecer la legalidad.

No bastó esto para contener la rabia del "Chacal", quien con el apoyo del ejército y de los Estados Unidos y ante el temor del Congreso no se detendría para saciar sus ambiciones, Madero y Pino Suárez fueron asesinados por órdenes de este en el Palacio de Lecumberri. Ante este crimen algunos diputados identificados con el porfirismo como Luis Cabrera y Eduardo Hay renunciaron al Congreso, no sin antes denunciar que no podía el Congreso sostener en el poder al traidor Huerta.

Por otra parte Serapio Rendón y Belisario Domínguez encabezaron la lucha del Legislativo en contra del usurpador en el Senado. El senador chiapaneco al impedirle por el Presidente del Senado hacer uso de la tribuna, en la cual a través de su discurso exhortaría al Congreso a deponer como Presidente de la República a Huerta, lo distribuye y lo lee parcialmente en los pasillos del salón de sesiones antes de ser sacado de él y posteriormente aprehendido. En ese discurso se destaca el ataque directo contra el usurpador y el llamado a la representación nacional para que cumpla con su deber, en el decía:

"Me diréis señores, que la tentativa es peligrosa, porque don Victoriano Huerta es un soldado sanguinario y feroz, que asesina sin vacilación ni escrúpulo a todo aquel que le sirva de obstáculo. ¡No importa señores! la patria os exige que cumpláis aún con el peligro y aún con la seguridad de perder la existencia".

Y agregaba en otra parte:

"Pentrad en vosotros mismos, señores senadores, y resolved esta pregunta:

¿Qué se diría de la tripulación de un gran navío que en el más violento temporal y en un mar proceloso nombrara por piloto a un carnicero, que sin ningún

conocimiento náutico navegara por primera vez y no tuviera más recomendación que la de haber traicionado y asesinado al capitán del barco?"⁶⁸

Este discurso, que repetimos nunca fue pronunciado en al tribuna del Senado le costaría a don Belisario Domínguez primero la tortura en la que le fue arrancada la lengua, y luego la vida en la que le fue provista la inmortalidad en la historia de nuestro Poder Legislativo, por haber dignificado su papel en esa época tan aciaga para nuestra patria.

J) El Plan de Guadalupe, el Ejército Constitucionalista y la Convención de Aguascalientes

El sistema federal mexicano nuevamente sería la estructura en la que los defensores de la legalidad se basarían para derrocar al usurpador, tal y como lo hiciera Juárez en su época cuando desconoció el imperio del príncipe austriaco.

El 19 de febrero de 1913 el H. Congreso del estado de Coahuila después de recibir un comunicado del gobernador Venustiano Carranza, donde le informaba la asunción del Poder Ejecutivo por parte de Victoriano Huerta, inmediatamente y ante la propuesta del propio Carranza desconoce al gobierno usurpador, considerando que su permanencia en la Presidencia de la República era completamente fuera de toda legalidad y rechazando la aprobación que la Cámara de Senadores había hecho en relación a este nombramiento.

Nuevamente el Legislativo se había puesto al servicio del poder y había autorizado fuera de toda legalidad al General Huerta a tomar el cargo de Presidente, sin que hubiese alguna facultad constitucional que le otorgase este derecho.

La historia parecía repetirse. traidores a la patria, intervención extranjera, apoyo al gobierno de facto por las clases privilegiadas y un gigante que como Juárez defendería ante una multitud de adversidades la bandera de la legalidad.

Don Venustiano Carranza al iniciar su empresa solo contaba con el apoyo militar de Jacinto B. Treviño, Lucio Blanco y Francisco J. Múgica, sin embargo el 26 de marzo de 1913 promulga el Plan de Guadalupe exhortando a otros Estados a derrocar al gobierno usurpador.

Este plan tuvo como única bandera la reivindicación de la legalidad, para ello desconocía a Victoriano Huerta como Presidente de la República y hacía lo mismo con los Poderes Legislativo y Judicial

⁶⁸ Discurso distribuido por Belisario Domínguez en la sesión del 23 de septiembre de 1913. Véase GUILLEN, Pedro. "Belisario Domínguez". Cuadernos de lectura popular. SEP. 1967

Es obvio que Carranza, quien tendría el cargo del Jefe del Ejército Constitucionalista desconocía al Poder Legislativo pues este había legitimado la presencia del usurpador en la Primera Magistratura al aprobar el dictamen que le confería dicho carácter y al que ya nos hemos referido.

También el Congreso del estado de Sonora desconoció al traidor, y pronto se unirían al ejército constitucionalista sonorenses de la talla de Alvaro Obregón, Adolfo de la Huerta, Benjamín Hill y Plutarco Elías Calles.

La organización del Ejército Constitucionalista fue la base para el éxito que muy pronto alcanzaría, además de Alvaro Obregón que luchaba en el pacífico; se sumaría a este ejército Francisco Villa, quien regresaba de Estados Unidos bien pertrechado para tomar en noviembre de 1913 la importante plaza de Ciudad Juárez para la causa constitucionalista, después haría campaña en Chihuahua y Durango; Pablo González haría lo mismo en los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas; Emiliano Zapata también se incorporaría a la causa peleando en Puebla, Tlaxcala, Morelos y el sur de la Ciudad de México; en la zona de la Huasteca estarían al frente Cándido Aguilar y Heriberto Jara.

El 24 de septiembre de 1913 instalada en Hermosillo la jefatura del Ejército Constitucionalista da a conocer las ideas sociales de su movimiento, para efectos de nuestra materia destacamos la propuesta que en materia legislativa hacía:

"Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas, nada, ni nadie, pueda evitar..."

Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero, pero estas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social".⁶⁹

Para ese momento las relaciones del usurpador con el embajador de Estados Unidos que lo había llevado al poder ya no eran del todo buenas, pues este consideraba que los intereses de los inversionistas estadounidenses estaban corriendo demasiados riesgos, aprovechando una equivocación en la que fueron detenidos algunos marines norteamericanos en el puerto de Tampico, los Estados Unidos convertirían este incidente en un conflicto internacional y lo tomarían como motivo para invadir nuevamente nuestro territorio apoderándose del Puerto de Veracruz.

Esto provocó una airada respuesta pero no del tibio gobierno de facto, sino del jefe del ejército constitucionalista, quien tuvo en sus comunicados al gobierno de Estados Unidos una admirable vocación patriótica. Los marinos norteamericanos

⁶⁹ SAYEG HELU. J. Op. cit., Tomo II. p. 155.

abandonaron nuestro territorio por decisión de su Congreso, cuatro meses después de la caída de Huerta.

El usurpador perdía a su mejor aliado que eran los Estados Unidos y no podía contener la fuerza del ejército constitucionalista que repleto de genios militares avanzaba hacia un triunfo seguro, sin remedio el "Chacal" renuncia ante el Congreso el 15 de julio de 1914 acusando al "Gran Poder" o sea a los Estados Unidos, de haber dado su apoyo a los "rebeldes" es decir al Ejército Constitucionalista, cuestión que a todas luces era una calumnia. Cabe destacar que la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión había cesado ya sus funciones, pues el 11 de octubre de 1913 el usurpador había convocado a elecciones, las que se realizaron tan solo 15 días después y en las que aseguró -a la manera porfirista- tener un Congreso controlado y dócil, que a pesar de haber estado en funciones la historia no debería registrarlos como legal.

Carranza no cometería el error de Madero y "no transaría" con el gobierno sustituto de Francisco Carbajal quien había ascendido a él, desde el ministerio de Relaciones. Obregón y Lucio Blanco se establecieron en Teoloyucan amenazando con atacar a la Ciudad de México y obligando al rendimiento de las fuerzas federales, después que Carbajal hubo renunciado el 13 de agosto de 1914, se firman los Tratados de Teoloyucan que otorgaban al ejército constitucionalista la victoria militar y que disolvían el ejército federal.

Para ese momento las diferencias entre Villa y Carranza era notorias, ya el "Centaurio del Norte" había desobedecido las órdenes de Carranza en la toma de Zacatecas, plaza que después entregaría a Pánfilo Natera quien había sido designado por Carranza como jefe del ejército en esa entidad.

De esta forma al convocar Carranza, que de acuerdo al Plan de Guadalupe se había hecho cargo de la Presidencia, a una Convención donde trataría de unir a todas las fuerzas revolucionarias, los villistas lo desconocen como Presidente. Por su parte, los zapatistas a pesar de luchar contra el usurpador nunca habían reconocido a Carranza como jefe militar, pues el plan político y social que sustentaba su lucha reconocía con este carácter a Emiliano Zapata.

Así el 10. de octubre 1913 en la Ciudad de México, se reúne una Convención a la que solo asisten los jefes militares partidarios de Carranza, quien en un intento y sabiendo los riesgos que corría, aceptó que la soberana Convención revolucionaria se trasladara a Aguascalientes con la intención de que Villa y Zapata asistieran.

Brillantemente Luis Cabrera antes de que la Convención cambiara su sede había fijado claramente cuales serían sus propósitos, estos eran: la forma de gobierno provisional y su duración; las reformas sociales que debía empezar a efectuar el

gobierno provisional y la manera de elegir a un nuevo gobierno constitucional; también consideró Cabrera que "del seno de la Convención de Aguascalientes debe surgir un Congreso Constituyente, que será tan grande o más grande que el de '57, y que ese Congreso será el primero que en la historia de la Nueva España y de México ponga la base de una legislación que vaya de acuerdo con la sangre, con la raza, y con las necesidades del indio y no una Constitución copiada de la francesa o de la de los Estados Unidos".⁷⁰

El 10 de octubre del mismo año comienza con mayoría villista la Convención de Aguascalientes. El 17 del mismo se presenta Villa en ella y el 27 hace lo propio la delegación zapatista, quien debido a las intervenciones de Paulino Martínez y Antonio Díaz Soto y Gama toman la bandera ideológica de la Convención después de sendos discursos. Ante estas dos circunstancias el carrancismo debilitado a tal grado en la Convención fue desconocido, en su lugar se nombra al General Eulalio Gutiérrez el que fortalecido por la fuerza militar de la División del Norte tomaría posesión de Palacio Nacional acompañado por Villa y Zapata.

A pesar de que la Convención de Aguascalientes significa la ruptura de las fuerzas revolucionarias debe ser considerada como la antesala del Congreso de 1917, en ella se debatieron los grandes temas nacionales, tanto que algunos de sus miembros intentaron investirla en Congreso Constituyente, las intervenciones de los revolucionarios se convertirían en el antecedente más cercano que el Constituyente legalmente electo tendría como argumento en el Congreso de Querétaro, tiene la virtud también de que muchos de los miembros que formularían la Carta Magna de 1917, estuvieron presentes en aquella histórica Convención.

Venustiano Carranza trasladó su gobierno al Puerto de Veracruz, allí empezó su intensa labor legislativa mientras que en el campo de batalla Obregón se iba imponiendo poco a poco al ejército villista. Sin mediar la aprobación de ningún Congreso pues en esos momentos el Poder Legislativo estaba disuelto, Carranza expediría una Ley Agraria con alto contenido social que había sido redactada por Pastor Rouaix y la cual tenía como antecedente una, que el mismo Rouaix había puesto en práctica en el estado de Durango. También se expediría con carácter estatal una ley en materia laboral por el General Cándido Aguilar que era gobernador de Veracruz y que sería un ensayo de la que se pensaba promulgar en materia federal.

Uno de los grandes éxitos de Carranza fue el hecho de haberse rodeado de colaboradores que eran legisladores natos, pues además del citado Rouaix también trabajaban con él Luis Cabrera y José Natividad Macías. El 6 de enero de 1915 aparecía una Ley Agraria más profunda redactada por Cabrera y cuyos principios

⁷⁰ Véase BARRERA FUENTES, F. "Crónica y Debates de las sesiones de la soberana Convención Revolucionaria", p. 16 y s. s.

habrían de ser elevados a rango constitucional en el artículo 27 de la Carta Magna de Querétaro.

Después de varios cambios en la dirección de la Convención los zapatistas se replegaron al estado de Morelos que al fin y al cabo para ellos representaba el verdadero motivo de su lucha, no sin antes proponer el establecimiento de un gobierno parlamentario y solicitar la supresión del Senado por considerarlo un cuerpo aristócrata y conservador, además desde luego de sus claras propuestas sociales en materia agraria.⁷¹

A diferencia de Zapata, Villa si tuvo verdaderos intereses políticos, pues manipuló directamente a los líderes de la Convención de Aguascalientes, la cual fue derrotada totalmente al ser pulverizada la División del Norte por Alvaro Obregón en la Batalla de Celaya.

VII. El Poder Legislativo en la Constitución de 1917 y sus transformaciones en la Epoca Post-revolucionaria

Mucho se ha escrito acerca del Congreso Constituyente de 1917. Tanto autores que fueron actores de este Congreso nos legaron sus memorias como Bojórquez, Palavicini y Romero Flores entre los más populares, como historiadores como Cosío Villegas, Vasconcelos y más recientemente Krauze. Sin embargo, la ciencia jurídica ha dedicado las plumas de sus constitucionalistas para entender el marco jurídico que rodeado de los intensos acontecimientos históricos, nos permiten entender, analizar y hasta actualizar los preceptos de la Carta Magna de Querétaro, que después de tres cuartos de siglo rige aún los destinos de nuestra Patria.

El Constituyente de 1917 fue el noveno y más reciente Congreso en nuestra historia parlamentaria. Cabe recordar a manera de recapitulación los anteriores ocho, que han tenido como objeto dotarnos de la "ley suprema" que norme y conduzca la vida nacional.

En primer lugar debemos considerar al Congreso de Chilpancingo de 1813 que dio a luz la Constitución de Apatzingán. El segundo sería el de 1822 que fue convocado por Iturbide, este a su vez haría lo mismo con el de 1823 que promulgaría la Constitución Federal de 1824. El cuarto de 1835 fue el espurio Constituyente que nos dio las Siete Leyes Constitucionales del mismo año. En 1842 fue convocado un Congreso para redactar una nueva Constitución que se quedaría solo en un proyecto, ya que al año siguiente se proclamarían por un Constituyente conservador las Leyes Orgánicas de 1843, siendo estos el quinto y sexto Constituyente de nuestra historia.

⁷¹ Véase "Nuestra Constitución". Op cit. Tomo 17 pp 38-41

El Acta de Reformas de 1847 donde brillara la pluma de Dn. Mariano Otero debe ser considerado el 7o. Congreso Legislativo de nuestro país, mientras que el octavo sería el famoso Congreso liberal que nos legaría la Constitución de 1857.

En este punto analizaremos la evolución del Poder Legislativo en la normatividad que el Constituyente del '17 le dio. Repasaremos los debates que generó en el seno del Congreso. Destacaremos algunos momentos históricos de este noveno Congreso Constituyente con la intención de identificar la independencia que tuvo en su actuar respecto al Ejecutivo, porque buscamos demostrar que no fue la intención del Constituyente del '17 someter al Legislativo a un poder tan absorbente por parte del Ejecutivo como el que hemos vivido posterior a la promulgación de esta Carta Magna.

También citaremos las reformas que el Poder Legislativo ha tenido en el texto constitucional, para que a la luz de estas, podamos entender las dos etapas que en el México post-revolucionario el Congreso de la Unión ha tenido.

A) El Congreso Constituyente de 1916-17

1.- Convocatoria al Congreso Constituyente

Un ejército dos veces victorioso como lo fue el Constitucionalista, puesto que había derrotado al usurpador Huerta y se había impuesto al grupo Convencionista de Villa, para poder legitimar la bandera de su causa debía regresar pronto a la legalidad y encontrar el apoyo suficiente de una nación dividida para poder realizar las transformaciones que ella misma reclamaba, de lo contrario, la guerra civil se prolongaría indefinidamente agrandando el sufrimiento de un pueblo que reclamaba justicia. También se corría el riesgo de que las ambiciones de los jefes revolucionarios pudieran ser utilizadas por las clases privilegiadas y retomara fuerza el movimiento reaccionario que había empezado con Huerta y que llegó a coquetear con Villa.

El jefe del ejército Constitucionalista, como lo hemos anotado, ya había mencionado la necesidad de una nueva Constitución, incluso, creía que era el mismo pueblo el que debería escribir sus propias leyes. Solo cabía una duda al entonces encargado del Ejecutivo, ¿cuál debería ser el mecanismo para reformar a la Constitución de 1857?, ya que el restablecimiento de esta, había sido una de las banderas originales de la revolución maderista y había sido también abrigo de las proclamas para derrotar al usurpador que había quebrantado el orden Constitucional.

Carranza se encontraba ante la misma disyuntiva de Juárez, la patria reclamaba cambios legales que le otorgasen justicia por un lado, por otro se necesitaban

facultades que permitieran tomar medidas rápidas que pacificaran al país y que dieran legalidad a los ordenamientos jurídicos que había promulgado sin la anuencia de un Poder Legislativo, cuando su gobierno estuvo instalado en el Puerto de Veracruz. El único camino que tenía era violentar el principio constitucional del artículo 127, donde se fijaba el procedimiento para la reforma de nuestro Código fundamental.

Animado por sus colaboradores cercanos, de los que ya citamos a Rouaix en la intervención que tuvo en la Convención Revolucionaria donde consideraba la urgencia de un Congreso Constituyente, se agregaba Palavicini quien consideraba que era la "única manera franca y viril de asumir la responsabilidad política de una revolución social",⁷² el mismo se encargaría de permean a la opinión pública cuando hacía aparecer en los periódicos "El Pueblo" y "El Universal" una serie de artículos a los que intituló "Un Nuevo Congreso Constituyente".

Al igual que Juárez, la decisión de Venustiano Carranza fue invocar el artículo 39 de la misma Constitución que otorgaba al pueblo el derecho de alterar el poder público, ya que este dimanaba directamente de él y estaba instituido para su propio beneficio.

Así, el 14 de septiembre de 1916 aparecía no la Convocatoria al Congreso Constituyente propiamente dicha como muchos autores se equivocan al asentarla, sino una especie de justificación para convocar a un Congreso Constituyente a través de las reformas a las adiciones del Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914.

En dicho decreto además de fundamentar históricamente el precepto del artículo 49 que reconocía al pueblo como detentador de la soberanía popular, decretaba que el encargado del Ejecutivo *convocaría* a un Congreso Constituyente. Se establecía como base poblacional para la elección la de 60 mil habitantes o fracción que pasara de 20 mil,⁷³ o bien un representante por Estado o Territorio si la población de acuerdo al Censo de 1910 era menor a esta cifra. Se requería como requisitos para ser diputado a este Constituyente además de los exigidos por la Constitución, el no haber participado con los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista. También se fijaba que el Congreso trabajaría en un Proyecto de Constitución reformada que presentaría el encargado del Ejecutivo. Finalmente limitaba al Congreso Constituyente únicamente a la labor legislativa, le prohibía ocuparse de otros asuntos y le fijaba como tiempo para sus trabajos el de dos meses.

El 19 de septiembre de 1916 aparecía la Convocatoria para elegir diputados al Congreso Constituyente que se realizaría en la Cd. de Querétaro a partir del 1o. de

⁷² PALAVICINI, F. "Historia de la Constitución de 1917", p. 20.

⁷³ Así lo establecía también la reforma constitucional al artículo 53 de 1901.

diciembre del mismo año, las elecciones para integrar el mismo serían el 22 de octubre y el propio Congreso calificaría la elección de sus miembros.

2.- Integración y composición del Congreso

De los 246 distritos electorales en los que se encontraba dividido el país solo se realizaron comicios en 219, de estos en 203 se contó con propietario y suplente, en 12 solo con propietario y en 4 solo con suplente.⁷⁴

Fueron 30 las diputaciones que integraron el Congreso Constituyente quedando representado todo el territorio nacional. Los estados que más aportaron nos relata el Constituyente Romero Flores fueron Jalisco con 20, Veracruz 19, Guanajuato y Puebla 18 respectivamente, Michoacán 17, Estado de México y Oaxaca 16 cada uno, Distrito Federal 12, Hidalgo 11 y San Luis Potosí 10, es decir, entre estos diez estados se ocupó el 74% del total del Congreso.⁷⁵

Como decía la parte de un corrido de moda la integración del Congreso Constituyente fue un verdadero mosaico ideológico y social, así la expresión popular cantaba:

En el Congreso hay de todo
como dicen en Saltillo;
de chile, pueroo y de dulce
y también de picadillo.

Pocas veces encontramos en los narradores de este Congreso una coincidencia en cuanto al número de sus integrantes, sin embargo se nos revela una congruencia, entre lo dicho por uno y por otro. El último constituyente en morir Dn. Jesús Romero Flores en sus memorias contabiliza la diversidad de las ocupaciones y por lo tanto de las clases sociales de los hombres que asistieron al Congreso, cuando calcula que fueron "62 licenciados en derecho, 16 ingenieros, 18 profesores, 14 periodistas, 7 contadores públicos, 2 farmacéuticos, 4 mineros, 3 ferrocarrileros, 5 líderes de obreros, un actor teatral, 22 militares de superior graduación, 19 agricultores y 31 ciudadanos dedicados a otras ocupaciones, entre ellos artesanos, comerciantes y empleados".⁷⁶ Es importante decir al respecto que no obstante la diversidad de ocupaciones, Juan de Dios Bojórquez otro de los Constituyentes que nos legaron sus memorias considera que "...un sesenta por ciento cuando menos de

⁷⁴ Véase RABASA, E. y CABALLERO, G. "Mexicano: esta es tu Constitución". (México, 1984), p.p. 393-412.

⁷⁵ Véase ROMERO FLORES, J. "La Revolución como nosotros la vimos". (México, 1963), p.p. 153 y s.s.

⁷⁶ ROMERO FLORES, J. Op. cit., p. 153.

los diputados constituyentes pertenecían a la clase militar, habiendo tomado materialmente las armas en la Revolución...”⁷⁷

Este mismo Constituyente nos hace una revelación que nos permite ver la fuerza de la juventud dentro del Congreso de Querétaro cuando dice:

“Yo, que siempre me felicite por haber entrado a la revolución a las veintiuna primaveras, tengo que lamentar no haber ido a Querétaro con seis o siete años más de experiencia. Confieso que asistí al Congreso sin la edad requerida. Otro tanto hicieron varios compañeros: Luis Espinosa, Rafael de los Ríos, el doctor Guillén, Froylán Manjarréz, etcétera”.⁷⁸

Durante los trabajos del Colegio Electoral previstos para empezar el 20 de noviembre de 1916 -pero que por falta de quórum iniciaron un día después- comenzó el debate para su integración legal, reflejando su composición ideológica. Si tomamos en cuenta que por ser la mayoría miembros de un ejército triunfante es difícil asegurar que al seno de este Congreso se consolidaron verdaderos bloques parlamentarios, además del poco tiempo que tuvieron para sus trabajos, situación que ha sido criticada, pero que sin embargo en el fondo ayudó porque los constituyentes respondían más al llamado de su conciencia que a intereses de grupo. Podemos distinguir claramente tres tendencias ideológicas que alimentaron el trabajo legislativo y que nos permiten concluir que el Constituyente de 1917 supo asumir su papel de “representante popular”, situación que dignifica el papel del Poder Legislativo apenas iniciada la reconstrucción de la patria al término de la revolución mexicana.

La primera de estas tendencias fue la defensora del Proyecto de Constitución Reformada, ellos mismos habían participado en su redacción, por tener cercanía con Dn. Venustiano Carranza con quien habían colaborado desde la elaboración de la legislación pre-constitucional. Algunos miembros de este grupo habían pertenecido al ala renovadora o maderista de la XXVI Legislatura, por lo que fueron atacados severamente en el Colegio Electoral por haber aprobado la renuncia de Madero, la cual ya hemos comentado en alguna parte de este capítulo. Sería injusto calificar a este grupo como reaccionario, conservador o de derecha, pues su postura si bien es cierto fue la más “moderada” de todas las revolucionarias, siempre tuvo como objetivo lograr que la Constitución otorgara al pueblo resultados que se tradujeran en su nivel de vida. A esta pertenecieron principalmente Palavicini, Natividad Macías, Cravioto, Luis Manuel Rojas y Gerzayn Ugarte

⁷⁷ BORQUEZ, D. “Crónica del Constituyente”, p. 115.

⁷⁸ *Ibidem*.

La segunda, que podíamos catalogar como la "radical" pues su actuación no miraba conceptos o estructuras jurídicas, sostenían en que la ley fundamental debía contener todas las conquistas revolucionarias, ya que el pueblo estaba esperando ansioso que la Constitución se pusiera a su servicio. Esta tendencia fue posiblemente la que más atacó el Proyecto de Constitución de Carranza, por considerar que se necesitaba ser más radicales si se aspiraba a salvar el país. A ella pertenecieron Múgica, Jara, Monzón y Manjarrez, entre los más participativos, este grupo se identificaba en alguna medida con Alvaro Obregón quien tenía bastantes partidarios en el Congreso por su postura revolucionaria extremista.

El tercer grupo y el cual definitivamente fue el más nutrido, era una tendencia equilibradora e independiente, si bien podemos destacar que dentro de ellas había revolucionarios natos o colaboradores cercanos a Carranza, su actuación se dio sin respetar los liderazgos revolucionarios que en ese momento encontraban en las personalidades de Obregón y de Carranza a sus principales actores. Destacan por sus intervenciones Medina, Colunga, Lizardi, Bojórquez y Rouaix.

En el debate de calificación de las elecciones el ambiente parlamentario se calentó rápidamente, pues el Gral. Obregón mandó un mensaje al Congreso en el que sugería que este no aceptara en su seno a los ex-diputados a la XXVI Legislatura por haber contribuido a legitimar el gobierno de Huerta. Esto provocó que Felix Palavicini uno de los más activos promotores del Congreso Constituyente, por poco quedara fuera del mismo. En respuesta el ala moderada impugnó a Carlos M. Ezquerro quien después de haber luchado con Carranza había sido acusado de servir a los Convencionistas por no renunciar al cargo de Oficial Mayor de Hacienda, gracias a la defensa de Múgica fue aprobada su credencial. También fueron impugnados entre otros Rubén Martí quien había nacido en Cuba y que consiguió permanecer en el Congreso gracias a la defensa de los renovadores. Una de las credenciales que por unanimidad fue rechazada fue la del periodista Heriberto Barrón por haber servido al Porfirismo.

Nunca quedó totalmente integrado este Congreso pues solo se aprobaron 193 credenciales de diputados, ya que se consideró ante la dificultad de algunos casos aprovechar el tiempo en la discusión del texto constitucional. No obstante se celebraron algunas juntas y fuera de las reglas establecidas en la Convocatoria el Colegio Electoral terminó sus funciones el 25 de enero de 1917, unos días antes de que los debates concluyeran.

3.- Comisiones del Congreso Constituyente de 1916-17

Después de 66 sesiones de Pleno en las que se trabajó diariamente por la mañana y por la tarde, a excepción de la última que fue declarada permanente y que

duró del 29 al 31 de enero laborando ininterrumpidamente,⁷⁹ podemos imaginarnos también el caudal de trabajo que se originó en las Comisiones Legislativas. Recordemos que para que el Pleno pueda sesionar, debe de acuerdo al procedimiento legislativo trabajar sobre un dictamen hecho por la Comisión a la que fue turnado. De esta manera podemos concluir que la Comisión de Constitución que trabajó sobre el Proyecto de Carranza merece un gran reconocimiento por el desgaste que para sus miembros debe haber significado tan pesada carga, la que debió compartir con una Segunda Comisión de Constitución, pues al terminar el primer mes de labores, Múgica en nombre de la Comisión original pidió que se les auxiliase en sus labores, ya que humanamente sería imposible para ellos dictaminar todos los artículos que contenía la iniciativa del Ejecutivo.

La 1a. Comisión de Constitución fue nombrada el 6 de diciembre, después de haber sido impugnada la designada por la mesa directiva y que estaba integrada por José Natividad Macías, Gerzayn Ugarte y Guillermo Ordorica. Empezaba a darse el triunfo del Poder Legislativo en este Congreso, puesto que los tres mencionados diputados fueron rechazados por la mayoría argumentando que estos al estar tan cercanamente ligados al Ejecutivo, harían prevalecer su Proyecto. Se necesitaba entonces contrastar ideas, debatir en la Comisión y llevar propuestas al Pleno hechas por los miembros del Congreso, que podían aprobar o no las ideas contenidas en la iniciativa de Carranza, de acuerdo a lo que su conciencia y el interés de la patria les dictara. De esta forma la Comisión quedó integrada por Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Roman.

A finales de diciembre queda integrada la segunda Comisión de Constitución por Paulino Machorro y Narváez, Arturo Méndez, Agustín Garza González, Heriberto Jara e Hilario Medina, habiendo perdido la elección para poder integrarla los diputados Ramón Castañeda, Alberto Terronez, José Silva, Enrique O'Faril y Manuel Cepeda.

Al trabajo de estas dos Comisiones que por las funciones otorgadas al Congreso fueron las más importantes, por se las encargadas de dictaminar sobre la Constitución Reformada del Ejecutivo, también se nombraron otras, algunas de las cuales se destacaron por su apoyo a las primeras, mientras que otras por su naturaleza incluso no entraron en funciones.

Dentro de las Comisiones que auxiliaron a las de Constitución encontramos: la especial o voluntaria, encargada de redactar los artículos 27 y 123 en materias de propiedad de la tierra y derechos laborales, respectivamente, dirigida por Pastor Rouaix; la de Estilo, integrada por Marcelino Dávalos, Alfonso Cravioto y Ciró B

⁷⁹ Véase la "Introducción al Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-17" escrita por Hilario Medina, p 17

Ceballos; la del "Diario de Debates" que tenía como sus integrantes a Juan de Dios Bojórquez, Fernando Lizardi, Ernesto Meade y Rafael Martínez; y la de Archivo y Biblioteca formada por Amador Lozano, Francisco Ramírez y Enrique O'Farril. También se nombró a una Comisión que atendiera las Cuestiones Administrativas del Congreso y que fue conducida por Antonio Madrazo, José Reynoso, Amador Lozano y Antonio Ancona. Otra Comisión que fue llamada de Peticiones, se encargó de atender las relaciones inter-institucionales del Congreso, así como su relación con grupos de la sociedad que se manifestaron apoyando o peticionando algunas medidas a los miembros del Constituyente, esta Comisión la conformaron los diputados Fernando Lizardi, José Truchuelo y Flavio Bórquez. Una más se dedicó al estudio sobre reformas al reglamento de debates y cuyos dictámenes sí llegaron a ser debatidos por el Pleno del Congreso, a esta pertenecieron José Silva, Marcelino Dávalos y Esteban Calderón. Finalmente, también existieron dos Comisiones de Gran Jurado las cuales no rindieron ningún dictamen ante el Pleno, la primera que sería de acusación tenía como miembros a Heriberto Jara, Francisco Ortiz Rubio, Amado Aguirre, Ramón Castañeda y Silvestre Dorador, la segunda que sería de resolución fue integrada por Esteban B. Calderón, Alberto González, Ramón Rosa, José Álvarez y Reynaldo Garza.

4.- El Proyecto de Reformas a la Constitución de Venustiano Carranza

El 10. de diciembre de 1916 en el "Teatro de la República", antes llamado "Teatro de Iturbide", Dn. Venustiano Carranza encargado del Ejecutivo se presentaba ante el Congreso Constituyente -que se había instalado un día antes-⁸⁰ para presentar un Proyecto de Constitución Reformada sobre el cual girarían los debates del Congreso.

Se cree que este Proyecto era el mismo que había sido elaborado por la Secretaría de Justicia a principios de ese año y que había tenido como principales redactores a José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Cravioto y Palavicini, todos ellos diputados en el Congreso Constituyente de 1916-17.

En el discurso que acompañó a la presentación del Proyecto, Carranza estableció y fundó las principales reformas que proponía, no puede negarse el ánimo del Ejecutivo por consolidar las reformas sociales, sin embargo, el proyecto quedó muy corto ante las expectativas que el mismo Congreso había generado en torno a él.

⁸⁰ La Mesa Directiva del Congreso fue presidida por Luis Manuel Rojas quien ganó la votación a Manuel Aguirre Berlanga; como vicepresidentes quedaron Cándido Aguilar y Salvador González Torres que obtuvieron la designación derrotando a Francisco J. Múgica y Esteban B. Calderón respectivamente, también formaron parte de este órgano de dirección como secretarios Fernando Lizardi, Ernesto Meade, José Truchuelo y Antonio Ancona, y como pro-secretarios Jesús López Lira, Fernando Castaños, Juan de Dios Bojórquez y Flavio A. Bórquez.

La estructura del proyecto de Constitución era prácticamente la misma que la de 1857, algunos de sus artículos tenían el mismo contenido, otros habían sido ligeramente modificados y los más atrevidos apenas si adicionaban disposiciones con tinte revolucionario, que justificaban el discurso de las necesidades sociales tan utilizado en ese momento. La rigidez dogmática de la Constitución reflejaba la formación de sus redactores quienes como lo asegura el Mtro. Daniel Moreno "eran individuos formados en los conceptos individualistas y burgueses del siglo XIX".⁸¹ Siempre durante los debates un punto fue cuestión de prolongados debates. ¿Hasta dónde podía llegar el texto de la Constitución?. El proyecto que presentara Carranza delegaba la mayoría de los preceptos que dieron gloria a este Constituyente a la legislación ordinaria, se limitaba principalmente a enunciarlos con fórmulas de depurada técnica legislativa que no fueron admitidas por la mayoría de los Constituyentes quienes contagiados de la fiebre constitucionalista, creían que esta debería contener en su texto los derechos sociales que habían dado origen a la revolución.

El tabú jurídico fue roto por las apasionantes intervenciones de los diputados radicales, si bien, en estas, su poca cultura jurídica fue notoria, también lo fue su intenso deseo de beneficiar las justas demandas del pueblo con una Constitución que le garantizara coronar la obra de la Revolución Mexicana.

Destacan las intervenciones que respecto al proyecto tuvieron Baca Calderón y Froylán Manjarréz. El primero consideró que el proyecto no era "infalible" y que debían los diputados considerar su posición como representantes populares; el segundo, en un discurso con toda la fuerza de su juventud exhortó al Congreso a no seguir los moldes de los jurisconsultos, si es que estos no atendían debidamente el clamor de los hombres que se habían levantado en la lucha armada.

Los principios generales y las fórmulas amplias que reservaban a la reglamentación secundaria los principales derechos sociales, fueron arrasadas por el ímpetu de los legisladores, gran parte del proyecto del Ejecutivo fue reescrito totalmente, a pesar de que el Constituyente nunca dejó de reconocer las buenas intenciones del Jefe del Ejército Constitucionalista, se justificó con las palabras de Múgica:

"...porque vio, porque sintió que no estaba allí, en ese proyecto, todo el radicalismo que necesita la Constitución para salvar al país".⁸²

5.- La Independencia del Poder Legislativo en el Constituyente de 1917

"Nosotros queremos que se discuta esta Constitución con independencia de criterio, que no consideramos este proyecto como infalible, pues siendo así, no quie-

⁸¹ MORENO, D. "Derecho Constitucional Mexicano". (México, 1990). p. 236.

⁸² BORQUEZ, D. Op. cit., p. 98 y s. s.

ro decir, señor, liberal clásico, que podamos ser considerados como opositores y, si nosotros vamos a discutir con independencia de criterio el tal proyecto, no seremos leales al Primer Jefe".⁸³

Estas palabras que pronunciara el diputado Baca Calderón dejan constancia clara que la actuación del Poder Legislativo en este Congreso no se supeditó a la "línea" que el Ejecutivo dictó respecto a su proyecto. A pesar de que se tacha al ala "radical" de cumplir con los propósitos de Obregón y sin negar absolutamente la influencia de este, debe ser reconocido que los diputados constituyentes de Querétaro obedecieron más a su conciencia que a las voluntades políticas de los principales líderes revolucionarios.

Esta afirmación se sustenta en la hipótesis de que la mayoría de diputados habían vivido directamente las injusticias, muchos de ellos eran expresión fiel de la representación popular, además de estos argumentos, hay otros dos que nos permiten entender claramente la actitud autónoma del Legislativo del '17.

La primera de estas es que muchos de los diputados que creyeron que el proyecto carrancista era una mera reforma constitucional y no una nueva Constitución como se había prometido, tenían vínculos directos y hasta estrechos con el Ejecutivo. Por ejemplo Francisco J. Múgica había empezado la aventura constitucionalista desde Coahuila con Carranza, podemos considerarlo como segundo en rango militar después de Lucio Blanco en el ejército que emprendió la lucha contra la usurpación. Múgica quien nunca negó sus inquietudes radicales era también un fiel admirador del Jefe Carranza, entendía su posición y si no la compartía tampoco la combatía, su lealtad a Carranza fue a toda prueba en la época en que la Convención lo intentó derrocar y cuando ya en el Congreso no estuvo de acuerdo con el proyecto, su actitud nunca fue personal, siempre obedeció a su propia convicción como el mismo lo hace notar en un comunicado que conjuntamente con Jara envió a Carranza en el tiempo en que se celebraban las sesiones, en el, le comentaban que "nadie estaba administrando nuestro cerebro, y que obramos por nuestra propia convicción".⁸⁴ En situación muy similar se encontraba Heriberto Jara, quien durante el tiempo del gobierno de Carranza en el Puerto de Veracruz fue el responsable directo de su seguridad, ya que en ese momento como Gobernador del Estado había abierto las puertas para que el Poder Ejecutivo se instalara y trabajara ahí sin los sobresaltos de la guerra civil que se vivía. Otro de los personajes que no apoyó el proyecto, pero que no llegó al radicalismo de Jara y Múgica, fue Pastor Rouaix, quien habiendo trabajado en la legislación precursora de esta Constitución, también se separó del grupo moderado que se identificaba con Carranza -de quien había sido colaborador muy cercano- y de quienes habían sido sus compañeros, cuando se trabajaba en la

⁸³ Citado por MORENO, D. Op. cit., p. 240.

⁸⁴ Citado por SAYEG HELU, J. Op. cit., p. 234.

legislación agraria que habría de ser promulgada en Veracruz. Rouaix, como los otros dos, creyó que la ley fundamental que se redactaba debería de asegurarle al campesino mexicano el real acceso a poseer su propia tierra.

El otro argumento que no podemos dejar de mencionar que permitió al Constituyente tener autonomía radicó en el respeto que el mismo Ejecutivo le tuvo al Congreso. Carranza debe ser reconocido por ser el impulsor de este Constituyente, pero también por haber respetado -aún y cuando no estuviera de acuerdo con la visión que él tenía para la Constitución- a la representación popular. Encontramos en los discursos de los diputados adeptos a Carranza la argumentación de sus principios, podemos estar o no de acuerdo con ellos, pero nunca encontramos que se intentara provocar en el seno del Congreso una situación anárquica, sí se debatió acaloradamente el proyecto nacional, también se disintió en artículos claves e importantes, pero nunca se valieron de decisiones radicales que hubieran roto la paz que se anhelaba. Esta lección histórica nos enseña que es posible la colaboración entre poderes, uno presentó un proyecto, el otro difirió en puntos esenciales y lo transformó, el primero respetó y entendió las decisiones del segundo así como defendió su postura, pero respetó y acató las decisiones del segundo por creer que la legitimidad de las acciones de este, provenía directamente de la soberanía popular.

Carranza al contestar aquel comunicado que comentamos de Jara y Múgica les dice:

“Yo envié mi proyecto al Congreso para que se discuta con toda libertad y se apruebe y desapruue lo que se crea conveniente; por que al fin, ustedes y yo seremos los responsables ante la Nación y ante la Historia de lo bueno y malo que ahí resulte”.⁸⁵

Cuando la ley y el interés nacional están de por medio, no hay poder humano o estatal que pueda vencer la voluntad patriótica de aquellos que aspiran a que un día en nuestra nación, los mexicanos podamos vivir en un sano equilibrio de poderes y gozar de los beneficios de la justicia social y la democracia.

6.- Los Principales Debates

El Congreso Constituyente de 1917 dedicó en las sesiones del Pleno la mayoría de su tiempo a consagrar los derechos sociales de nuestro pueblo en el articulado de la Constitución. En el que ya no se debatieron extensamente formas de gobierno u organización de poderes federales, pues los principales puntos a este respecto ya habían sido conquistados por el Constituyente de 1857.

⁸⁵ Ibidem.

El primer gran debate que se dio fue el relativo a la educación. Apenas en la octava sesión del 11 de diciembre de 1916 era presentado por primera vez un dictamen totalmente opuesto al proyecto carrancista, pues este en el artículo 3o. simple y llanamente establecía la libertad de enseñanza. En un gran discurso Múgica quien fue el miembro de la comisión encargado de la defensa del dictamen, explicó que el nuevo artículo tercero que proponían limitaba la libertad de enseñanza a ser laica, tanto en la educación estatal como en la particular, así como prohibía a las corporaciones religiosas impartirla. También respecto a la educación primaria se estableció la obligación oficial de proporcionarla gratuitamente y de vigilar la que los particulares ofrecieran.

Los mejores oradores del ala moderada como Cravioto, Macías, Lizardi y Palavicini intentaron con sólidos argumentos liberales y jurídicos disuadir a la Asamblea del profundo sentimiento anticlerical de la propuesta, además de considerar que estas disposiciones deberían fijarse en los artículos 27 relativo a la propiedad o 129 que versaba sobre las relaciones del Estado y la Iglesia del mismo proyecto.

Refutó Múgica los argumentos reconociendo su ignorancia jurídica, pero asegurando que no debía permitirse que estos preceptos quedaran fuera de la Constitución, ya que no debía dejarse al clero lo más sagrado que era "la conciencia del niño, la conciencia inerte del adolescente".⁸⁶

Con la asistencia de Venustiano Carranza en el momento en que se resolvería este debate se intentó presionar al incipiente ala radical que empezaba a ganar terreno en el Congreso, el dictamen de la Comisión fue aprobado por 99 votos contra 58.

En la décima sesión de 12 de diciembre surgió una discusión relativa al nombre oficial de nuestro país, pues el dictamen redactado por la Comisión sustituía al de los Estados Unidos Mexicanos que había sido establecido por los principios federalistas del Constituyente de 1857 por el de República Federal Mexicana. Realmente el único argumento sólido que la Comisión sustentaba era el de quitar esta denominación que nos liga con la nación vecina, además consideraban que el nombre de los Estados Unidos Mexicanos no correspondía a la verdad histórica de la conformación de nuestra patria, pues el Constituyente de 1824 había decidido constituir una República Federal. El diputado Rojas debatió dicha propuesta argumentando que la Comisión quería dar un nombre que llevaba implícito el sello del centralismo, lo que consideró un peligro pues la palabra República no sugería de ninguna manera la idea de Federación, según expresó. La propuesta fue derrotada con 108 votos contra 57 y el nombre oficial de nuestro país seguiría siendo Estados Unidos Mexicanos.

⁸⁶ "Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917", p.p. 711 y s.s.

El 12 de enero de 1917 en la 39a. Reunión Ordinaria se debatió el artículo 28 del proyecto relativo a la prohibición de los estancos y los monopolios. El proyecto se apartaba de la concepción liberal de beneficio a los productores y distribuidores pues otorgaba una importante protección a los consumidores. La Comisión en este caso juzgó que apropiadamente la propuesta subordinaba la libre concurrencia a los intereses de la sociedad, por lo que propuso aprobar el artículo propuesto por el proyecto. El debate se daría después ya que dos diputados propusieron distintas adiciones. De esta manera, Rafael Nieto proponía que se incluyera entre los monopolios estatales la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlara el gobierno. Por su parte, Jorge Von Versen pidió que se analizara la parte en donde se establecía que la ley castigara "todo acto o procedimiento que evita o tienda a evitar la libre concurrencia de la producción, industria o comercio", pues consideraba que se atacaba al derecho de huelga, ya que los trabajadores serían limitados para hacer paros con la intención de lograr mejores condiciones laborales, pues podrían ser acusados de evitar la libre concurrencia. Las dos propuestas aquí comentadas fueron recogidas finalmente en el texto de la Constitución al ser aprobadas 120 votos contra 52.

Otro de los aciertos que el Congreso Constituyente le reconoció al proyecto fue en el sentido de la fortaleza que dio a los municipios, ya que este los consideró como la base de la división territorial y de la organización política de México. También satisfizo al legislador del '17, cuando dispuso que los ayuntamientos electos democráticamente fueran quienes administraran el municipio sin la intervención de autoridades intermediarias con el gobierno.

Sin embargo, hubo por parte de Jara la propuesta de que también se le diera libertad económica al municipio a través del manejo de su propia hacienda. En contra de esta propuesta fue la intervención de Baca Calderón que propuso que fuera la legislatura estatal quien señalara al municipio los recursos que se le dotarían. Esta idea prevaleció en la nueva redacción que a pesar de mencionar que los municipios administrarían libremente su hacienda, esta facultad se encontraría limitada a la contribución que para el efecto le designara las legislaturas de los estados, tal y como lo propusiera Baca Calderón.

Uno de los principales detonadores de la Revolución Mexicana fue la injusta y hasta inhumana situación en la que los trabajadores vivían. De esta manera la génesis de unos de los artículos que más prestigio dieron a la Carta Magna de Querétaro fueron los relacionados a la materia laboral que se consignarían en los artículos 5o. y 123.

Al artículo 5o. del proyecto que proponía la libertad de trabajo y el consentimiento pleno mediante una justa retribución, garantías que ya habían sido consideradas en la Constitución del '57 y que solo se les había dado una nueva re-

dación, le fueron adicionadas las propuestas de la Comisión en las que se establecía que el contrato de trabajo solo obligaría al trabajador a prestar sus servicios por un año, a que la jornada máxima fuera de 8 horas, a prohibir el trabajo nocturno a mujeres y niños y a otorgar el descanso semanal obligatorio.

Nuevamente el debate giró en que estos derechos laborales no debían ser consignados en la Constitución pues eran materia de una legislación secundaria. Los discursos de Andrade, Manjarrez y Jara, entre otros, habían de acallar las voces de los defensores del constitucionalismo clásico por considerar que cabía en nuestra Constitución todo lo que otorgara derechos al pueblo.

Es necesario dejar establecido que todos los miembros del Congreso estaban a favor de las propuestas, las diferencias se daban respecto al lugar donde deberían aparecer, superado el primer debate y admitida su legislación en la Constitución, algunos diputados sugirieron que el artículo 5o. no era el apropiado, creyendo que debía ser en el artículo 73. Con los discursos de Victoria, Gracidas y Cravioto se agregarían múltiples propuestas que debían incluirse en la Carta Magna, la puntilla la daría nuevamente Manjarrez cuando propusiera "no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna"⁸⁷ para consignar los derechos obreros.

Así se formaría una Comisión Especial presidida por Pastor Rouaix que se encargaría de elaborar las bases generales sobre legislación del trabajo. En la 40o. sesión ordinaria se presentó el proyecto de legislación laboral que contenía en 28 fracciones los principios fundamentales que otorgarían verdaderos derechos a los obreros mexicanos y que satisfizo plenamente las exigencias revolucionarias de los diputados al Congreso, tanto que sería aprobado unánimemente con 163 votos pasando a ser un título de la Constitución denominado "Del Trabajo y la Previsión Social" y que comprendería el artículo 123 de la misma.

El problema agrario sin duda alguna se había convertido en la principal bandera de la lucha revolucionaria, por lo que su legislación en la Carta Magna había causado mucha expectativa entre los diputados al Congreso de Querétaro.

Nuevamente el proyecto de Carranza fue decepcionante para los Constituyentes, pues se limitaba a dar un marco jurídico al derecho de la propiedad y no atacaba como lo dice Rouaix en sus memorias "el problema fundamental de la propiedad territorial".⁸⁸ De la misma manera como se hizo con el artículo 123, se formó una comisión ya que el Constituyente consideró que era necesario dar solución en la

⁸⁷ "Diario de los Debates". Op. Cit. Tomo I. p. 986.

⁸⁸ ROUAIX, P. "Génesis de los artículos 27 y 123 constitucionales". (Puebla. 1945) p.p. 155 y s.s.

Carta Magna al problema social más profundo y trascendental que en esos momentos vivía la nación.

Faltando solo 15 días para que las Sesiones del Congreso concluyeran, una Comisión voluntaria encabezada por Rouaix y asesorada por Andrés Molina Enriquez, realizó un dictamen en el que se asentaba que la propiedad corresponde originariamente a la nación, la cual podía constituir la propiedad privada; se señalaba el fraccionamiento de los latifundios dando paso a la expropiación mediante indemnización; se hacía una lista de riquezas naturales que pertenecen a la nación, así como de aquellas de los que se podía otorgar concesiones; se le asignaba a la tierra una función social por considerar que los mexicanos quienes poseerían un pedazo para trabajarla, podrían alcanzar un mejor nivel de vida, y sobre todo se intentaba restituir las tierras que por injusticias del porfirismo se habían enajenado ilegalmente.

El 29 de enero de 1917, faltando dos días para que concluyera el término fijado para que el Congreso concluyera la Constitución le fueron dispensados los trámites legales al proyecto del artículo 27, pues los diputados consideraban que este era el Debate más importante de todo el Congreso, realmente no lo fue, la batalla estaba ganada, pues ya nadie debatía en que los principales postulados revolucionarios deberían estar claramente establecidos en la Constitución, el trabajo de la Comisión que había recibido todas las opiniones y las había condensado en su dictamen recibía en el seno del Constituyente -que se había declarado en sesión permanente- un voto unánime de aprobación en la madrugada del 30 de enero. Cabe señalar lo comentado por el Dr. Carpizo que cita que Molina Enriquez, quien estuvo presente en aquella sesión, aseguraba que el dictamen de la Comisión tuvo 15 votos en contra.⁸⁹

El último de los debates que comentaremos en esta parte es el relacionado con la materia religiosa, los artículos 24 y 129 del proyecto fueron debatidos al mismo tiempo.

Respecto al artículo 24 relativo a la libertad religiosa y a la prohibición de realizar culto público fuera de las instalaciones de los templos, solo se le modificó por parte de la Comisión la redacción al proyecto de Carranza, a pesar de que se propuso por el diputado Enrique Recio que en su texto se prohibiera la confesión auricular y se estableciera el matrimonio de los sacerdotes, aún y contando con el apoyo del ala jacobina del Congreso la propuesta no fue admitida, pues fue aprobado por la Asamblea el dictamen de la Comisión por 93 votos contra 63.

⁸⁹ CARPIZO, J. "La Constitución Mexicana de 1917", p.p. 115 y 116.

lantes, desearan que se incluyera. La técnica constitucional se sometió a la soberanía popular".⁹⁰

7.- La Organización del Poder Legislativo

El Título Tercero de la Constitución de 1917 tienen los mismos capítulos y secciones que sobre el Poder Legislativo contenía el mismo título de la Constitución de 1857.

Debe ser contundente la afirmación de que el Constituyente de Querétaro no dedicó mucho de su tiempo a la aprobación del mencionado título, ya hemos mencionado, que el reducido término de dos meses para realizar la Carta Magna fue utilizado principalmente para legislar sobre los derechos sociales.

A pesar de esto, en el discurso del 1 de diciembre que inauguraba los trabajos del Congreso de 1916-1917, Venustiano Carranza se refirió en múltiples ocasiones al Poder Legislativo a veces controvertidamente.

Por un lado critica la fuerza del Presidente ante un Congreso que en materia legislativa se había dedicado a aprobar las iniciativas del Poder Ejecutivo, así consideraba que la división de poderes "... solo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la ley suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades y a aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobese, sino al menos de que hiciese observación alguna".⁹¹

En este mismo sentido Carranza insistía en que "el Poder Legislativo no sea un mero instrumento del Poder Ejecutivo, pues electos por el pueblo sus representantes, sin la menor intervención del Poder Central, se tendrán Cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos, y no camarillas opresoras y perturbadoras, que solo van arrastrados por el afán de lucro y medro personal,..."⁹²

Respecto a la función de control del Legislativo sobre el Ejecutivo seguía pensando que el primero "... tiene incuestionablemente, el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos de gobierno, a fin de llenar debidamente su

⁹⁰ JUAREZ MEJIA, G. "El Congreso Constituyente de 1916-1917". Textos Básicos de Capacitación Política. (México, 1987), p. 95.

⁹¹ "Venustiano Carranza y el Congreso Constituyente de Querétaro". H. Cámara de Diputados LV Legislatura. (México, 1992), p. 11.

⁹² Idem. p. 17

Ante la nueva y reciente intervención de la Iglesia Católica que ayudó al usurpador Huerta con 10 millones de pesos para sostener a su gobierno, y habiendo el mismo Clero ayudado en gran parte al desprestigio de Madero ante la opinión pública, el Constituyente de 1917 formado principalmente como ya lo hemos dicho por miembros del ejército Constitucionalista que había derrotado al usurpador, fue todavía más radical que los liberales de la Constitución de 1857, cuyos preceptos el proyecto carrancista prácticamente copió, agregando solo que en materia religiosa la competencia para conocer de estos asuntos la tendrían las autoridades federales. La 2a. Comisión Dictaminadora agregó en su dictamen además de la propuesta de Carranza, la supremacía del poder civil en lo relativo a la vida pública, quitó la personalidad jurídica a las Iglesias, otorgó la categoría de profesionales a los ministros de culto sujetándolos a la ley correspondiente, limitó el número de sacerdotes de acuerdo a la decisión de las legislaturas locales, obligó a que los sacerdotes fueran mexicanos por nacimiento, les negó el voto pasivo y activo, les prohibió criticar las leyes del país, hacer comentarios políticos en sus publicaciones y realizar reuniones políticas dentro de los templos, así como los declaró incapaces para heredar a menos que el legado fuera de sus familiares y solo hasta el 4o. grado en la línea consanguínea.

Los legisladores del '17 intentaron con este dictamen borrar toda influencia del Clero Católico en la vida política de nuestro país, así este Congreso el cual ha criticado por su excesivo jacobinismo, no hacía sino solo recordar la triste participación del Clero mexicano en contra de los mismos intereses nacionales. Todavía algunos diputados no conformes pedirían que debían quitarse los templos a los ministros de culto religioso que reconocieran la autoridad, jurisdicción, o dependencia de algún poder extranjero, en clara alusión al Vaticano. Ya no sería modificado el dictamen, el que después de ser intensamente debatido y defendido brillantemente entre otros, por José Alvarez y Múgica, sería aprobado pasando a ser el Artículo 130 de la Carta Magna de Querétaro la madrugada del 29 de enero, sin que en el Diario de Debates apareciera la votación respectiva.

En conclusión, el Constituyente de 1917 arrolló el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 presentado por Carranza, su actividad legislativa y parlamentaria dejó huella en la historia de nuestro Poder Legislativo y no solo por la bien reconocida fama de haber sido quienes por primera vez incluyeran los derechos sociales en un texto constitucional, sino porque ajenos a intereses particulares procuraron con su actuar el bien de la nación independizándose totalmente del Ejecutivo, así con la clara expresión de Godolfino Juárez Mejía: "De ahí en adelante, cabía en las Constituciones lo que los pueblos soberanos, a través de sus represen-

contenido, tomando las medidas, que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquel".⁹³

Hasta aquí vemos a un Carranza que parecía dispuesto al fortalecimiento del Legislativo en detrimento del Ejecutivo, su discurso sin embargo daría un viraje pues intentaría utilizar estos argumentos, para intentar fundamentar el por que debía la Constitución reforzar al Ejecutivo, las ideas del mas prestigiado de los constitucionalistas del régimen porfirista Emilio Rabasa sin duda animaban a Carranza quien aseguraba contradiciendo sus primeras premisas que:

"El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o a hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de forjar en las épocas de agotación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.

Encaminados a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal es quitar a la Cámara de Diputados el poder juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivo que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas".⁹⁴

Otra de las propuestas de Carranza fue la elección directa del Ejecutivo, pues hasta esos momentos el jefe del Ejecutivo consideraría que no era "... obra de la voluntad del pueblo, sino producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales.

La elección directa del presidente y la no reelección, que fueron las conquistas obtenidas por la revolución de 1910, dieron sin duda fuerza al Gobierno de la nación, y las reformas que ahora propongo coronaran la obra. El presidente no quedara mas a merced del Poder Legislativo, el que no podía tampoco invadir fácilmente sus atribuciones".⁹⁵

Clara era la intención de Carranza de no permitir la supremacía del Congreso, es posible que este discurso y estas reformas buscaran anticiparse a la propuesta que el 6 de diciembre de 1916, 28 de diputados al Congreso Constituyente harían pidiendo que el régimen político de nuestro país se transformara de Presidencial a Parlamentario.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Idem p. 18.

También a este tema se refirió Carranza diciendo entre otras cosas:

"... que es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? se quiere nada menos que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso... se trata que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa.

El parlamentarismo se comprende en Inglaterra y en España...; pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes y sería, cuando menos, imprudente lanzarnos a la experiencia de un Gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de Gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857".⁹⁶

Las ideas de Carranza respecto al fortalecimiento del Ejecutivo triunfaron pues el proyecto de régimen parlamentario hecho por algunos diputados fue rechazado por la mayoría el 17 de enero de 1917.

Poco fue el debate que en el Congreso Constituyente se presentara respecto a este tema, puesto que la creencia general en esos momentos era que el Poder Legislativo podía ser fuerte ante el Ejecutivo si se cumplían dos requisitos; el primero, que el Congreso fuera fiel interprete del interés popular, el segundo que el Ejecutivo respetara las decisiones del Legislativo, aun y cuando fueran contrarias a sus propias propuestas.

Hubo quien entre los Constituyentes tuviera la visión de que se estaba dando al Presidente demasiada fuerza, así nuevamente Manjarréz advertiría al Congreso al discutirse el tema del veto presidencial:

"... ya al Legislativo le hemos quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente hasta donde los preceptos consideren que sean aprobados, y poniendo al Legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto que quiere decir?. Que vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador...".⁹⁷

El Poder Legislativo en la Constitución de 1917 quedó organizado de manera muy similar al de la Constitución de 1857 y sus posteriores reformas, entre las innovaciones que tuvo encontramos:

La elección de diputados y senadores sería directa en la Constitución de 1917 en vez de indirecta en primer grado como la establecida en 1857; el requisito de la

⁹⁶ Idem. p. 19

⁹⁷ Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Op. cit. Tomo II. p. 437.

edad para ser diputado variaría un poco ya que se debería tener 25 años cumplidos el día de la elección y no el día de la apertura de sesiones; también se fijarían más requisitos como el de la vecindad que sería comprobado con una residencia de más de seis meses, así como los casos concretos de incompatibilidad entre cargos legislativos y puestos en la administración pública, en el Ejército, en la Suprema Corte de Justicia o bien por ser ministro de algún culto religioso. Se agregaría la convocatoria a los suplentes al faltar 10 días consecutivos los propietarios o cuando no hubiese quórum para instalar alguna de las Cámaras. Se fijaba la sanción de no derecho a dieta económica en los días en que los legisladores faltasen.

En detrimento del Poder Legislativo la Constitución de 1917 redujo los periodos de sesiones de dos a uno, otorgó al Presidente la facultad de convocar a sesiones extraordinarias que antes le pertenecía exclusivamente a la Comisión Permanente, se restringieron las causales del juicio de responsabilidad contra el Ejecutivo por parte del Legislativo, concretándolo a delitos graves del orden común y a la traición a la patria; respecto al veto presidencial que originalmente no había sido considerado en la Carta Magna de 1857 y que posteriormente se había establecido en 1874, se elevó la mayoría requerida para superarlo pues en dicha reforma solo se necesitaba la mayoría simple de la votación en cada una de las Cámaras, ahora se fijaba de las dos terceras partes de los miembros de dichas soberanías para poder vencer el veto del Ejecutivo sobre leyes o decretos aprobados por el Congreso.

En relación a las facultades del Congreso le fueron conferidas la de aceptar la renuncia al cargo del Presidente de la República y la de revisar la cuenta pública anual, que antes era competencia exclusiva de la Cámara de Diputados. También se estableció como atribución del Congreso de la Unión o de su Comisión Permanente en periodos de receso, la de elegir al titular del Ejecutivo cuando faltare este. Le fueron adicionadas también facultades para la organización del cuerpo Diplomático y Consular; la de establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28; la definición de delitos y faltas contra la Federación, así como los castigos que deben imponerse; y la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Pronto las reformas al Poder Legislativo entrarían en vigor, pues el 6 de febrero de 1917 tan solo un día después de que 209 diputados firmaran la Constitución de Querétaro se convocaba a elecciones para Presidente de la República y para integrar el primer Constituyente permanente de la que es considerada la tercera etapa del Poder Legislativo en México. Así, realizadas las elecciones en marzo se instalaba en el Palacio de Donceles la XXVII Legislatura al Congreso de la Unión el 5 de abril de 1917 estando compuesta principalmente por miembros del Partido Liberal Constitucionalista que en la misma elección había llevado a la Presidencia a don Venustiano Carranza.

En síntesis, el Congreso establecido en la Constitución de 1917 es de tipo federal, de elección popular directa, autónomo en su integración y facultades, coordinado con los otros poderes, permanente, bicameral, colegiado y deliberante.

B) Reformas Constitucionales del Poder Legislativo.

A partir de 1921 año de la primera reforma constitucional y hasta las más recientes modificaciones de 1993 son 119 las reformas, adiciones o derogaciones hechas a la Carta Magna de 1917 por el constituyente permanente respecto a los artículos relativos al Poder Legislativo.

Solo siete artículos de los 30 que componen el Capítulo II del Título Tercero no han sufrido modificaciones. Todas las fechas que a continuación anotaremos no corresponden a la fecha en que se aprobaron la modificación sino al día en que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 50

Este precepto que deposita el Poder Legislativo en un Congreso bicameral no ha tenido modificaciones.

Artículo 51

El 29 de abril de 1933 sufrió una reforma ampliando el período de la legislatura para la Cámara de Diputados de dos a tres años.

El 6 de diciembre de 1977 se estableció en su texto la figura de la suplencia para la Cámara de Diputados prevista antes en el 53.

Artículo 52

El 20 agosto de 1928 se fija como base poblacional la de 100 mil habitantes o fracción que excediera de 50 mil para la elección de cada diputado. Además se faculta al Congreso para modificar en cualquier tiempo la base poblacional, estableciéndose que ningún estado podrá tener menos de dos diputados, mientras que los territorios tendrán derecho a uno.

El 30 de diciembre de 1942 se incrementa a 150 mil habitantes o fracción que excediera de 75 mil para la elección de cada diputado.

El 11 de junio de 1951 se fijó la base poblacional para la elección de diputados en 170 mil o fracción que excediera de 80 mil.

El 20 de diciembre de 1960 nuevamente es elevada el numero de habitantes que representara cada diputado quedando en 200 mil o fracción que pasara de 100 mil.

El 14 de febrero de 1972 con el argumento de no hacer una Cámara de diputados muy grande nuevamente es incrementada la población que elegirá a cada diputado a 250 mil habitantes o fracción que pasara de los 125 mil.

El 8 de octubre de 1974 se reformo en virtud de la desaparición de los Territorios de Quintana Roo y Baja California sur que se convirtieron en Estados.

El 6 de diciembre de 1977 se cambia el sistema para la elección de diputados y en lugar de fijar una base respecto al numero de habitantes, se establece que serán 300 diputados de mayoría votados en distritos electorales y 100 diputados de partido que serán asignados de acuerdo al porcentaje de la votación nacional de cada partido.

El 15 de diciembre de 1986 se dio otro paso al incrementar a 200 el numero de diputados que serían asignados por el principio de representación proporcional a los partidos políticos mediante la votación obtenida en las listas regionales de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales.

Artículo 53

El 6 de diciembre de 1977 fue pasado su texto original al artículo 51, en el se establecía la figura de la suplencia, para cada diputado propietario. Ahora su texto explicaría el sistema electoral mixto por el cual se integra la Cámara de Diputados, la demarcación territorial de los distritos uninominales y la elección de los diputados por el principio de representación proporcional.

El 15 de diciembre de 1986 se aumenta el numero de 100 a 200 diputados electos por el principio de representación proporcional.

Artículo 54

El 22 de junio de 1963 se adicionan cinco fracciones, introduciéndose el sistema de diputados de partido.

El 14 de febrero de 1972 se disminuye el porcentaje de 2.5% al 1.5 % de la votación nacional para poder tener derecho a diputados de partido, asignándose de acuerdo al porcentaje de 5 escaños 25 como el numero máximo que podían alcanzar los partidos minoritarios en la representación camara.

El 6 de diciembre de 1977 se modifica con la finalidad de señalar las bases para la elección de los 100 diputados de representación proporcional.

El 15 de diciembre de 1986 incrementa de 100 a 200 el número de diputados votados por el sistema de listas regionales.

El 6 de abril de 1990 fija como requisito que 200 candidatos debían ser registrados por los partidos políticos nacionales en distritos de mayoría relativa, para tener derecho a la asignación de curules por el principio de representación proporcional.

El 3 de septiembre de 1993 la más reciente reforma que ha impactado muy pronto la vida parlamentaria pues a los partidos políticos en la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados les han sido asignados diputados de representación proporcional de acuerdo con su votación nacional emitida, quitando en gran medida la sobre-representación que había en la Cámara y acercándose a otorgar escaños que porcentualmente responden más a los resultados globales de la elección. Es decir, se eliminó la cláusula de gobernabilidad surgida de la reforma de 1986 que permitía a un partido político tener la mayoría en la Cámara con solo el 35% de la votación emitida. Se establece también en el texto de este artículo que la máxima representación de un partido político será de 315 diputados, así como se regula que si un partido político obtiene más del 60% de la votación se le asignaran las curules necesarias para que cumpla con el porcentaje de su votación, sin que esta pueda rebasar los 315, pero si obtuvo menos del 60% no podrá tener más de 300 diputados por ambos principios. Finalmente si a algún partido por el porcentaje de su votación le correspondiesen más curules que las permitidas, estas serán repartidas entre los demás partidos de acuerdo a la votación que hayan obtenido.

Artículo 55

El 29 de abril de 1933 se reforma para fortalecer el principio de la no reelección, en este artículo que fija los requisitos para ser diputado se obliga a los funcionarios a separarse definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección, prohíbe a los gobernadores postularse para diputados durante el periodo de su encargo aun y cuando se hubieren separado de este.

El 14 de febrero de 1972 se redujo la edad mínima requerida para ser diputado de 25 a 21 años.

El 8 de octubre de 1974 se eliminó el término de "Territorios" a raíz de las reformas hechas al artículo 43 constitucional.

El 6 de diciembre de 1977 se añadió que los candidatos según el principio de representación proporcional deben ser originarios de alguna de las entidades federativas que integran la circunscripción plurinominal por la que son postulados.

Artículo 56

El 29 de abril de 1933 el periodo del cargo de senador se amplió de cuatro a seis años, además el Senado se renovaría totalmente y no por mitad como lo estableció el constituyente del '17.

El 15 de diciembre de 1986 al modificarse su texto regreso a la renovación de los integrantes del Senado por mitad cada tres años. También se otorgo a las legislaturas de los estados la facultad de declarar electo al Senador tal que haya obtenido mayoría de votos y en el caso del Distrito Federal esta facultad la tendría la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El 3 de septiembre de 1993 se lleva a cabo la reforma más importante a la Cámara de Senadores desde su restablecimiento en 1874, ya que a partir de la LV Legislatura estará integrada por cuatro senadores de cada uno de los Estados y del Distrito Federal. De estos cuatro, tres serán por el principio de mayoría relativa y el cuarto le será asignado a la primera minoría, por lo que cada partido debe registrar tres fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría será asignada a la primera fórmula que registre el partido que ocupe el segundo lugar en la votación que será computada por partidos. Se regresa también al sistema implantado en 1933 renovándose totalmente la cámara cada seis años. Cabe señalar que para la integración de la LVI Legislatura de la Cámara de Senadores solo se eligieron a tres representantes, dos por mayoría y uno le fue asignado a la primera minoría, en virtud de que 33 senadores electos para LV Legislatura todavía no concluyen con el periodo constitucional de su encargo, en 1997 se elegirá solo a un senador por mayoría que durara tres años en el cargo, para que en el año 2000 ya se elijan a los 128 senadores en una misma contienda.

Artículo 57

Este precepto que establece la figura de la suplencia por cada senador propietario no ha sufrido cambios.

Artículo 58

El 29 de abril de 1933 el texto de la duración del periodo del cargo de Senador que cambio de 4 a 6 años y la renovación total de esta Cámara fueron cambiados al artículo 56 constitucional. En su lugar se establecieron aquí los requisitos para ser

senador que ya se había fijado por el Constituyente de 1917 serían los mismos que para ser diputado, excepto la edad que para los primeros fue de 35 años.

El 14 de febrero de 1972 se redujo la edad para ser senador de treinta y cinco años a treinta.

Artículo 59

El 29 de abril de 1933 fue cambiado de lugar ya que aquí se establecían los requisitos para ser senador que se trasladaron al artículo 58, en su lugar se estableció el principio de la no reelección relativa para los diputados y senadores, que solo se prohíbe para el periodo inmediato; en cuanto a los suplentes se les permite ser propietarios siempre y cuando no hayan entrado en ejercicio de la función representativa.

Artículo 60

El 6 de diciembre de 1977 se señaló que la calificación de los diputados se realizaría por un Colegio Electoral, integrado por 100 presuntos diputados, 60 de mayoría y 40 de representación proporcional. Por lo que respecta al Senado sería a través de un Consejo Electoral integrado por los presuntos legisladores que obtuvieran la declaratoria de senador electo de cada entidad, en el Distrito Federal esta declaración la haría la Comisión Permanente. También se innovó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte en caso de violaciones en el proceso electoral o en la calificación en las Cámaras.

El 22 de abril de 1981 se modifica para aclarar que de los 100 diputados que conformaban el Colegio Electoral, los 60 de mayoría relativa serían designados por el partido con mayor número de constancias y los 40 restantes por los partidos políticos a los que se les hubieren entregado sus constancias por la vía de representación proporcional. En el Senado se sustituyó al Consejo Electoral por el Colegio Electoral, el que estaría compuesto por todos los presuntos senadores declarados por las Legislaturas Estatales y por la Comisión Permanente en el caso del Distrito Federal.

El 15 de diciembre de 1986 la reforma consistió en que ahora el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados estaría integrado por todos los presuntos representantes, tanto los de mayoría relativa como los de representación proporcional. Para el Senado se incluyó a los legisladores que ya estuvieran en el ejercicio de su encargo. También en esta reforma se da un paso muy importante en lo que respecta a la calificación y organización de las elecciones; sobre la calificación se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral que conocería sobre conflictos electorales, sin embargo la competencia de dicho Tribunal estuvo limitada ya que sus resoluciones podían ser modificadas por los Colegios Electorales; sobre la organización de los

Artículo 64

En este precepto que fija las sanciones a los diputados por inasistencias no ha sido reformado.

Artículo 65

El 6 de diciembre de 1977 desaparecieron las fracciones I y II pasando a ser texto del artículo 74 y se agrego al primer párrafo la fracción III que determinaba el objeto de las reuniones del Congreso.

El 7 de abril de 1986 se cambio el calendario legislativo creando un nuevo periodo de sesiones, así el Congreso se reuniría a partir del 1o. de noviembre de cada año en un primer periodo y el 15 de abril para un segundo. Se agregaron nuevos párrafos quedando en el segundo que "En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás eventos que le correspondan conforme a esta constitución". El tercer párrafo faculta a la ley para que el Congreso se ocupe de los asuntos que este señale.

El 3 de septiembre de 1993 amplia nuevamente el calendario legislativo, regresando el primero al 1o. de septiembre y el segundo a partir del 15 de marzo, esta disposición entrara en vigor a partir del 15 de marzo de 1995.

Artículo 66

El 7 de abril de 1986 se estableció que los periodos de sesiones no se prolongarían más allá del 31 de diciembre el primero, mientras que el segundo no lo haría después del 15 de julio.

La reforma del 3 de septiembre de 1993 dice que el primer periodo no podrá prolongarse más allá del 15 de diciembre a excepción del año de toma de protesta del Presidente de la República que podrá extenderse hasta el 31 de diciembre y el segundo periodo se fija como termino del periodo ordinario al 30 de abril.

Artículo 67

El único cambio fue publicado el 24 de noviembre de 1923 señalando la facultad del Congreso o de una Cámara para celebrar sesiones extraordinarias para tratar asuntos de su competencia, esta facultad en el texto original de la Constitución la tenía el Poder Ejecutivo.

comicios se dejo a la ley correspondiente la creación de organismos para que ejercieran dicha función, aquí nacería la Comisión Federal Electoral.

En la reforma del 6 de abril de 1990 se diferencio claramente la función entre el Colegio Electoral y el Tribunal que calificaría las elecciones; se regreso a la idea de que el Colegio Electoral en la Cámara de Diputados estuviera integrado solo por 100 presuntos legisladores y se le cambio el nombre a la instancia jurisdiccional la que sería denominada Tribunal Federal Electoral.

En la última reforma publicada el 3 de septiembre de 1993 se cambio totalmente la redacción, deslindando claramente las funciones de declarar la validez de la elección de los miembros del Congreso al organismo publico previsto en el artículo 41, es decir al Instituto Federal Electoral el que además asignaría las constancias de los diputados electos por el principio de representación proporcional y a los senadores de la primera minoría; respecto a la calificación se designa al Tribunal Federal Electoral y a sus Salas como el único canal de para determinar la anulación de los comicios, ya que sus fallos serían definitivos e inatacables.

Artículo 61

El 6 de diciembre de 1977 se adiciono un segundo párrafo a esta disposición para obligar al Presidente de cada Cámara a velar por el fuero constitucional de los representantes y por la inviolabilidad de los recintos parlamentarios.

Artículo 62

Este ordenamiento que establece las incompatibilidades de los legisladores en el ejercicio de su cargo no ha sufrido modificaciones.

Artículo 63

El 22 de junio de 1963 se adiciono un párrafo para fincar la responsabilidad tanto a los representantes como a los partidos políticos, cuando acuerden que sus miembros electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

El 3 de septiembre de 1993 se reforma el primer párrafo que establecía un quórum de 2/3 partes de los miembros del senado para que este pueda sesionar, quedando como en la Cámara de Diputados con solo "más de la mitad del número total de sus miembros."

Artículo 64

En este precepto que fija las sanciones a los diputados por inasistencias no ha sido reformado.

Artículo 65

El 6 de diciembre de 1977 desaparecieron las fracciones I y II pasando a ser texto del artículo 74 y se agregó al primer párrafo la fracción III que determinaba el objeto de las reuniones del Congreso.

El 7 de abril de 1986 se cambió el calendario legislativo creando un nuevo período de sesiones, así el Congreso se reuniría a partir del 10 de noviembre de cada año en un primer período y el 15 de abril para un segundo. Se agregaron nuevos párrafos quedando en el segundo que "En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás eventos que le correspondan conforme a esta constitución". El tercer párrafo faculta a la ley para que el Congreso se ocupe de los asuntos que este señale.

El 3 de septiembre de 1993 amplía nuevamente el calendario legislativo, regresando el primero al 10 de septiembre y el segundo a partir del 15 de marzo, esta disposición entrara en vigor a partir del 15 de marzo de 1995.

Artículo 66

El 7 de abril de 1986 se estableció que los periodos de sesiones no se prolongarían más allá del 31 de diciembre el primero, mientras que el segundo no lo haría después del 15 de julio.

La reforma del 3 de septiembre de 1993 dice que el primer periodo no podrá prolongarse más allá del 15 de diciembre a excepción del año de toma de protesta del Presidente de la República que podrá extenderse hasta el 31 de diciembre y el segundo periodo se fija como termino del periodo ordinario al 30 de abril.

Artículo 67

El único cambio fue publicado el 24 de noviembre de 1923 señalando la facultad del Congreso o de una Cámara para celebrar sesiones extraordinarias para tratar asuntos de su competencia, esta facultad en el texto original de la Constitución la tenía el Poder Ejecutivo.

Artículo 68

Este precepto que fija la residencia de los Poderes Federales no ha tenido reformas.

Artículo 69

El 24 de noviembre de 1923 se modifica el texto original que obligaba al Presidente de la República a asistir a la apertura de sesiones del Congreso fueran estas ordinarias o extraordinarias para presentar un informe por escrito, con esta reforma solo se pide que su asistencia fuera una vez al año en el periodo ordinario de sesiones.

El 7 de abril de 1986 se aclara en el texto que el Presidente asistirá al Congreso en su primer periodo de sesiones, ya que se había incorporado un segundo periodo.

Artículo 70

El 6 de diciembre de 1977 se adicionaron tres párrafos al ya existente, el segundo faculta al congreso para expedir su Ley Orgánica, el tercero establece la agrupación de diputados y la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara de Diputados, y el cuarto asienta la imposibilidad del veto a la Ley Orgánica del Congreso por parte del Ejecutivo.

Artículo 71

Legisla sobre las instancias facultadas para iniciar leyes o decretos y no ha sufrido modificaciones.

Artículo 72

El 24 de noviembre de 1923 se cambia la redacción del último párrafo del inciso "j" para establecer que el Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Artículo 73

El 8 de julio de 1921 se faculta al Congreso para establecer escuelas rurales elementales, secundarias y profesionales bajo jurisdicción de la federación. (Fracción XXV).

El 20 de julio de 1928 se modificó la base cuarta de la fracción VI referente a los Territorios a los que se les dio el carácter de Federales, así como se suprimió a los municipios en los territorios.

El 20 de agosto de 1928 nuevamente se reformaron las bases de la fracción VI facultando al Presidente para acordar con los Gobernadores de los Territorios y del D.F., también se asentó que los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. y de los Territorios serían nombrados por este, con aprobación de la Cámara de Diputados.

El 6 de septiembre de 1929 se concedió la facultad de expedir leyes reglamentarias del artículo 123.(Fracción X)

El 27 de abril de 1933 se ampliaron los casos para reglamentar sobre la aplicación de leyes de trabajo para la industria textil.(Fracción X)

El 29 de abril de 1933 se facultó al Congreso para dar licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y elegir uno nuevo, se creó también la figura de Presidente Interino.(Fracción XXVI)

El 18 de enero de 1934 se otorgó al Congreso la atribución para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, colonización, migración e innigración y salubridad general.(Fracción XVI)

El 13 de diciembre de 1934 se distribuyó la función educativa entre la Federación y los Estados.(Fracción XXV)

El 15 de diciembre de 1934 estableció la duración de 5 años en los cargos judiciales. (Fracción VI base 4a)

El 18 de enero de 1935 se otorgó al Congreso la atribución para legislar sobre la industria cinematográfica.(Fracción X)

El 14 de diciembre de 1940 se divide a los Territorios en Municipios a cargo de sus respectivos ayuntamientos.(Fracción VI)

El mismo 14 de diciembre de 1940 también fue reformada la fracción X para exceptuar a las autoridades locales de aplicar las leyes del trabajo en asuntos relativos a la industria eléctrica.

El 24 de octubre de 1942 fue facultado para dar completa libertad al comercio interestatal, derogando la expedición de aranceles sobre el comercio exterior en la fracción IX.

El mismo 24 de octubre de 1942 se suprimió la participación de los Estados y Municipios en los impuestos sobre la energía eléctrica.(Fracción X)

También la fracción XXIX fue modificada el 24 de octubre de 1942 para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, sobre instituciones de crédito y sobre todas las materias comprendidas en este artículo.

Finalmente la última reforma del 24 de octubre de 1942 fue la fracción XXX en donde se adiciono que el Congreso puede expedir las leyes que sean necesarias, además de las expresamente concedidas en la Constitución, esta era antes la fracción XXXI.

El 18 de noviembre de 1942 se suprime todo lo relativo a la aplicación de las leyes de trabajo por parte de los Estados, estableciendo algunas excepciones.(Fracción X)

El 10 de febrero de 1944 se legisló sobre la declaración de guerra por parte el Congreso, en base a los datos que para este efecto le otorgara el Ejecutivo.(Fracción XIV)

El 21 de septiembre de 1944 se suprimió del texto el tiempo del encargo judicial de los Magistrados y los Jueces.(Fracción VI, base 4a.)

El 30 de diciembre de 1946 se hizo una reforma que versa sobre los empréstitos y la deuda pública nacional.(Fracción VIII)

El 29 de diciembre de 1947 se da la facultad para legislar sobre juegos de apuesta y sorteos. (Fracción X)

El 10 de febrero de 1948 la fracción XXIX numeral 5o. inciso g faculta al Congreso para establecer contribuciones en materia de producción y consumo de cerveza.

El 19 de febrero de 1951 se restableció la base 5a. que versa sobre los agentes del Ministerio Público en el D.F.

El 13 de enero de 1966 se hizo una reforma relativa a la legislación en materia de educación.(Fracción XXV)

El 21 de octubre de 1966 se hizo una modificación que versa sobre el derecho marítimo y sobre las presas de mar y tierra.(Fracción XIII)

Se adicionó la fracción XXIX-B el 24 de octubre de 1967 para otorgar la facultad al Congreso de legislar sobre la bandera, escudo e himnos nacionales.

El 6 de julio de 1971 se modificó la fracción XVI base 4a. para que se legisle sobre las medidas del Consejo de Salubridad relativas a sustancias tóxicas.

El 8 de octubre de 1974 es derogada la base 2a. de la fracción VI relativa a la legislación del D.F. sobre las municipalidades.

De la fracción I también el 8 de octubre de 1974 se suprimió de su texto a los Territorios.

Es derogada la fracción II con la misma fecha del 8 de octubre de 1974 que hablaba sobre el erigimiento de nuevos Territorios. Ese mismo día la base 3a. de la fracción VI se derogó, en esta se consignaba la figura de los gobernadores en los Territorios y en el Distrito Federal. Con la misma fecha se reformó la base 4a de la fracción VI señalando que la duración de Magistrados y Jueces en el encargo judicial es 6 años. De la base 5a. fracción VI se suprimió de su texto a los Territorios, también en 1974.

El 6 de febrero de 1975 se faculto al Congreso para legislar sobre energía nuclear.(Fracción X)

El 6 de febrero de 1976 se adiciono la fracción XXIX-C para fijar el establecimiento de la concurrencia de autoridades en el ámbito de sus competencias sobre asentamientos humanos.

El 6 de diciembre de 1977 se modifica la base 2a. de la fracción VI en otros términos, estableciendo que los ordenamientos y reglamentos sobre el D.F. se someterán a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular. Con esa misma fecha es derogada la fracción XXIII que facultaba al Congreso para emitir su reglamento interior. También es derogada la fracción XXVIII que facultaba al Congreso para que en Colegio Electoral designara al Presidente de la República provisional o sustituto.

La fracción X se vuelve a modificar el 17 de noviembre de 1982 para legislar además de las materias ya previstas, también sobre servicios de banca y crédito.

La fracción XVIII en el mismo día es reformada por estar relacionada al mismo tema de la reforma de la fracción X en relación con las casas de moneda.

El 28 de diciembre de 1982 la fracción VI base 4a. señala que la destitución de Magistrados y Jueces sería conforme a lo establecido en el título IV de la misma Constitución Política relativa a la responsabilidad de los servidores públicos.

El 3 de febrero de 1983 se adicionan las fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F, que tratan sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, referentes a las políticas de abasto y a la producción de bienes y servicios, sobre inversión extranjera y transferencia de tecnología, respectivamente.

El 29 de abril de 1983 la fracción XXVI que antes era la XXIII establece que constituido el Congreso en Colegio Electoral debe designar uno nuevo provisional o sustituto cuando le conceda licencia al Presidente de la República.

El 1o. de agosto de 1987 se modificó en su totalidad la fracción VI relativa a la legislación del Distrito Federal, creo la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; se reformo la base 2a. para crear la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se adicionó una base 6a. cuyo contenido es la anterior base 5a. relativa a la función judicial que esta a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. La base 3a. establece todas las funciones y la integración de la Asamblea de Representantes, así como su organización interna; la base 4a. otorga el derecho de iniciativa a los miembros de la asamblea, así como a los representantes vecinales sobre las materias permitidas a esta; también estableció el derecho de iniciativa popular antes consagrado en la base 2a.

El 10 de agosto de 1987 se adicionan las fracciones XXIX-G y XXIX-H para regular lo relativo a la protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, y sobre la institución de Tribunales de lo Contencioso Administrativo surgidos de controversias entre la administración pública federal y el Distrito Federal.

El 6 de abril de 1990 se adiciona a la fracción VI base 3a. para hacer claro el sistema de elección de los Representantes a la Asamblea por el principio de representación proporcional.

Artículo 74

El 20 de agosto de 1928 se da una adición a las fracciones VII y VIII para que la Cámara de Diputados declare si es justificada o no, la destitución de autoridades judiciales a petición del Presidente de la República.

El 6 de julio de 1971 la fracción I es reformada otorgando a la Cámara baja la facultad de erigirse como Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de la República y de los Ayuntamientos en los Territorios Federales, entre otras.

El 8 de octubre de 1974 otra vez la fracción I es reformada para establecer que la Cámara de Diputados solo se constituirá en Colegio Electoral para la calificación de la elección presidencial., en la fracción VI se suprimieron del texto a los territorios.

El 6 de diciembre de 1977 en la fracción IV se otorga a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. También con esa misma se adicionan las fracciones VI y VII que versan sobre nombramientos y destituciones judiciales, la anterior fracción VI que da a la Cámara todas las facultades que expresamente le confiere la Constitución se convierte en VIII.

El 17 de noviembre de 1982 la fracción IV párrafo segundo establece que las iniciativas de Ingresos y Proyectos de Presupuesto de Egresos las hará llegar el Ejecutivo a la Cámara de Diputados a mas tardar los días 15 de noviembre y 15 de diciembre en el año que inicie su encargo.

El 28 de diciembre de 1982 la fracción V que hace fungir a la Cámara como órgano de acusación en los juicios políticos que dan lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos. También la fracción VII se derogó en 1982 esta hablaba sobre destituciones de miembros del Poder Judicial de la Federación.

El 17 de marzo de 1987 la fracción IV párrafo sexto se reforma para decir que la Cuenta Publica debe ser presentada a la Cámara de Diputados en lugar de a la Comisión Permanente dentro de los primeros días del mes de junio.

El 10 de agosto de 1987 se deroga fracción VI sobre nombramientos judiciales en el Distrito Federal.

Finalmente el 3 de septiembre de 1993 se reforma la fracción I que permite exclusivamente a la Cámara de Diputados constituirse en Colegio Electoral y calificar la elección Presidencial siendo su resolución definitiva e inatacable.

Artículo 75

Esta disposición sobre las atribuciones de la Cámara de Diputados respecto a empleos establecidos en la ley, no ha sufrido reformas.

Artículo 76

La fracción VIII se adicionó a la redacción de este artículo el 20 de agosto de 1928 fijando la aprobación de nombramientos hechos por el Ejecutivo de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de las renunciaciones o

licencias de estos mismos funcionarios. También se aumento en esa misma fecha la fracción IX relativa a la función de Gran Jurado o Jurado de Sentencia en los litigios de responsabilidad de los servidores públicos. También la fracción VII paso a ser la X.

El 10 de febrero de 1944 se modifico la fracción II sobre nombramientos del Ejecutivo aprobados por el Senado, esta fue una reforma que mejoro la redacción en lugar de decir "...coroneles y demás jefes supremos del Ejercito y Armada Nacional" se agrego para quedar "... coroncles y demás jefes *superiores* del Ejercito, Armada y *Fuerza Aérea Nacionales*".

El 8 de octubre de 1974 se suprimió del texto a los Territorios.(Fracción IV)

El 6 de diciembre de 1977 se mejoro la redacción de la fracción I agregándose se que es facultad del Senado analizar la política exterior del Ejecutivo en base a los informes anuales que se rindan al Congreso, además se ratificó la facultad de aprobar los Tratados Internacionales y las Convenciones Diplomáticas hechas por el Ejecutivo.

El 28 de diciembre de 1982 se derogo la fracción IX sobre los juicios políticos y se paso su redacción a la fracción VII confirmando al Senado como Gran Jurado en estos casos.

La ultima reforma del 15 de diciembre de 1986 paso a la fracción VII a la X y derogo la fracción IX para adecuar el texto a reformas de anos anteriores.

Articulo 77

Respecto a las facultades administrativas de cada Cámara la única reforma es una adición hecha el 15 de diciembre de 1986 a la fracción IV que aclara como serán cubiertas las vacantes en la Cámara de Diputados de los miembros electos por el principio de representación proporcional..

Articulo 78

En las reforma del 29 de diciembre de 1980 se adiciono que por cada titular miembro de la Comisión Permanente se nombraría a un suplente.

El 1o. de agosto de 1987 se incremento de 29 a 37 el numero de miembros de la Comisión Permanente, de 15 diputados pasa a 19 y de 14 senadores pasa a 18, también se mejora la redacción del texto.

Artículo 79

Este precepto que establece las atribuciones de la Comisión Permanente fue reformado por primera vez el 24 de noviembre de 1923, así la fracción IV indicaría que la convocatoria a sesiones extraordinarias la haría esta Comisión tanto por su propia voluntad como a propuesta del Ejecutivo, el texto original del '17 otorgaba esta facultad únicamente al Ejecutivo con excepción del juicio de responsabilidades de los servidores públicos.

Se adicionó la fracción V el 20 de agosto de 1928, en el sentido de otorgar o negar la aprobación de nombramientos de los Ministros de la Corte y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y territorios, así como de las solicitudes de licencia de los Ministros.

El 29 de abril de 1933 se adicionó la fracción VI otorgando la facultad de conceder licencia hasta por 30 días al Presidente y para nombrar un Interino que supla esa falta.

El 21 de octubre de 1966 se reformó la fracción III que establece la facultad de recepción de iniciativas de ley turnándolas a las Comisiones a fin de que se despachen en el próximo periodo de sesiones. También se adicionó a la fracción VII que establece la ratificación de nombramientos hechos por el Ejecutivo de Ministros, del servicio exterior, de empleados superiores de Hacienda y de militares.

El 6 de julio de 1971 se adiciona la fracción VIII que otorga la facultad de conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia de legisladores. Lo mismo sucedió con la fracción IX que permitía a la Comisión convertirse en Colegio Electoral para calificar elecciones municipales extraordinarias en los territorios, si la Cámara de Diputados estuviera en receso.

El 8 de octubre de 1974 se reforma la fracción II suprimiendo del texto el decidir nombramientos de Magistrados de los Territorios ya que estos últimos desaparecieron con esta misma fecha, de la fracción V también se suprime de su texto a los Territorios, la fracción VIII y IX son derogadas.

El 8 de febrero de 1985 se restablece en los mismos términos la fracción VIII desaparecida en 1974 que otorgaba a la Comisión la facultad de otorgar licencia a los legisladores.

El 10 de agosto de 1987 se suprimen del texto la ratificación de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal hechos por el Ejecutivo para pasar a ser facultad de la Asamblea de Representantes.

CAPITULO III

LA ORGANIZACION DEL CONGRESO MEXICANO

CAPITULO III

LA ORGANIZACION DEL CONGRESO MEXICANO.

I. Estructura del Congreso de la Unión

A) El Bicameralismo en la Constitución de 1917

La estructura del Congreso en México se encuentra organizada mediante el *sistema bicameral*, esto es, que el Poder Legislativo Federal está depositado en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República.

El artículo 50 de nuestra Carta Magna al respecto dice:

“El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.

Dicha disposición constitucional no ha sufrido modificación o reforma alguna, por lo que a pesar de la crisis por la que atraviesa el bicameralismo en el mundo, en nuestro país permanece incólume.

B) Antecedentes del Sistema Bicameral Mexicano

1.- El Parlamento en Inglaterra y el Congreso Norteamericano

El sistema bicameral definitivamente encuentra su inspiración en el Parlamento Inglés, que está dividido desde su aparición en el siglo XIV¹ en dos Cámaras: la baja, llamada Cámara de los Comunes, representantes de la burguesía; y la alta, denominada Cámara de los Lores, representantes de la nobleza y de los grandes propietarios.

El sistema bicameral Norteamericano modelo constitucional de la mayoría de los Congresos Legislativos Latinoamericanos, siguiendo el modelo Inglés pero sin llegar a tomar sus criterios clasistas, denominó a la Cámara Baja como Cámara de Representantes pensando que sería la encargada de representar los intereses populares; mientras que la Cámara Alta a la que designó Senado se establecería como una institución representativa de las entidades federativas. El Constituyente Norteamericano pensó que con este sistema se compensaría la desventaja que tuviesen en la

¹ Véase TENA RAMIREZ, F. Op. cit., p. 269 y s.s.

Cámara de Representantes los Estados de menor población, con la igualdad numérica en el Senado.²

La Constitución de los E.U.A. de 1787 en su artículo uno, primera sección establece:

"Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes."

De acuerdo con varios autores mexicanos en nuestro Congreso se adoptaron las bases del sistema bicameral Norteamericano.

También encontramos autores como el investigador José Barragán, que creen que en los debates entre los constituyentes españoles y mexicanos de 1810-1813, que dieron origen a la Constitución de Cádiz, se marca un derrotero con identidad y circunstancias propias que permiten asegurar que el Senado Mexicano no es una hipostación del modelo norteamericano.³

Debemos aceptar que la implantación del Senado en México y por lo tanto del sistema bicameral, tiene circunstancias históricas propias y antecedentes diferentes al Norteamericano, sin embargo es justo reconocer la influencia que tuvo el Constituyente de Filadelfia, no solo para nuestra legislación sino para la de todos aquellos países que adoptaron este sistema, al que algunos autores llaman Congresional.⁴

2.- El Bicameralismo en las Constituciones Mexicanas

Hay tres momentos históricos fundamentales respecto a la adopción del sistema bicameral para el Poder Legislativo Mexicano: su nacimiento en la Constitución Federal de 1824, la supresión del Senado y el alumbramiento del sistema unicameral en 1857 y el regreso al bicameralismo en 1874.

Para ilustrar y establecer un marco histórico apropiado a estos momentos, daremos un breve repaso por el texto de las legislaciones relativas al tema.

² Véase ANDREA SANCHEZ, F. Op. cit., p.p. 97-99.

³ Véase BARRAGAN, J. "El Senado Mexicano" Por la razón de las leyes. LIII Legislatura. Senado de la República. (México, 1987) p. 187 y s.s.

⁴ Véase BURGOA ORIHUELA, Ignacio Op. cit., p. 627.

La Constitución de Apatzingán de 1814 establecía al Supremo Congreso como el depositario de la soberanía (Art. 44),⁵ fundando prácticamente un sistema de corte parlamentario por la supremacía del Legislativo sobre los otros poderes.

El origen del bicameralismo en nuestro país data del Acta Constitutiva de la Federación suscrita el 31 de enero de 1824, ya que en su artículo 10 menciona que el Legislativo residirá en dos Cámaras, que compondrán el Congreso General.⁶

En México, el sistema bicameral se establece legalmente en la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, diciendo en su artículo 7o.:

"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".⁷

Es importante resaltar que el texto de la Constitución vigente de 1917 es prácticamente el mismo que el de esta Constitución Federalista.

El Mtro. Burgoa dice en su texto, que en la Constitución de 1824 se adoptaron las bases de integración de las Cámaras de acuerdo al sistema bicameral de los Estados Unidos de América.⁸

Hemos comentado ya algo sobre esto, solo deseamos anotar que los parlamentarios mexicanos que redactaron y discutieron la Carta Magna de 1824 mostraron los conocimientos que sobre el tema tenían, así por ejemplo Servando Teresa de Mier considero que el Senado constituía un contrapeso a los excesos que pudiera tener una sola Cámara. Por otra parte, la diputación provincial de Coahuila y Texas opinaba que el Senado representaría a las entidades Federativas, contrarrestando la desproporcionada representación de los estados más poblados.

Estos dos argumentos que son la verdadera base del bicameralismo, fueron el sustento para la adopción de este sistema estructural del Poder Legislativo en nuestro país. A estos, se sumó la opinión del ilustre Dr. José María Luis Mora que en su "Catecismo Político de la Federación Mexicana" de 1831, fortalecía a dicho sistema sugiriendo que la existencia de dos cámaras garantizaba un proceso legislativo que tuviera "lentitud, calma y meditación".⁹

La espuria Constitución de 1836 desapareció el sistema de organización federal, por lo que lógicamente si el Senado representaba a los Estados era previsible su

⁵ II Congreso de la Unión. LIV Legislatura. "Las Constituciones de México". (México, 1991) p. 50.

⁶ *Ibidem*, p. 70.

⁷ *Ibidem*, p. 77.

⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.*, p. 626.

⁹ Véase GONZALEZ OROPEZA, M. "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión?". *Op. cit.* p. 964.

desaparición, esta consideración teórica no fue tomada en cuenta por los redactores de las llamadas "Siete Leyes Constitucionales", que en el artículo 1o. de la Ley Tercera establecieron:

"El ejercicio del Poder Legislativo, se deposita en el Congreso General de la Nación, el cual se compondrá de dos cámaras".¹⁰

De esta forma, coincidimos con lo expresado por el Mtro. Burgoa cuando al referirse a esta Constitución dice que el Senado carecía de justificación política-jurídica.¹¹

Cuando se sustituyó a los Estados por Juntas Departamentales en 1836, estas seleccionaban a sus senadores -más que elegirlos- de las listas mandadas por la Cámara de Diputados, por el Ejecutivo a través de su Junta de Ministros y por la Suprema Corte. El encargado de realizar el escrutinio y de declarar electos a los senadores era casualmente el recién creado Supremo Poder Conservador,¹² quien domino el escenario político de la época.

La Constitución Centralista de 1843 también carece de la justificación jurídica-política a la que hemos hecho referencia, ya que también adopta el bicameralismo, en su artículo 25 dice:

"El Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, y en el Presidente de la República, por lo que respecta a la sanción de leyes".¹³

Como se aprecia, la única modificación sustancial es la inclusión del titular del Ejecutivo en el proceso legislativo, sin alterar la estructura bicameral del Congreso.

Es importante anotar como antecedente histórico que el Senado establecido en "Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843" estaba compuesto en una tercera parte por miembros designados por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Los requisitos que se establecían para estos miembros los obligaban a ser ciudadanos sobresalientes en el campo civil, castrense o eclesiástico, o bien haber fungido como Presidente, Vicepresidente, Secretario de Despacho, Ministro Plenipotenciario, Gobernador, Senador o Diputado, Obispo o General de División (Arts 32, 36 y 40).¹⁴

¹⁰ "Las Constituciones de México". Op. Cit., p. 102.

¹¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., p. 627.

¹² Véase "Las Constituciones Mexicanas". Constitución de 1836. Ley Tercera. Artículo 8o.

¹³ "Las Constituciones de México". Op. cit., p. 132.

¹⁴ Ibidem, p.p 132 y 133.

Esta composición fue muy criticada por el Constituyente del '57 argumentando su carácter clasista. De la misma manera que en 1836, esta Constitución permitió una gran injerencia de los Departamentos en la integración del Senado.

Después del triunfante Plan de la Ciudadela de 1846, el 18 de mayo de 1847 en el Acta de Reformas Constitucionales se reinstaura con algunas modificaciones la Carta Magna de 1824. En el artículo 8o. dicha Acta considera algunos cambios respecto a la integración de la Cámara de Senadores, la cual se compondría:

"Además de los senadores que cada Estado elija, habrá un número igual al de los Estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones..."¹⁵

Uno de los principales ideólogos del Acta de Reformas fue el ilustre jurista jalisciense Mariano Otero, al cual se deben las principales propuestas de reforma al Senado, entre las que destacan la renovación parcial y periódica de la Cámara Alta y el establecimiento de una carrera política para poder ser electo senador.¹⁶

La redacción de este precepto también fue incluida en la crítica que los Constituyentes de la Carta Fundamental de 1857 hicieron, considerando que la elección del Senado no tenía carácter popular.

Como lo hemos venido citando, durante un breve período dejó de existir la Cámara de Senadores, la Constitución del 5 de febrero de 1857 la suprimió, estableciendo un sistema unicameral.

En el transcurso de la historia parlamentaria mexicana uno de los más alabados Constituyentes es el de 1856-57, el único error que critican a su labor es el de haber desaparecido al Senado.

Sin embargo, nosotros consideramos que los valerosos legisladores aun y a pesar de las bien razonadas objeciones que antepusieron los no menos famosos constituyentes Zarco y Olvera, decidieron obedecer al recuerdo que había desempeñado el Senado bajo los regímenes centralistas.

Las razones según Diego Valadés que tuvo el Constituyente de 1856-57 para suprimir el Senado fueron esencialmente de carácter político: "Por una parte consideró que ese cuerpo legislativo se había convertido en el centro del elitismo político nacional y por la otra se pensó que había un mayor equilibrio en las relaciones entre

¹⁵ "Las Constituciones de México". Op. cit., p. 154.

¹⁶ Véase BURGOA ORIHUELA. Ignacio. Op. cit., p.p. 633-636.

el Ejecutivo y el Legislativo, si por parte del Legislativo se suprimía la tradicional dicotomía Bicameral que, en realidad restaba poder político a ambas Cámaras".¹⁷

Entre los miembros de la Comisión encargada de presentar el dictamen que suprimió el Senado, destacan: Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, León Guzmán, Pedro Escudero y Echanove, José María Castillo, José M. Cortes Esparza y José María Mata. No hubo en el seno de esta Comisión unanimidad, tampoco la tuvo el Pleno del Constituyente y después de uno de los debates más interesantes de nuestra historia parlamentaria, la votación fue de 44 votos a favor de la supresión y 38 votos en contra.

El texto original de Carta fundamental del '57 planteaba en su artículo 51 lo siguiente:

"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una Asamblea que se denominará Congreso de la Unión".¹⁸

Las reformas del 13 de noviembre de 1874 restablecieron el Senado, para que desde ese momento haya venido funcionando ininterrumpidamente. Desde las pos-trimerías de 1967 el Presidente Benito Juárez mando al Congreso de la Unión una iniciativa que solicitaba la restauración de la Cámara de Senadores; la iniciativa que había sido impulsada por su Ministro de Gobernación Lerdo de Tejada, prosperó precisamente cuando este era Presidente de la República.

El funcionario e investigador universitario David Pantoja, rescata un documento que Lerdo de Tejada había hecho circular sobre los fundamentos para el restablecimiento del Senado, anotando que "...el Legislativo es todo y el Ejecutivo carece de autoridad propia frente al Legislativo. Esto puede oponer, y muy graves, dificultades para el ejercicio normal de las funciones de ambos poderes".¹⁹

La Cámara de Senadores volvió a la vida política y legislativa de nuestro país el 16 de septiembre de 1875, rechazando el carácter aristocrático de otros países y siendo admitida como Cámara colegisladora para la formación de leyes.

Finalmente el texto reformado de la Constitución de 1857, a la letra decía:

"El poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".²⁰

¹⁷ VALADES, Diego. "Constitución y Política". (México, 1987). p. 187.

¹⁸ "Las Constituciones de México". Op. cit., p. 177.

¹⁹ Véase PANTOJA MORAN, David. "Algunas consideraciones teóricas sobre el Senado de la República en México". (México, 1991). p.p. 105-109.

²⁰ "Las Constituciones de México". Op. cit., p. 177.

La Constitución del 5 de febrero de 1917 copio prácticamente el texto del artículo 51 de la Carta Fundamental de 1857. El Constituyente del '17 -como hemos afirmado anteriormente- prestó poca atención a los artículos relativos al Poder Legislativo, por lo que el artículo 50 de su obra solo mejora la redacción sin afectar la idea original. El proyecto carrancista de refrendar el sistema bicameral fue aceptado sin discusión alguna.

Es importante señalar que este artículo permanece tal y como el Legislador de Querétaro lo aprobó, esto es, no ha sufrido reforma o modificación alguna.

C) El Unicameralismo

El otro sistema estructural del Poder Legislativo es el Unicameral, en donde este se deposita en una sola Institución Legislativa. Este sistema es definitivamente adecuado para los países pequeños o para los no federados. En el anexo sobre "El Poder Legislativo en el Mundo" de los 146 órganos legislativos estudiados 46 tienen sistema bicameral, 99 unicameral y 1 tricameral.²¹

Existen países como algunos centroamericanos que siempre han tenido sistema unicameral tal es el caso de Guatemala, Costa Rica y El Salvador; existen otros, que en Europa decidieron suprimir el bicameralismo como Dinamarca en 1953 y Suecia en 1969.

El escenario parlamentario mundial esta siendo dominado por sistemas unicamerales, el argumento de que el Poder Legislativo depositado en un solo órgano realmente permite el equilibrio de poderes, parece dominar la práctica parlamentaria internacional.

D) Ventajas del Bicameralismo y su crítica

Existen varios argumentos sobre las ventajas del Bicameralismo en nuestro sistema constitucional. así tenemos:

1.- Si el Poder Legislativo residiera en una sola Cámara, esta sería demasiado poderosa en relación al Poder Ejecutivo, hecho que lo debilitaría.

El Mtro. Daniel Moreno al hacer referencia a este argumento, dice que: "Esta afirmación, por lo que se refiere a México, es negativa, porque entre nosotros el problema ha sido el de dictaduras o autocratismos intermitentes".²²

²¹ Véase Anexo I. "El Poder Legislativo en el Mundo". Breve Estudio sobre su denominación, estructura, integración y duración de las Legislaturas".

²² MORENO. D. "Derecho Constitucional Mexicano". (México. 1990) p. 425.

Por nuestra parte, y sin estar a favor del unicameralismo, podemos asegurar que el sistema bicameral en nuestro país ha beneficiado al Ejecutivo. Es sensato reconocer que el Poder Legislativo en México es mucho más débil que el Ejecutivo, siendo una de las razones que el partido político que detenta el Poder Ejecutivo tiene en por lo menos una de las Cámaras, sino es que en las dos, el control absoluto por los escaños con los que cuenta, este hecho permite al Ejecutivo tener control a través de los representantes de su partido sobre el Legislativo.

En otros países sucede lo contrario, el Legislativo tiene tal control que la mayoría de las reformas emprendidas por el Ejecutivo son bloqueadas, hecho que provoca una verdadera anarquía.

Desgraciadamente la fórmula para el equilibrio de poderes ya sea a través del bicameralismo o del unicameralismo depende de situaciones y circunstancias muy complejas, de acuerdo al país en que se desarrolle. Muchas veces el sistema presidencial con o sin sistema bicameral se convierte en presidencialismo, de igual manera muchas veces el sistema parlamentario se transforma en parlamentarismo, esto es, existe la tendencia que uno de los poderes federales cometa excesos en detrimento del otro.

2.- La función legislativa que recae en el Congreso, permite que el proceso sea revisado, de tal forma que las leyes son hechas sin juicios apresurados y con la mayor prudencia posible.

En el debate realizado por el Constituyente de 1856-1857, el Dip. Olvera quien fue uno de los defensores más importantes de la permanencia de la Cámara de Senadores, decía "que el bicameralismo es el freno más fuerte que puede oponerse contra los arranques de una legislación precipitada y opresiva, conteniendo los ímpetus, las irritaciones e impacencias de las asambleas, que suelen dejarse arrastrar por el calor y la violencia de las pasiones".²³

Sin duda, este es uno de los argumentos más importantes que justifica la existencia de dos órganos legislativos, muchos autores extranjeros y nacionales, contemporáneos y clásicos coinciden en que el proceso legislativo por la importancia y trascendencia que tiene, debe realizarse "con lentitud y meditación".

Por otro lado, nosotros creemos que a raíz de la evolución de la función legislativa, el sistema bicameral ha perdido su sentido original de Cámara de origen y Cámara revisora que garantizaba un proceso de verdadera reflexión de los legisladores, esto porque el Ejecutivo es la principal fuente de creación legislativa en los Parlamentos Contemporáneos.

²³ Citado por BURGOA ORIHUELA, Ignacio Op. cit., p. 633.

Realmente al elaborar el Ejecutivo la mayoría de las iniciativas de leyes y de decretos, el proceso legislativo en el Congreso es prácticamente una ratificación que se hace generalmente de manera acelerada, en la hipótesis de que el Ejecutivo ha meditado lo suficiente sobre la ley o decreto que pone a consideración del Congreso.

3.- Se considera que de surgir confrontaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo alguna de las dos Cámaras podría servir de mediadora. Y si las dos coincidiesen entonces el Legislativo tendría razón.

La idea original del bicameralismo radica en tener un Poder Legislativo en donde una Cámara modere a la otra, impidiendo los excesos despóticos a los que conduce la existencia de una sola Cámara. Por lo que las Cámaras para su buen funcionamiento deben comprenderse y trabajar en conjunto.

La teoría asegura que en caso de conflicto y habiendo concurrencia de las dos Cámaras el Legislativo tendrá razón sobre el Ejecutivo.

Creemos que en la actualidad, el sistema de partidos políticos sustituye definitivamente a esta ventaja del bicameralismo. Las diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo siempre tendrán en las Asambleas modernas matices partidistas, esto porque seguramente por lo menos algún grupo parlamentario tendrá afinidad con el Ejecutivo. En nuestro país no hay antecedente en la época post-revolucionaria donde el Legislativo mexicano tenga algún conflicto con el Ejecutivo, por lo que podemos concluir que esta hipótesis ha sido de difícil aplicación en la realidad política de nuestro país.

Finalmente, no queremos dejar de citar el pensamiento del clásico francés Alexis de Tocqueville, quien en su obra "La Democracia en América" después de observar a uno de los Congresos más puros como lo es el Norteamericano, justifica al bicameralismo, diciendo: "equilibrar el poder de la asamblea política con otra asamblea política configurada bajo criterios distintos, la revisión de las leyes y también el equilibrio entre el principio de la igualdad e independencia de los Estados (Senado) y la composición poblacional de los mismos" (Cámara de Representantes).²⁴

Como vemos en esta cita escrita a principios del siglo XIX y después de lo analizado, diríamos que las ventajas teóricas del bicameralismo han sido rebasadas por las Asambleas Legislativas modernas

²⁴"Nuestra Constitución" Op cit., Tomo 16, p 13

E) Crisis del Sistema Bicameral

Además de los argumentos que hemos expuesto el sistema bicameral ha perdido fuerza, porque definitivamente las Cámaras Bajas se ven nutridas por la presencia de fuerzas populares que no tienen las Cámaras Altas. Por lo que los controles intraorgánicos ya no se dan de una Cámara a otra, sino entre las mismas fuerzas existentes al interior de las Cámaras.

Definitivamente las asambleas aristocráticas han sido sustituidas por representativas.

Las Cámaras Altas siempre han sido tendientes a ser conservadoras. Al estudiar este hecho, David Pantoja en su ensayo sobre el Senado de la República al que ya nos hemos referido, cita a Maurice Block, un estudioso francés del siglo pasado, que analiza el papel de las Cámaras en el sistema bicameral diciendo: "Si una representa al movimiento, la otra representa la moderación. El movimiento es propio de la juventud, la moderación es resultado de la experiencia".²⁵ Esta moderación y la tendencia comúnmente conservadora del Senado ha hecho que sea la institución legislativa más criticada y que menos justifique su permanencia. Como también ya se ha comentado, algunos países europeos en el transcurso de la segunda mitad de este siglo han optado por el sistema unicameral, suprimiendo al Senado.

Es importante también citar que dentro del sistema bicameral han subsistido algunos Senados con mucha fuerza, tal es el caso del Norteamericano, cuyo sistema Federalista tan bien delineado ha permitido que su papel no decaiga. Además el puesto de senador es importante dentro de la escala del sistema político Norteamericano. Otro argumento sólido es el peso político que tiene sobre las decisiones del Ejecutivo, aun más, que la Cámara de Representantes.²⁶

En México, ante la necesidad de revitalizar la vida del Senado, se ha dado un gran paso para el reforzamiento del Sistema Bicameral al facilitar el acceso de partidos minoritarios al Senado.

Ya el Mtro. González Oropeza consignaba en sus ensayos la necesidad de la apertura del Senado a la representación proporcional, pensando que el Senado exigía la continuación de la reforma política de 1977.

Definitivamente esta reforma que ha entrado en vigor en la conformación de la LVI Legislatura de la Cámara de Senadores, nos permite asegurar: el fortalecimiento del sistema representativo y de partidos políticos; un debate parlamentario

²⁵ PANTOJA MORAN, D. Op. cit., p. 81.

²⁶ Idem, p.p. 85-89.

más plural en el seno de dicha Cámara; la obligación para el Ejecutivo de tener más y mejor comunicación con partidos opositores a su gobierno a través de los parlamentarios de su partido; y finalmente, el Senado se ha convertido en un órgano de concertación política -función hasta ahora ejercida solo por la Cámara de Diputados- que definitivamente robustece la democracia mexicana.

F) Nuevas ideas sobre la Estructura del Poder Legislativo

Ante la crisis que atraviesan las Asambleas Legislativas, han surgido nuevas propuestas respecto al Bicameralismo, a estas tendencias se les ha llamado Funcionales o Económicas.

Parten de la idea de que el Poder Legislativo además de tener representantes del pueblo (diputados), representantes de las entidades federativas (senadores), deben también crear una tercera Cámara en donde estén representados sectores económicos o intelectuales (industriales, agricultores, obreros, educadores privados, educadores públicos, fuerzas armadas, etc.) a este sistema ya se han sumado países como Australia y Ecuador.²⁷

Esta propuesta no es nueva en nuestro país, en 1822 Agustín de Iturbide había propuesto que el Primer Congreso Constituyente en nuestro país fuera electo por clases o gremios. El proyecto a pesar de haber sido aprobado por la Junta Provisional de Gobierno fracasó, porque la elección no fue hecha en la forma propuesta y por la posterior abdicación de Iturbide.²⁸

Nuestra opinión respecto a esta tendencia, que como aclaramos no es nueva, es que significa un verdadero retroceso. El convertir al Senado en un órgano de grupos económicos o sociales, significa no entender la función de los partidos políticos que deben aglutinar en su seno al mayor número de fuerzas activas de la sociedad, para tener una oferta atractiva a esta; además, se correría el grave riesgo de restablecer las asambleas clasistas, que supuestamente han sido borradas de los escenarios parlamentarios en el mundo.

Con gran expectativa y viendo ya algunos resultados de la reforma constitucional que pluraliza al Senado, concluimos con la aceptada opinión del maestro Tena Ramírez, cuando dice "el Senado en México es una institución que ha llenado escasamente sus fines...el bicameralismo ha sido, entre nosotros, una de tantas instituciones que espera, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia".²⁹

²⁷ Idem, p.p. 89-91

²⁸ Véase TENA RAMÍREZ, F. Op. cit. p. 271.

²⁹ Idem, p. 273.

II. Prerrogativas del Congreso de la Unión

La Carta Magna de 1917 ha garantizado al Congreso de la Unión autonomía e independencia, ya que está dotado de privilegios, que se traducen en poderes y facultades relativos a su régimen interno, buscando asegurar su soberanía frente a los otros poderes estatales.

En concreto, las prerrogativas constitucionales y legales conferidas explícita e implícitamente a las Cámaras de Diputados y de Senadores, buscan garantizar su independencia y autonomía organizativa y funcional.

Identificamos dentro de estas definidas prerrogativas a las siguientes:

A) Autonomía Reglamentaria

Como se estudió en el primer capítulo (cuando se analizó a las fuentes del Derecho Parlamentario), la Constitución Política en su artículo 70 consagra en sus párrafos II y IV que:

“El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia”.

El texto original de este artículo fue adicionado en la importante Reforma Política de 1977, elevando a rango constitucional el Principio de Autonomía del Poder Legislativo, que lo faculta para establecer por sí mismo, su estructura y funcionamiento interno a través de una Ley.

El párrafo IV es un excelente ejemplo del principio mencionado, ya que establece una excepción al procedimiento legislativo, en virtud de que todas las leyes son sancionadas, promulgadas y pueden ser vetadas por el Ejecutivo para tener vigencia. En el caso de la Ley Orgánica del Congreso estas facultades legislativas del Ejecutivo no existen.

El 25 de mayo de 1979, es publicada en el Diario Oficial de la Federación la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, dando cumplimiento al deseo del Constituyente Permanente de otorgarse autonomía en la creación de las leyes que rigen su vida institucional.

Originalmente el Constituyente del '17 otorgaba al Congreso la facultad de "hacer su reglamento interior" (Art.73, fracc. XXIII), esta atribución fue derogada en

la multicitada reforma de 1977. De esta forma, el Congreso contaría además de con un ordenamiento reglamentario con una legislación ordinaria.

A raíz de las reformas constitucionales y legales adoptadas en la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, es presentada el 10. de diciembre de 1992 por la Comisión de Régimen, Reglamento y Practicas Parlamentarias de esa soberanía, un proyecto que reformaba 42 artículos de la Ley General del Congreso de 1979, la minuta que había sido aprobada en la Cámara baja fue congelada por el Senado, por considerar que debían adicionarse cambios a otros 30 artículos de la citada ley por lo menos.³⁰ Nuevas reformas en el calendario legislativo terminaron con el proyecto de reformas presentado en 1992, así se consideró que era necesaria una reestructuración completa de la Ley Orgánica del Congreso General por lo que se derogó la del 25 de mayo de 1979 aprobándose una nueva en la Cámara de Diputados el 6 de julio de 1994 que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio del mismo año, confirmando con este acto la prerrogativa del Congreso para dictarse la ley que considere conveniente para regir su funcionamiento.

B) Autonomía de Gobierno Interno

Esta prerrogativa asegura que los órganos internos del Congreso se autogobien. Es decir, son las mismas Cámaras las que deciden mediante elecciones internas su Mesa Directiva. También a través de la Ley Orgánica se dan los órganos de dirección política en donde intervienen todos los líderes de los grupos parlamentario.

El objetivo de este privilegio es evitar la injerencia de los otros poderes federales en lo referente al régimen interno del Congreso, se soslaya así la corriente establecida en el siglo XIX cuando los Monarcas tenían la facultad de nombrar a los Presidentes de los Parlamentos y a los demás miembros de la Directiva, influyendo de manera directa en la vida interna de las Asambleas Legislativas.

Los artículos 2 de la Ley Orgánica y 15 del Reglamento Interior establecen el procedimiento para la elección e integración de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. La única obligación que tiene sobre este asunto es avisar a la colegisladora, al Ejecutivo y al Presidente de la Suprema Corte.

La elección de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores está prevista en los artículos 65 de la Ley y 15 del Reglamento.

El máximo órgano de gobierno de las Cámaras es la Gran Comisión, al iniciar sus trabajos la LV Legislatura de la Cámara de Diputados se creó por un Acuerdo

³⁰ TORRE, Wilbert. "Aprobaría la LV Legislatura reformas a 70 artículos antes de que concluya su gestión" publicada en "El Universal" el 11 de octubre de 1993.

Parlamentario la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, con la Ley Orgánica del año pasado esta se regularía en el artículo 45 de la misma. También los grupos Parlamentarios tienen sus Mesas Directivas, así como cada Comisión Legislativa. Esto es, que el Congreso se provee asimismo el gobierno que desea, adaptándolo a las realidades políticas que se viven dentro de la dinámica de su trabajo parlamentario.

C) Autonomía Presupuestaria y Financiera

Conforme al artículo 74 constitucional fracción IV corresponde a la Cámara de Diputados:

“Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior”.

De la lectura de esta disposición, podemos deducir que el Poder Legislativo se otorga asimismo el Presupuesto que considere necesario para el desempeño de sus importantes funciones, ya que es facultad de la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de la Federación, en el que desde luego está incluido todo el Congreso.

Es importante aclarar que el Presupuesto del Legislativo, es infinitamente inferior al que tiene el Ejecutivo, razón por lo que muchos autores consideran que es uno de los puntos en los que radica su debilidad.

Además de la autonomía presupuestaria comentada, también el Congreso goza de autonomía financiera para cada Cámara. La Constitución en su artículo 77 fracción I, establece:

“Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

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

El antecedente de esta prerrogativa lo encontramos en las llamadas “Siete Leyes Constitucionales” de 1836, que en el artículo 51 de la Ley Tercera, establece como facultad “que cada una de las Cámaras podían ejercer sin la intervención de la otra, tomar resoluciones económicas de su gobierno puramente interior”.³¹

Esta idea persistió con los Constituyentes de 1857 y de 1917.

³¹ “Las Constituciones de México”. Op. cit., p. 108.

Respecto de este mismo tema, el artículo 45 de la Ley Orgánica que versa sobre las funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados en su fracción III, asienta que esta debe:

"Proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados".

El artículo 93 de la misma Ley al fijar las facultades de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores no prevé nada respecto al presupuesto de la misma. Sin embargo, en la práctica a través de la Gran Comisión y de sus Comisiones de Administración somete a consideración de la Comisión Permanente su proyecto de Presupuesto Anual.

También, respecto al Presupuesto del Congreso la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal asienta en su artículo 2o., fracción I, que "el Presupuesto del Congreso forma parte del gasto público".

A manera de colofón diremos que, el Congreso goza constitucionalmente de la prerrogativa de aprobar el Presupuesto de Egresos, dentro del cual incluye las partidas correspondientes para sufragar las erogaciones que demanda su funcionamiento. Además en base al Presupuesto que el Congreso se asigna, cada Cámara goza de autonomía para adoptar las resoluciones económicas sobre sí mismas, sin la intervención de su colegisladora.

D) Autonomía Organizativa y Administrativa

La fracción III del citado artículo 77 constitucional dispone como facultad implícita a cada Cámara la de:

"Nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el Reglamento Interior de la misma".

En la comprensión de esta fracción, encontramos el fundamento constitucional de la autonomía administrativa de cada Cámara.

La Ley Orgánica y el Reglamento Interior como ordenamientos que establecen la forma de organización del Congreso establecen como máximo órgano de gobierno en las Cámaras a la *Gran Comisión* en la Cámara de Senadores y a la *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política* en la de Diputados.

Entre otras muchas de sus atribuciones (que tienen que ver desde los trabajos parlamentarios hasta las cuestiones laborales y administrativas de las Cámaras), la Comisión de Régimen Interno de la Cámara de Diputados según lo fija el artículo 45 fracción IV de la Ley tiene a su cargo:

"Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del tesorero".

Esta misma disposición se repite en el artículo 93 numeral 3 de la ley referida, relativa a las facultades de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores.

En este sentido, la autonomía administrativa de cada Cámara radica en la facultad de nombrar directamente a sus funcionarios, sin sujetarse a las legislaciones de otros poderes u órganos públicos. Tampoco tienen la responsabilidad de dar cuentas de la administración del Tesoro del Congreso, sino solamente a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano también del Poder Legislativo.

Sobre las prerrogativas referentes a la organización de las Cámaras, la ley confiere facultades excepcionales a algunos de los miembros del Congreso, con la finalidad de que las normas contenidas en los ordenamientos legales y reglamentarios se hagan efectivas.

Así tenemos, la potestad que tiene el Presidente de la Mesa Directiva relativas al debate parlamentario, al orden del día de las sesiones, sobre las iniciativas de ley o de decreto, etc.. También tiene facultades disciplinarias como requerir a los diputados faltistas a concurrir a las sesiones, exigir orden al público asistente a las sesiones, solicitar el auxilio de la fuerza pública, etc..

Este ejemplo nos sirve para afirmar que sólo los miembros del Congreso pueden intervenir en la organización de su trabajo, para dar cumplimiento a las facultades constitucionales que se le otorgan. Discrecionalmente y sólo a juicio de ella intervendrán otros órganos estatales, como es el caso de la fuerza pública.

Finalmente, también la autonomía administrativa tiene otras manifestaciones concretas, como lo es el manejo autónomo del personal auxiliar de los órganos parlamentarios. Estudiaremos un poco más adelante como se da el funcionamiento del Congreso.

III. Integración del Congreso de la Unión

Señalamos ya con anterioridad el texto del artículo 50 constitucional, donde se instituye que el Congreso General es el depositario del Poder Legislativo, este a la vez se divide en una Cámara de Diputados y en una de Senadores.

El objetivo de esta parte del estudio es analizar la integración de cada una de las Cámaras, los requisitos que deben cubrir sus miembros, sus sistemas electorales, la calificación de sus elecciones, la duración de las legislaturas y del encargo de los representantes populares y las reglas comunes para la elección de los legisladores.

Antes de entrar en materia, consideramos importante precisar los conceptos de "representación política"; así como el del "sufragio", que es un instrumento ciudadano para participar en la elección de sus representantes.

A) Conceptos en torno a la Integración del Congreso Mexicano

1.- La Representación Política

Los legisladores mexicanos -entiéndase diputados y senadores- unidos integran al Legislativo Federal. Esta calidad deriva de una elección en la que los ciudadanos a través del sufragio los convierten en "representantes populares".

El Diccionario de la Real Academia Española dice que, representar es "hacer presente una cosa con palabras o figuras que la imaginación retiene"; también es "substituir a uno o hacer sus veces", e incluso "ser imagen o símbolo de una cosa".³²

De estas breves definiciones, podemos desprender que la figura del representante tiene por objeto "hacer presente a una persona o grupo de personas en un cuerpo político donde se tomen decisiones que le conciernen".

El antecedente que muchos autores citan de la representación política es la Grecia antigua, cuando en Atenas en los siglos V y VI A.C. se reunían los ciudadanos, primero en la plaza del mercado y después en las colinas por tener más capacidad para albergar a la gente, para ocuparse de los negocios públicos.³³

De esta forma, Rousseau considera que esta es la única forma de la democracia directa o verdadera.³⁴

En Roma, la idea de la representación se encuentra en el Senado, el cual se consideraba portavoz de los ciudadanos romanos, de tal manera que su nombre era *Senatus populi romani*.³⁵

En Inglaterra en 1583, Thomas Smith escribía "que todo inglés se encontraba representado en el Parlamento, o sea que estaba presente a través de su representante".³⁶

³² Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. (Madrid, 1970). p. 1135.

³³ Véase SANCHEZ FERRIZ, R. "La Representación Política". Diccionario Electoral. (Costa Rica, 1988). pp. 610 y s s

³⁴ Véase ROUSSEAU, Juan Jacobo. "El Contrato Social". Capítulo V.

³⁵ Véase CARPIZO, J. "La Elección y la Representación de los Diputados y Senadores". "Derecho Legislativo Mexicano". Op. cit., p. 79.

³⁶ Ibidem. p. 79.

Fueron las ideas de Rousseau las que posibilitaron ante la magnitud y crecimiento de los Estados modernos, que desde la Revolución Francesa se adoptara el sistema de democracia representativa o indirecta.

La figura de la representación política surge de dos grandes problemas:

- 1.- La dificultad del pueblo para permanecer continuamente reunido para ocuparse de los negocios públicos.
- 2.- La imposibilidad de reunirse miles, y en la actualidad millones de personas, para dilucidar los asuntos de gobierno.

También surge de la siguiente afirmación:

Que todo ciudadano debe intervenir en las decisiones de gobierno, o sea en el desarrollo de la vida pública.

En virtud de lo expresado, fue necesario transferir la personalidad del pueblo a los representantes, que sustituyéndolos, obran en su nombre para hacer valer sus intereses o su voluntad.

En otras palabras, como lo sintetiza el Dr. Jorge Carpizo "la representación implica una substitución de la voluntad, es un querer y obrar por otros".³⁷

En nuestro país desde el inicio de la lucha por la Independencia, la representación, figuraría como el sistema político adoptado para la elección de la Asambleas Legislativas.

El político Emilio Chuayffet encuentra un antecedente muy interesante, cuando cita al Mtro. Ignacio Carrillo Prieto, en un lúcido estudio sobre "El Sistema Representativo" en México, que dice: "La coyuntura en México para llevar a la práctica los postulados de la Revolución Francesa en materia de representación se presentó en 1808 con motivo de la ocupación de España por las tropas francesas y la pretensión de Napoleón de que su hermano José Bonaparte ocupara el trono español, pues propició que el Ayuntamiento de la Ciudad de México resolviera, a través del Acta de 19 de julio de ese año, asumir la representación de la Nación en tanto Fernando VII recuperase la Corona".³⁸

³⁷ CARPIZO, J. "El Sistema Representativo en México". Estudios Constitucionales. (México, 1980). p. 158.

³⁸ CHUAYFFET CHEMOU, E. "El Sistema Representativo". Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario. (México, 1992). p. 409.

Así tenemos, que el Ayuntamiento de la Ciudad de México es el antecedente de la representación política más remoto en nuestro país.

La Constitución de Apatzingan de 1814 en su artículo 5o. expresaba ya el concepto de la representación, cuando decía que "la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la *representación nacional* compuesta de diputados elegidos por ciudadanos".³⁹

Como ya hemos comentado, dicho decreto constitucional pensaba en un sistema parlamentario, por lo que no se consideraba ni al Ejecutivo ni al Legislativo depositarios de la soberanía popular, como lo consagra nuestra Constitución vigente en el artículo 41.

La Constitución Federal de 1824 es el antecedente más claro de la vigente democracia representativa, cuando fija en su artículo 4o.:

"La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república *representativa* popular federal".⁴⁰

La disposición constitucional de la Carta Fundamental de 1917 que establece el sistema representativo mexicano es el artículo 40, el cual no ha sufrido modificación alguna desde que fue concebido tal y como hoy lo conocemos por el Constituyente de 1857, de esta manera su texto ordena que:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República *representativa*, democrática, federal..."⁴¹

En las legislaciones ordinarias el concepto de representación ha variado en su método continuamente, de tal forma que ha habido representantes por: mayoría simple o relativa, por partido político, por la vía de la representación proporcional de las listas votadas en circunscripciones y de acuerdo a las últimas reformas de 1993 por ser la primera minoría en las elecciones de Senadores. Al analizar la integración de cada Cámara, volveremos a este tema de los métodos de representación política.

Es importante comentar los cuestionamientos severos que la figura de la representación política indirecta tiene, basados principalmente en el descontento popular de que sus representantes en las Cámaras solo van por el voto a su distrito o entidad federativa y nunca más regresan. La desconexión que el representante popular tiene con sus electores o representados es actualmente uno de los problemas más

³⁹"Las Constituciones de México". Op. cit., p. 47.

⁴⁰Idem, p. 77.

⁴¹Idem, p.p. 174 y 247.

importantes del sistema político mexicano, que provoca lo mismo abstencionismo, que falta de credibilidad en los partidos políticos y por lo consiguiente poca legitimidad en la integración de los Poderes Federales.

A este respecto el Dr. Carpizo establece que el momento que tiene el pueblo "para determinar si aprueba o rechaza la actuación de sus representantes" es el de la elección.⁴² En un excelente análisis que el Dr. Carpizo hace de la representación, al afirmar que esta es de carácter público, anota una serie de argumentos para defender su afirmación, entre los que destacan que el representante: es de toda la nación y no sólo de un distrito; la independencia que tiene en su actuación respecto de sus electores; que su pago lo obtiene del Estado; que no puede revocarsele el mandato por los mismos electores; que no está obligado a rendir cuentas a sus representados y su elección deriva del voto individual y no del colectivo.⁴³

De todos estos argumentos, que además de no ser conocidos serían de difícil comprensión para los electores mexicanos, podemos concluir que hay una falta total de información respecto de la función de los legisladores mexicanos entre el electorado.

Algunos países, que se han encontrado en crisis similares sobre la figura de la representación, han dado pasos que serían dignos de imitar en la legislación mexicana.

De esta forma, los Representantes Norteamericanos tienen la obligación de estar en constante comunicación con su electorado, incluso cuentan con oficinas y con un equipo de personas en su distrito que atienden la demanda ciudadana, los gastos provocados por dichas oficinas son absorbidas por el Presupuesto del Congreso. Otra cuestión muy importante es la posibilidad de la reelección que obliga al representante a estar en contacto con su electorado. Por ejemplo en Canadá, los miembros del Parlamento tienen la posibilidad de la reelección solamente por el mismo distrito por el que originalmente fueron electos.

Otros países, han superado este problema a través de institutos de democracia semidirecta como el referéndum o el plebiscito. Así las decisiones más importantes del país no sólo son tomadas por los representantes populares sino por el mismo pueblo. Estos sistemas implican que los ciudadanos tengan mayor participación en el proceso legislativo, así pueden votar si aceptan determinada ley o no; o bien, iniciar o abrogar una ley a propuesta hecha al Congreso por un cierto número de ciudadanos.

⁴² CARPIZO, J. Op. cit., p. 157.

⁴³ Idem, pp. 158 y 159.

En conclusión, en México la voluntad del pueblo es expresada a través de sus representantes. Deseable sería que los representantes cumplieran de manera efectiva el mandato dado por sus electores en las urnas, intentando a través de sus partidos políticos acercarse a la ciudadanía y ser mejores traductores de las necesidades populares en la realización de la legislación que organiza a nuestra sociedad.

2.- El Sufragio: instrumento integrador del Congreso Mexicano

El derecho político previsto para que los ciudadanos elijan a sus representantes es el fundamento del concepto de democracia indirecta de nuestro sistema político-jurídico.

En esta virtud, consideramos importante fijar algunos conceptos al respecto.

Para Emilio Chuayffet el sufragio es "el derecho que tiene un individuo para participar en el procedimiento electoral mediante la emisión de su voto".⁴⁴

El Diccionario de la Real Academia Española dice que la voz "sufragio" proviene del latín *sufragium*, el que puede traducirse como "ayuda, favor o socorro".⁴⁵ Más adelante, el mismo diccionario define al sufragio como el "voto de quien tiene capacidad de elegir".

Por nuestra parte creemos que, "el sufragio es el medio por el cual los ciudadanos ejercen el derecho reconocido en la Constitución, para participar en la determinación de la política del país a través de la designación de sus representantes".

De esta forma, el sufragio es realmente el elemento integrador del Poder Legislativo en nuestro país, ya que solo en razón de este se puede entender la conformación de una Cámara de Diputados y otra de Senadores. De no existir este derecho no se concebiría un Legislativo representante de los intereses nacionales.

En nuestra Constitución vigente los artículos 35 y 36 instituyen al sufragio como una prerrogativa pero también como un deber, así tenemos:

Art. 35. "Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares".

⁴⁴ CHUAYFFET CHEMOR, E. Op. cit., p. 409.

⁴⁵ "Diccionario de la Lengua Española". Op. cit. Tomo II, p. 1269.

Art. 36. "Son obligaciones del ciudadano de la República:

...

...

III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda;..."

En tanto que se le considere prerrogativa, sin duda, es uno de los derechos más importantes de los mexicanos por el que se decide la conformación de los poderes públicos. Como obligación, el sufragio es un deber que el ciudadano tiene para con la sociedad de la que forma parte.

El sufragio para poder cumplir con su cometido democrático debe ser universal (un hombre un voto), libre (sin intimidación ni coacción), directo (sin intermediarios) y secreto (garantía de libertad) características que se fueron incorporando a nuestra legislación.⁴⁶ Además de estas cuatro clásicas características, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales añade al sufragio el rasgo de ser personal e intransferible. (Artículo 4o. numeral 2).

El sufragio es un derecho que se ha conseguido a través de muchas luchas, es definitivamente el rasgo que establece la diferencia entre los regímenes democráticos y los autoritarios.

Cabe mencionar, que por muchos años el sufragio en México no fue universal por razones de sexo y edad. Así, fue hasta 1953 cuando se le reconoció a la mujer su derecho de voto activo y pasivo a nivel federal, ya que una interpretación restrictiva del artículo 34 constitucional la había privado de tal derecho. También en 1969, los jóvenes de 18 años fueron considerados ciudadanos con derecho a voto activo, equiparando esta disposición a la que los obligaba a prestar su servicio militar en dicha edad.

En este sentido, el sufragio está sujeto a condiciones como lo es la ciudadanía, que establece como requisitos según el artículo 34 constitucional haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.

El artículo 38 de la Carta Magna asienta los casos de suspensión de la ciudadanía y por lo tanto la imposibilidad de quien se encuentre en estas hipótesis para formar parte del electorado. Esta suspensión del derecho de la ciudadanía tiene que ver básicamente con el incumplimiento sin causa justificada de las obligaciones que les establece la propia Constitución; con alguna sentencia que imponga dicha suspensión; por el hecho de estar prófugo de la justicia, sujeto a proceso o cumpliendo

⁴⁶ Véase "Diccionario Electoral". Op. cit., p.p. 662-665.

una sentencia que merezca pena corporal y con la vagancia o ebriedad consuetudinaria.

3.- Los Organos de Representación Política de la Constitución Mexicana

Después de lo expuesto y antes de entrar al estudio de la integración del Congreso a través de sus Cámaras, queremos dejar anotado que el Congreso de la Unión solo es uno de los órganos de representación política. El artículo 41 constitucional dispone que "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión..." de esta forma, también el Ejecutivo y el Judicial entran dentro de la figura de la representación.

Cabe también mencionar, que solo los Poderes Ejecutivo y Legislativo son electos mediante el sufragio directo de los electores. Así se configura en nuestro sistema lo que los tratadistas explican como democracia representativa. Giovanni Sartori al explicarla habla sobre "una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernan".⁴⁷

De los representantes elegidos por el pueblo son tradicionalmente los diputados y los senadores quienes son considerados como verdaderos representantes populares, sin embargo esta apreciación no es del todo correcta, ya que también el Ejecutivo es elegido directamente por el pueblo. El Constituyente de 1917 estableció la elección directa para el Presidente de la República, a diferencia de otros ordenamientos constitucionales que plantearon en su tiempo una elección indirecta.

Respecto al Poder Judicial, este fue en algún tiempo electo popularmente según lo planteó la Constitución de 1857, la Carta de Querétaro derogaría esta disposición otorgándole al Congreso de la Unión la facultad de nombrar a los miembros de este Poder. No obstante esto, debe atribuírsele al Poder Judicial un carácter representativo, en virtud de ser designado por los representantes de la Nación integrantes del Legislativo, como dicen algunos tratadistas "el carácter representativo del Poder Judicial es de segundo grado o indirecto".⁴⁸

B) Integración de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados es uno de los dos cuerpos colegisladores que integran el Congreso de la Unión. En la teoría constitucional mexicana los diputados son los representantes de la Nación; actualmente son quinientos los diputados que componen este órgano legislativo; su sistema electoral es mixto y con las recientes reformas de 1993 el Tribunal Federal Electoral es la instancia que califica sus elecciones.

⁴⁷ SARTORI, G. "Teoría de la Democracia". El Debate Contemporáneo (México, 1989) Tomo 1. p. 150.

⁴⁸ CHUAYFFET CHEMOR, E. Op. cit., p. 418.

nes; la duración de su cargo corresponde a una Legislatura del Congreso de la Unión, es decir, tres años. Examinaremos detenidamente lo aquí expresado.

1.- Los Diputados: Representantes de la Nación

El artículo 51 de la Constitución Política señala que:

"La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación..."

Por lo tanto, de acuerdo a esta disposición los diputados en México representan a todo el pueblo y no solamente a los habitantes del distrito electoral por donde resultan elegidos.

En un trabajo sintético sobre el Derecho Constitucional Mexicano, Jorge Carpizo y Jorge Madrazo dicen que esta conclusión es obvia "ya que en dicha Cámara se discuten asuntos de interés nacional, por lo que efectivamente los diputados actúan como representantes de toda la Nación".⁴⁹

La Constitución de Cádiz de 1812 que como hemos estudiado fue un ordenamiento vigente en nuestro país, siguiendo a la Constitución Francesa de 1791 aseguró que los legisladores representaban a la nación y no solo a los electores que los hubiesen nombrado.

Es importante también mencionar, que la mayoría de los autores coinciden en señalar que los diputados actúan de acuerdo al interés nacional, pero si se llegase a presentar en el pleno de la Cámara un asunto relacionado con su distrito lo harían como representantes de este. Por lo tanto, podemos afirmar que tienen una doble responsabilidad en su mandato representativo, tanto con los intereses nacionales como con los ciudadanos del distrito o la circunscripción por donde fueron electos.

Al respecto, nos gusta la claridad de Emilio Chuayffet quien después de asegurar que los diputados son "depositarios de los intereses de la nación", dice: "aún cuando los representantes deben legislar para todo el país, no por eso han de desvincularse de sus electores, ante quienes tendrán que realizar tareas de gestoría en beneficio colectivo de los mismos;...".⁵⁰

La redacción de este precepto de la Carta Magna de Querétaro, tiene como antecedente las reformas hechas a la Constitución de 1857 en el año de 1874, cuando al restablecerse la Cámara de Senadores se hizo necesario hacer una clara dife-

⁴⁹ CARPIZO, J. y MADRAZO, J. "Derecho Constitucional". (México, 1991) U.N.A.M. p. 78.

⁵⁰ CHUAYFFET CHEMOR, E. Op. cit., p. 419

rencia entre la representación nacional (diputados) y la de las entidades federativas (senadores).

2.- Composición y Sistema Electoral de la Cámara de Diputados

En la actualidad y después de varias modificaciones a la Constitución de 1917 la Cámara de Diputados está integrada por 500 miembros, 300 de los cuales son electos mediante el principio de mayoría relativa a través del sistema de distritos electorales uninominales y los restantes 200 que son electos por el principio de representación proporcional según el sistema de listas regionales votadas en las cinco circunscripciones plurinominales en que se encuentra dividido el país.

La integración numérica y el sistema de elección de la Cámara a la que hemos hecho referencia esta prevista en los artículos 52 constitucional, mientras que el 53 asienta el sistema de mayoría relativa y el 54 la hace según el principio de representación proporcional.

Respecto al número de diputados que integraban la Cámara, en las primeras Constituciones que rigieron la vida jurídica de nuestro país había tantos diputados como distritos electorales existían, estos se formaban tomando en cuenta la cantidad de habitantes que vivían en determinada región del país. Esto es, el número total de integrantes de la Cámara era variable, pero igualmente proporcional al número de distritos electorales.

En el debate parlamentario siempre se ha discutido sobre el número de miembros que debe tener la Cámara de Diputados. Han existido quienes piensan que "el pueblo necesita un número elevado de diputados que lo representen", esta tendencia fue defendida por celebre Ignacio Ramírez "El Nigromante" en el Constituyente de 1856-57, y por los no menos reconocidos Constituyentes de la Carta de Querétaro de 1917 Francisco J. Múgica, Heriberto Jara e Hilario Medina.

Otro punto medular del debate parlamentario se da en cuanto a la verdadera representatividad de las corrientes ideológicas de nuestro país en la composición de la Cámara. No basta tan solo con tener "un número elevado de representantes populares", sino que estos "reflejen verdaderamente el mosaico ideológico de los mexicanos".

De esta reflexión surge otra tendencia, que dice "que la representación mayoritaria no ha podido significar la unánime voluntad de todos los mexicanos". Por eso propone que "las minorías opinen y disientan" aunque generalmente se vean so-

metidas por la dictadura de las mayorías, hablando con la terminología de Jorge Sayeg.⁵¹

Consideramos impulsor de esta tendencia a Don Mariano Otero, cuando en su voto particular al Acta Constitutiva y de Reformas del año de 1847, opinaba en el párrafo 40 diciendo: "La teoría de la representación de las minorías no es más que una consecuencia del sufragio universal: porque nada importa que ninguno quede excluido del derecho de votar, si muchos quedan sin la representación, que es el objeto del sufragio".⁵²

Coincidimos totalmente con esta idea ya que es impulsora de una composición camaral democrática. Sin embargo creemos que cuando esta tendencia cae en excesos, provoca precisamente lo que trata de evitar, sobrerrepresentaciones en la repartición de curules. Entendemos pues, que la democracia es el gobierno de las mayorías como dice el Mtro. Burgoa,⁵³ por lo que no deben crearse contrapesos ficticios que no representen el verdadero sentir popular.

En la forma descrita nuestro país ha adoptado y buscado el perfeccionamiento tanto de la democracia directa como de la democracia representativa. Es por eso que pese a que existen quienes no reconocen esta verdad, nosotros afirmamos que el sistema legal por el cual se integra la Cámara de Diputados tiende a conciliar los intereses mayoritarios con los minoritarios.

La primera ocasión en que se tuvo un número fijo de diputados fue en la LI Legislatura, después de la Reforma Política de 1977, siendo este de 400 legisladores. Con la reforma de 1986 que amplió a 500 el número de miembros de la Cámara de Diputados, la LIV Legislatura se convirtió en la segunda más numerosa del Continente Americano, solo después de la Cámara de Diputados del Congreso Brasileño integrada por 503 parlamentarios.

En el actual sistema electoral para la integración de la Cámara de Diputados en México, existen las ventajas del tradicional método mayoritario en el que se adopta como base la población, combinada con el probado beneficio que otorga el de representación proporcional. Estos dos procedimientos de elección han hecho del nuestro, un sistema mixto con características *sui generis*.

El texto original del artículo 52 de la Constitución de 1917, establecía una base de 60 mil habitantes o fracción que pase de 20 mil como base para la elección de un diputado. Esta disposición se reformó en diversas ocasiones para adecuarse a

⁵¹ SAYEG HELU, J. Op. cit., p. 250.

⁵² OTERO, M. "Voto Particular al Acta Constitutiva y de Reformas del 5 de abril de 1847". Párrafo 40.

⁵³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., p.p. 590 y s.s.

las condiciones demográficas del país. Dichas reformas llevaron al Constituyente Permanente a pensar que la base electoral debe ser fijada por la ley ordinaria y no por la Constitución.

De esta forma, el número de habitantes base para la elección de cada diputado fue aumentando en las reformas planteadas en 1928, 1943, 1951, 1960 y 1971. Fue en 1977 cuando se introdujo al sistema de mayoría relativa, trescientos distritos uninominales fijos que resultaron de dividir la población de los Estados entre esos distritos teniendo en cuenta el último Censo General de Población.

En el origen del constitucionalismo mexicano la integración de la Cámara de Diputados siempre tuvo como base el sistema de mayoría simple o relativa, es decir, aquel en el que la victoria electoral corresponde al candidato que obtiene más votos, no importando el porcentaje conseguido.

Desde la Constitución de Cádiz la elección tuvo como base el sistema de mayoría relativa. La elección era indirecta y constaba de elecciones primarias donde se elegían electores y secundarias donde se elegían a los representantes.

En la Constitución de 1857 al continuarse con la elección indirecta, la mayoría debía ser relativa en la elección primaria y absoluta (es decir el 50% + 1 de los votos) en la secundaria, si se tuviese que hacer una segunda vuelta entonces solo sería necesaria una mayoría relativa.⁵⁴

Con la Ley Electoral impulsada por Francisco I. Madero en 1911 se mantenía la mayoría relativa en las elecciones primarias y la absoluta en las secundarias. Para 1912 la elección del Poder Legislativo sería directa, secreta y por el sistema de mayoría relativa.

En la convocatoria expedida el 20 de septiembre de 1916 para elegir a un Congreso Constituyente que reformara la Carta Fundamental de 1857, el Presidente Venustiano Carranza también establece al sistema de mayoría relativa para la elección de los diputados.

En la Constitución de 1917 se establece por primera vez el sistema de elección directa para el Presidente de la República estableciéndose el principio de mayoría absoluta, el Congreso seguiría por el de mayoría relativa. En 1918, la elección Presidencial se modificaría pasando del principio de mayoría absoluta al de mayoría simple o relativa, de acuerdo a lo estipulado en la Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio del año citado

⁵⁴ Véase OROZCO HENRIQUEZ, J. "El Poder Legislativo en el Constituyente de Queretaro y su evolución posterior". Estudios Jurídicos en torno a la Constitución. Op.cit. p. 254 y s.s.

Desde 1917 hasta 1962 no existieron prácticamente modificaciones importantes al Sistema Electoral respecto a la integración de la Cámara de Diputados, a no ser por las reformas citadas que aumentaban la base electoral de habitantes para la elección de los diputados.

El sistema mixto al que hemos hecho referencia combinó la elección de diputados de mayoría con el de diputados de partido. La iniciativa que modificaba los artículos 54 y 63 en el sentido mencionado, fue presentado en la Cámara de Diputados el 21 de diciembre de 1962 por el Presidente López Mateos.

Al iniciarse la XLV el investigador Jesús Orozco dice que los partidos opositores como el PAN y el PPS se mostraban exhaustos teniendo mucho divisionismo a su interior, y el PARM que había sido formado en 1954 por viejos militares revolucionarios tenía muy pocos simpatizantes.⁵⁵

Por eso, sin duda esta reforma política inició con el verdadero avance de la democracia en nuestro país, ya que buscaba el fortalecimiento de los partidos opositores y por lo tanto del sistema de partidos políticos en México. En este sentido, importante fue la participación del entonces diputado Jesús Reyes Heróles a quien se le atribuyen las tesis y la defensa fundamental del proyecto.

Dicha iniciativa en una de sus partes, convoca a los partidos minoritarios diciendo: "...nuestro país es la patria de todos los mexicanos y es necesario que nadie se sienta sin obligación para con él, ni postergado o excluido de la obra común que nos incumbe; todos debemos trabajar permanentemente, en bien de México".⁵⁶

El Dr. Carpizo piensa, que el antecedente de esta reforma, es que en nuestro país "donde un solo partido monopolizaba las curules, y la abrumadora mayoría de los diputados pertenecía a este, la misión del cuerpo legislador se desvirtuaba; no existían debates y cualquier proyecto del gobierno era y es aprobado con gran facilidad".⁵⁷

Por su parte Diego Valadés, dice que: "Cuando en 1962 se apreció con toda nitidez que la Cámara de Diputados había dejado de ser la caja de resonancia de las inquietudes políticas de los mexicanos, para convertirse en un cuerpo colegiado propenso a la rutina política, se decidió reformar los procedimientos para la elección de los diputados,..."⁵⁸

⁵⁵ Idem. p. 256.

⁵⁶ Véase VALADES, D. "Constitución y Política" UNAM, 1987 p.p. 188 y 189.

⁵⁷ CARPIZO, J. "El Sistema Representativo". Op. cit., p. 170.

⁵⁸ VALADES, D. Op. cit. p. 187.

Originalmente en las reformas publicadas el 22 de junio de 1963, para que un partido minoritario tuviera acceso a la Cámara, debería de alcanzar un mínimo de 2.5% de la votación nacional emitida para tener cinco diputados de partido, hasta un máximo de 20 curules por cada 0.5% adicional. También se establecía que los partidos que obtuvieran victorias en 20 o más distritos electorales no tendrían derecho a diputados de partido, pero si obtenían un número de victorias menor al de 20 se les podía agregar en riguroso orden mayoritario, según el porcentaje de votos que lograsen en relación con los otros candidatos del mismo partido hasta ese mismo número de curules. Solo los partidos con registro nacional tendrían derecho a diputados de partido, garantizando la misma categoría, derechos y obligaciones a los diputados que accedieran a la Cámara por cualquiera de las dos vías.

El Dr. Burgoa dice al elogiar dicha reforma, que en la Cámara la "representación era necesariamente parcial, pues, como hemos dicho, de ella quedaban excluidos grandes sectores populares, por lo que la creación de los diputados de partido la tendió a complementar o integrar, tratando de dar un contenido real a la declaración formal de que la Cámara de Diputados es el órgano representativo del pueblo".⁵⁹

También en el mismo sentido se manifiesta Diego Valadés cuando dice, que la reforma tuvo una "honda repercusión en los siguientes años de la vida política mexicana, pues permitió la participación institucional de los partidos políticos existentes, dando lugar a un remozamiento de los debates parlamentarios, y a un fortalecimiento de la imagen de la Cámara y, en general, del Poder Legislativo, ante la opinión del electorado mexicano".⁶⁰

En las elecciones de 1967 y 1970, algunos partidos como el PARM no obtuvieron el 2.5% de la votación y aún así se le asignaron diputados de partido, argumentando que lo que se buscaba era cumplir con el espíritu de la ley.

Esto originó que en 1972, se redujera del 2.5% al 1.5% el porcentaje de votos necesarios para tener derecho a diputados de partido, se amplió a 25 diputados el máximo por cada 0.5% adicional de los votos y se sustituyó para la repartición de las curules por este principio la expresión de "riguroso orden de acuerdo con el porcentaje de los votos" por el "de acuerdo con el número decreciente de sufragios obtenidos".

Uno de los problemas más importantes que se originaron, fue que la representación en la Cámara no fue porcentualmente hablando equitativa con la votación, sobre todo porque se tenía como tope el número de 25 diputados por partido. De esta

⁵⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., p. 680.

⁶⁰ VALADES, D. Op. cit., p. 188.

forma, muchos autores coinciden en señalar que este sistema seguía favoreciendo al partido mayoritario, ya que en el supuesto de que un partido político obtuviera más del 11.5% de la votación solo tenía acceso a 25 curules que representaban este porcentaje de sufragios conseguidos.

Este argumento de la no proporcionalidad en el reparto de curules con la votación obtenida, dió pie a que se pensara en un real sistema de representación proporcional.

De esta forma, Valadés al hacer un análisis de los efectos producidos por la instauración de los diputados de partido desde 1963 hasta 1977, dice que "la reforma propició una muy saludable revisión de las prácticas políticas en México, auspició muestras de disidencias que toda institución democrática requiere para subsistir, y permitió el fortalecimiento de los llamados partidos políticos de oposición".⁶¹

Por su parte Jesús Orozco hace un resumen de los de las elecciones efectuadas entre los años citados que corresponden a las legislaturas XLVI, XLVII, XLVIII, XLIX y L y el número de diputados de partido obtenidos por partidos de oposición,⁶² y que nosotros concretamos en el siguiente cuadro:

PARTIDO POLITICO	AÑOS DE LA ELECCION				
	1964	1967	1970	1973	1976
PAN	18	19*	20	21*	20*
PPS	5	10	10	10	12
PARM	5	5*	5	6	9*

* EN ESTOS AÑOS EL PAN OBTUVO ADEMAS: EN 1967 UN DIPUTADO DE MAYORIA; EN 1973 CUATRO DIPUTADOS DE MAYORIA; Y EN 1976 CINCO DIPUTADOS DE MAYORIA. EL PARM OBTUVO: EN 1967 UN DIPUTADO DE MAYORIA Y EN 1976 TAMBIEN UN DIPUTADO SEGUN ESTE PRINCIPIO.

En estas cinco legislaturas, el dato general que arroja la integración de la Cámara de Diputados es de 82.28% de las curules correspondieron al PRI y solo el 17.72% a los demás partidos políticos en su conjunto.⁶³

Aquel diputado veracruzano que luciera en la XLV Legislatura defendiendo la iniciativa de los diputados de partido, impulsaría una reforma más agresiva y acabada con respecto a la participación de las minorías en la integración de la Cámara

⁶¹ Idem, p. 192.

⁶² Véase OROZCO HENRIQUEZ, J. Op. cit., p. 258.

⁶³ CHUJAYFFET CHEMOR, E. Op. cit., p. 422.

de Diputados. Así, siendo Secretario de Gobernación el Lic. Jesús Reyes Heróles en el sexenio de López Portillo, el 4 de octubre de 1977 se presentó un nuevo mecanismo electoral, en el que se votaría por circunscripciones plurinominales a 100 diputados de las listas regionales presentadas por los partidos políticos.

Como hemos comentado, el antecedente de la llamada "Reforma Política", fue que se llegó a la conclusión, de la insuficiencia del sistema de partidos si verdaderamente se quería impulsar un debate serio con la oposición en la Cámara de Diputados.

Ante el argumento de la sobrerrepresentación provocado por el sistema de mayoría relativa, algunos diputados socialistas, exigieron como lo habían venido sosteniendo en Legislaturas anteriores, que el sistema de representación proporcional fuera el único que existiera para la integración de la Cámara de Diputados. Esta propuesta fue rechazada.

Dentro de este nuevo sistema mixto que desaparecía a los diputados de partido, se establecieron algunos requisitos para que los partidos políticos tuvieran derecho a las 100 curules por la vía de la representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en las cinco circunscripciones plurinominales, entre los más importantes encontramos: registrar candidatos de mayoría en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales, es decir en 100; no tener más de 60 constancias de mayoría, ni menos del 1.5% de la votación total emitida en las circunscripciones, esto garantizaba que por lo menos el 25% de la composición de la Cámara sería de oposición, a la vez que no proliferarían los partidos políticos sin un mínimo de fuerza electoral; se asignaban a los partidos políticos el número de diputados de su lista registrada de acuerdo al porcentaje de la votación obtenida en la circunscripción correspondiente, siguiéndose el orden que tenían los candidatos en las mencionadas listas; finalmente, entre estos requisitos se fijó un candado para favorecer al partido mayoritario, que preveía el caso de dos o más partidos que hubiesen obtenido en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, la restricción radicaba en que si esta hipótesis se cumplía solo serían repartidas el 50% de las curules que debían asignarse según este principio, este candado nunca fue puesto en práctica mientras estuvo vigente dicha disposición.

El fin principal de esta significativa reforma, era garantizar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos contendientes, correspondiera a una más equitativa proporción al número de curules que se le asignaran en la Cámara de Diputados.

La Reforma de 1977 provocó 17 reformas constitucionales y la promulgación de una nueva ley ordinaria en materia electoral a la que se le denominó "Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales".

Respecto al principio de diputados de mayoría relativa, también fue objeto de algunas modificaciones, así se creó el sistema de distritos electorales uninominales que dividirían al territorio nacional en 300 fracciones. De esta forma, los diputados se elegirían de acuerdo a la división que la autoridad electoral (Comisión Federal Electoral) hacía tomando en cuenta criterios demográficos, con este tipo de elección se elegirían a 300 diputados, uno por cada distrito electoral.

Con esta práctica reforma se resolvía la problemática planteada por las constantes modificaciones al artículo 52 constitucional, respecto al número de habitantes necesarios para la elección de cada diputado.

Finalmente concluimos que la citada reforma dió a nuestro sistema mixto conformado por diputados de mayoría y por diputados de representación proporcional un carácter muy especial, que tanto ha servido al Poder Legislativo para fortalecer su democracia interna a través de la participación institucional de diversas fuerzas políticas, como ha vigorizado el sistema de partidos políticos y el perfeccionamiento de la democracia en nuestro país.

Los beneficios de esta reforma se reflejan claramente en el incremento de los diputados de partidos minoritarios en la Cámara por el principio de representación proporcional y como lo demostramos en el siguiente cuadro:

AÑOS DE LA ELECCION			
PARTIDO POLITICO	1979	1982	1985
PAN	39*	50*	32*
PPS	11	10	11
PARM	12		9*
PCM, PSUM	18	17	12
PST	10	11	12
PDM	10	12	6
PRT			6

* EL PAN ADEMAS OBTUVO POR MAYORIA RELATIVA 4, 1 Y 9 DIPUTACIONES RESPECTIVAMENTE EN ESOS AÑOS DE ELECCION. EL PARM, EN 1985 GANO 2 DISTRITOS DE MAYORIA RELATIVA

En opinión del Dr. Burgoa, "la insitución de los diputados de representación proporcional, unidos a los de mayoría, ha venido a otorgar a la Cámara de Diputados

mayor representatividad popular pluripartidista y pluriideológica, denotando la nueva composición de dicha Cámara un avance democrático".⁶⁴

En diciembre de 1986, siendo Presidente de la República Miguel De la Madrid se hace la Reforma Política de su sexenio, modificando los artículos 51, 52, 53 y 54 de la Constitución Política, abrogando la Ley Electoral conocida como LOPPE e impulsando una nueva publicada el 12 de febrero de 1987 denominada Código Federal Electoral.

En la citada reforma se mantiene la esencia de la de 1977, es decir, un sistema mixto, con dominación del principio de mayoría relativa. Entre las modificaciones propuestas se encuentra claramente la idea del fortalecimiento del principio de representación proporcional.

Así, se eleva a 500 el número de diputados integrantes de la Cámara, manteniéndose los 300 de mayoría y aumentándose de 100 a 200 los diputados por la vía de la representación proporcional, además se simplifican los requisitos para la obtención de estas curules a los partidos minoritarios, sobre la misma base de la obtención del 1.5% de la votación nacional.

La reforma de 1986 no introduciría cambios con respecto a la elección de los diputados de mayoría relativa, sin embargo, como se dijo, las reglas previstas en el artículo 54 serían modificadas. De esta manera, se fijó como tope al partido mayoritario el de 350 diputados (70% del total de la Cámara), es decir, se garantizaba a los partidos de oposición 150 curules (el 30% de la Cámara); se abrió la posibilidad de curules vía representación proporcional a los partidos que obtuvieran más de 60 curules vía mayoría relativa, situación que beneficiaba al partido mayoritario el cual nunca había tenido representantes plurinominales; también, buscando asegurar la mayoría en la Cámara se previó -como augurando lo que sucedería en la elección de 1988 en la integración de la LIV Legislatura- que si ningún partido obtenía el 51% de la votación o no alcanzara con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serían asignados de su lista de representación proporcional los suficientes para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, a esta disposición jurídica se le llamó "cláusula de gobernabilidad", según la iniciativa presidencial lo que se buscaba era "garantizar la estabilidad y eficacia de la Cámara". Esta cláusula a todas luces injusta, no se llegó a aplicar, a pesar de los cerrados resultados de la contiendas electorales de las diputaciones federales de 1988.

⁶⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 683.

La integración de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados resultado del proceso electoral de 1988 que se llevó a cabo bajo los preceptos de esta reforma arroja los siguientes datos:

PARTIDO POLITICO	REPRESENTACION PROPORCIONAL	MAYORIA RELATIVA	TOTAL DE DIPUTADOS
PRI	27	233	260
PAN	63	38	101
PPS	32	FDN*	32
PARM	25	FDN*	25
PMS	19	FDN*	19
PFCRN	34	FDN*	34
FDN*		29	29

* EL FRENTE DEMOCRATICO NACIONAL (FDN) FUE UNA ALIANZA DEL PARM, PPS, PFCRN Y PMS QUE PRESENTO CANDIDATOS COMUNES EN VARIOS DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES.

Existieron otras modificaciones importantes, que solo citamos por no corresponder a la integración de la Cámara, como lo son que el ciudadano sufre al mismo tiempo por los diputados de mayoría y que por los de representación proporcional, de tal forma que su voto, como dice Sayeg Helú, es doble;⁶⁵ hubo reformas en la composición del Colegio Electoral, se consolidó con una nueva integración a la Comisión Federal Electoral y se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Finalmente, en el sexenio de Salinas de Gortari se dieron dos reformas electorales. Desde nuestra perspectiva la última reviste gran importancia para el Poder Legislativo.

La primera se inició en 1989, después del proceso electoral más disputado de nuestra historia moderna, se integró una mayoría muy débil en la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados.

Para algunos catastrofistas del partido mayoritario, las reformas que se habían venido haciendo en materia política, perjudicaron al partido creado por los militares triunfantes de la Revolución Social de principios del siglo.

Sin embargo fueron muchos los factores que coincidieron en el resultado de las elecciones, por lo que aquellos que dicen "luchar para que a la oposición no se le sigan regalando espacios", están muy lejos de percibir los tiempos políticos que se viven en nuestro país.

Al analizar lo positivo de las reformas emprendidas para vigorizar la democracia representativa, queremos hacer mención de lo anotado por el investigador universitario Orozco Henríquez, uno de los mejores especialistas, en este tema, así

⁶⁵ Véase SAYEG HELU. J. Op. cit., p. 256.

dice: "Sin duda, la integración plural de las Cámaras como resultado de los comicios de 1988, ha contribuido a un mayor equilibrio entre los poderes, en tanto que se propició un auténtico control intraorgánico en el Legislativo por parte de la oposición, y con ello se alentó un funcionamiento más eficaz de los controles interorgánicos, a la vez que se dinamizaron los trabajos del Legislativo y se enriqueció el debate con objeto de avanzar en el camino hacia la democracia y en la definición plural de nuestro proyecto nacional".⁶⁶

Después de estos argumentos que han provocado situaciones tan favorables, además del fortalecimiento electoral de partidos de oposición era de esperarse una reforma electoral en el gobierno salinista que fortaleciera los cimientos construidos en 1963, 1977 y 1986.

Desgraciadamente esto no sucedió en la reforma publicada el 6 de abril de 1990, la que sin tocar al sistema de mayoría relativa, introdujo nuevas reglas respecto al sistema de representación proporcional, entre las innovaciones incluidas se encuentran: la acreditación de candidatos en por lo menos 200 distritos uninominales para tener derecho a diputados de representación proporcional, cabe destacar que antes solo se solicitaba el registro de 100 candidatos por vía de mayoría relativa; la discutida "cláusula de gobernabilidad" que prevé que con tan solo el 35% de la votación nacional emitida y con la mayoría de las constancias les serán asignados curules suficientes para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara, adicionándosele además dos diputados por cada 1% más de la votación obtenida por encima del 35% y hasta el 60%; se plasmó también que si ningún partido obtiene el 35% de los votos, se repartirán equitativamente las curules por el principio de representación proporcional de acuerdo al porcentaje de la votación obtenida por los partidos políticos; finalmente se previó que el partido político que tuviera entre el 60% y el 70% de los votos y no reflejara en el número de curules obtenidas su porcentaje de votos, se le asignarían de sus listas regionales los diputados necesarios para reflejar su votación.

Afortunadamente esta contrarreforma no fue aplicada, porque el partido mayoritario arrasó en las votaciones celebradas el 18 de agosto de 1991. Sin duda la mayoría de las reglas establecidas favorecía al partido en el gobierno, que necesitaba una Legislatura favorable para poder llevar a cabo todas las reformas que están dando a nuestro país prácticamente un nuevo marco jurídico.

La composición de la LV Legislatura resultado de la elección de 1991 fue la siguiente:

⁶⁶ OROZCO HENRIQUEZ, J. Op. cit., p. 262

PARTIDO POLITICO	REPRESENTACION PROPORCIONAL	MAYORIA RELATIVA	TOTAL
PRI	30	290	320
PAN	79	10	89
PRD	41		41
PPS	12		12
PARM	15		15
PFCRN	23		23

La reforma citada abrogó el Código Federal Electoral de 1986 y puso en vigencia una nueva Ley denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Entre los aciertos que tuvo fue la de crear nuevos órganos electorales, entre los que destacan el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

Antes de analizar la importante reforma de 1993, consideramos importante sintetizar el impacto de las reformas a través del porcentaje de miembros de partidos de oposición que han ocupado espacios en la Cámara de Diputados durante la vigencia de la LOPPE, del Código Federal Electoral (CFE) y del COFIPE:

AÑOS DE LA ELECCION					
LEY	1979	1982	1985	1988	1991
LOPPE	26 %	25.20 %	17.70 %		
CFE				48 %	
COFIPE					36 %

En su IV Informe de Gobierno el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari propuso a los partidos políticos integrantes de la LV Legislatura del Congreso de la Unión realizar una reforma político-electoral a fondo. Para esto, el líder de la mayoría priista en la Cámara de diputados Fernando Ortiz Arana invitó a los partidos políticos a crear una Comisión Plural que examinaría y haría las propuestas en este sentido. Después de varios meses de trabajo y del retiro del PRD de la mesa de negociación, el 7 de julio de 1993 Ortiz Arana en su carácter de Presidente Nacional del PRI puso a la consideración de los partidos políticos la propuesta de su Instituto Político en torno a la reforma electoral.

En esta propuesta se contemplaban tres reformas constitucionales y cinco legales, éstas fueron:

PRIMERA. Apertura del Senado a la representación minoritaria, buscando facilitar el acceso al Senado de la República a los distintos partidos políticos en los Estados y en el Distrito Federal.

SEGUNDA. Eliminar la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados y asegurar la igualdad de condiciones para el acceso de los partidos a la asignación de diputados plurinominales.

TERCERA. Eliminar el principio de autocalificación del Poder Legislativo.

CUARTA. Regulación al financiamiento de los partidos políticos.

QUINTA. Topes a los gastos de las campañas políticas.

SEXTA. Acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación.

SEPTIMA. Depuración y mejoramiento de los procedimientos electorales.

OCTAVA. Verificación independiente del Padrón Electoral y observadores nacionales en el proceso electoral.

Esta propuesta provocó la reforma de siete artículos de nuestra Constitución de 210 del COFIPE.

Respecto a esta reforma nos limitamos a analizar por ahora solo el artículo 54 constitucional por tratarse de las bases para la asignación de diputados plurinominales.

Felizmente, los principales puntos de la contrarreforma electoral de 1990 fueron derogados. Así las innovaciones que presenta el sistema de representación proporcional según el artículo 54, son:

a) En la fracción III permite a los partidos políticos que "...adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo a su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial". De esta forma se garantiza la proporcionalidad de curules respecto al número de votos obtenido y desaparece con esto el candado de la "cláusula de gobernabilidad".

b) Se fija en la fracción IV como tope el de 315 diputados, garantizando con esto que en la integración de la Cámara de Diputados en la LVI Legislatura los partidos de oposición tendrán por lo menos 185 curules que representan el 37% del total. De esta manera se obliga al partido mayoritario a formar coaliciones para poder reformar la Carta Magna.

c) Se permite en la fracción V al partido político que haya obtenido más del 60% de la votación a acceder a diputaciones de representación proporcional solo hasta que refleje su porcentaje de votación y con el límite de 315, es decir, que el porcentaje máximo que podrá tener es del 63%.

d) Se prohíbe en la fracción VI al partido político que haya tenido menos del 60% de la votación tener más de 300 diputados por los dos principios, esta es una nueva garantía que ayudará a evitar la sobrerepresentación, ya que precisamente 300 curules significan el 60% de la integración total de la Cámara.

e) Se establece en la fracción VII la repartición de curules de representación proporcional entre los partidos políticos de acuerdo a sus respectivas votaciones obtenidas, en el supuesto de que algún partido rebase el 60% de votación y ya se le hubieran sido asignados los diputados que fijan las fracciones V ó VI.

La integración de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados electa en 1994 con estas reformas, quedo de la siguiente manera:

PARTIDO POLITICO	REPRESENTACION PROPORCIONAL	MAYORIA RELATIVA	TOTAL
PRI	27	273	300
PAN	90	20	119
PRD	64	7	71
PT	10		10

Creemos que con estas modificaciones se ha enderezado el camino hacia la democratización del Poder Legislativo Mexicano, que como dijimos, desgraciadamente había sido interrumpido con la reforma de 1990. Así, la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados tiene ante sí la responsabilidad de consolidar los cambios que hacia el interior de ese órgano legislativo, han impulsado la plural y controvertida LIV Legislatura y la concertadora y política LV Legislatura.

3.- Calificación de las elecciones de los Diputados

Nuestro régimen constitucional siempre había recogido el principio de la autocalificación de los órganos integrantes del Poder Legislativo.

Una vez concluidos los procesos electorales y entregadas las constancias de mayoría o de representación por la autoridad electoral, se reunían los presuntos diputados para calificar la legalidad y validez de sus propias elecciones. Así nuestra Cámara baja ha practicado desde el siglo pasado la autocalificación parlamentaria.

De acuerdo a lo establecido por Amador Rodríguez en sus comentarios al artículo 60 constitucional⁶⁷, existen dos grandes tendencias sobre la calificación de la elección de los diputados: la autocalificación, también llamado contencioso político; y la calificación judicial, llevada a cabo por un tribunal de derecho.

Nuestro sistema siempre previó que un Colegio Electoral calificara sus elecciones, porque como dice el Dr. Carpizo: "no es la Cámara quien califica las elecciones, sino el Colegio Electoral".⁶⁸ Esto se puede comprobar, con la facultad otorgada a la Cámara por el artículo 60 constitucional de "revisar en última instancia las resoluciones del Colegio Electoral".

Esta tendencia la adoptaron principalmente países europeos como Italia y Alemania. También en los Estados Unidos de Norteamérica existe el Colegio Electoral, pero es necesario recordar que por ser elecciones indirectas tiene una función totalmente distinta a la de calificar elecciones.

Por otro lado, algunos países en América como Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay han adoptado la tendencia de otorgar a un Tribunal Electoral, la facultad de calificar las elecciones de los representantes populares, así como la resolución definitiva de los conflictos electorales.

Como hemos comentado, en México siempre había existido la autocalificación. La única excepción que encontramos es en la Constitución de 1836, donde a los diputados los calificaban los senadores, y a estos el nefasto cuarto poder denominado "Supremo Poder Conservador".

De esta forma, el principio de autocalificación fue previsto en las Constituciones de Cádiz en 1812, de Apatzingán en 1814, en la Federal de 1824, en las Bases Orgánicas de 1843, en la liberal de 1857, y en la social de 1917 en la que fue aprobada sin discusión.

La Carta Magna de 1917 asentó en su artículo 60:

"Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

Su resolución será definitiva e inatacable."

⁶⁷ Véase RODRIGUEZ LOZANO, A. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. (México. 1985). p.p. 147 y 148.

⁶⁸ Véase CARPIZO, J. "El Sistema Representativo Mexicano" Op. cit., p. 163.

Con este texto, se dejó a la Ley del Congreso y a las normas electorales la absoluta libertad para reglamentar sobre los términos en que dicha calificación habría de llevarse a cabo. La figura que se creó para este efecto fue llamado Colegio Electoral, el cual estaba integrado por los diputados electos a los que se les hubiese entregado la constancia que los acreditaba con ese carácter por parte de la autoridad electoral.

Al igual que para la calificación de los integrantes de la Cámara de Senadores, existió para los diputados la inatacabilidad de sus decisiones en materia electoral, al consignarse en el segundo párrafo que sus decisiones serían "definitivas e inatacables".

Respecto a la intervención del Poder Judicial en el proceso electoral que integraba la Cámara de Diputados, la Constitución de 1917 estableció en su artículo 97, la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para investigar, de oficio o a petición, entre otros aspectos, la violación del voto público.

Fueron sesenta años los que este principio se mantuvo inalterable. Hasta el año de 1977 con motivo de la reforma política y ante la creación de un nuevo sistema de integración de la Cámara, en el que se añadían los diputados electos por el principio de representación proporcional y como respuesta a las propuestas de partidos minoritarios de crear una Corte Electoral autónoma, se decidió reformar el sistema de calificación de las elecciones de los diputados.

La reforma elevó al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados a rango constitucional. Así el Poder Legislativo mantenía el principio de autocalificación parlamentaria, reservando a las Cámaras legislativas la facultad de resolver sobre la validez o nulidad de la elección de cada uno de sus miembros.

Otra innovación fue la conformación del Colegio Electoral, el que se conformaría por 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría registradas por la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos, y por 40 presuntos legisladores por la vía de representación proporcional que hubiesen obtenido la votación más alta en las circunscripciones plurinominales. Esta novedad, permitió a los partidos minoritarios el acceso a la discusión y examen de los expedientes sujetos a calificación, permitiendo el avance democrático al interior de la Cámara en materia de calificación parlamentaria.

Una tercera modificación que cambió esta legislación constitucional, fue la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el recurso de reclamación contra las resoluciones del Colegio Electoral, de esta manera si la Corte llegaba a considerar que existían violaciones en el desarrollo del proceso electoral o

en su calificación lo haría del conocimiento de la Cámara para que emitiera una nueva resolución, que tendría carácter definitivo e inatacable.

Con esta innovación en la calificación de las elecciones de los legisladores, se dio un paso a la corriente establecida en algunos países de involucrar al Poder Judicial en asuntos de tipo político-electoral. Al respecto, Anador Rodríguez Lozano hace una crítica sobre los problemas que presenta dicha corriente, diciendo: "se considera que ante el peligro de que la Corte emita una opinión y que el Colegio Electoral no la ratifique, la imagen de la Corte se vería deteriorada ya que, según un autor, de "suprema" no le quedaría nada; además se produciría un enfrentamiento entre Poderes, que ha sido otra de las razones por las que no se ha querido que la Corte conozca de controversias políticas, y, por último, se coloca a la Corte entre la "espada y la pared", ya que si decide en forma negativa al dictamen del Colegio, se daría la anterior circunstancia, si, por el contrario, la opinión de la Corte es positiva al dictamen, existe el riesgo de que se le tilde de estar sometida a las consignas del gobierno y de su partido".⁶⁹

La segunda reforma hecha al artículo 60 constitucional el 22 de abril de 1981, modificó el texto sobre la composición del Colegio Electoral. El número siguió siendo de 100, de los cuales 60 serían de los electos en los distritos uninominales y 40 en las circunscripciones plurinominales, la diferencia radicó en que si antes estos se seleccionaban de acuerdo al número de votos obtenidos por los candidatos a la diputación federal, ahora serían en el caso de los primeros 60 designados por el partido político que obtuviera la mayoría de las constancias, y los restantes 40 por los partidos políticos proporcionalmente al número que a cada uno de ellos reconociera la Comisión Federal Electoral.

La tercera gran reforma a la auto-calificación parlamentaria se produjo en 1986. Con la creación del Código Federal Electoral nuevamente el Colegio calificador de las elecciones de los diputados tuvo las siguientes modificaciones:

a) El Colegio Electoral estaría integrado por todos los presuntos diputados. Es decir, por los 500 representantes presuntamente electos.

b) Se derogó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte dando un cambio razonable y oportuno a otro sistema de calificación electoral en donde no se involucrara al Poder Judicial de la Federación.

c) Se estableció por primera vez un Tribunal Electoral con competencia fijada por la Ley, sus resoluciones serían obligatorias y solo podrían ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara.

⁶⁹RODRIGUEZ LOZANO, A. Op. cit., p. 148.

No obstante la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral que de acuerdo al artículo 352 del Código Federal Electoral era un "órgano autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja", la autocalificación se conservó, dejando al Colegio Electoral como la última instancia resolutoria, teniendo sus decisiones el mismo carácter "definitivo e inatacable".

La cuarta reforma respecto a la calificación de las elecciones de los legisladores sucedió en 1990. Resulta importante subrayar que para que las modificaciones constitucionales se realizaran, por primera vez en la historia parlamentaria moderna de nuestro país se requirió de una alianza entre los grupos parlamentarios, ya que el PRI por sí solo no tenía la mayoría calificada necesaria para reformar la Constitución. Las novedades fueron las siguientes:

a) El contenido del párrafo primero del artículo 60 constitucional fue mejorado, estableciendo claramente la función del Colegio Electoral con la finalidad de que no se confundieran con las del Tribunal Federal Electoral. Así el texto quedó:

"Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros".

b) Se regresó a la idea de 1977 respecto a la integración del Colegio Electoral. De tal forma, este estuvo compuesto por 100 diputados, los cuales serían 60 por el principio de mayoría relativa y 40 por el de representación proporcional. De esta forma el párrafo II del mismo artículo dice a la letra:

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

c) Se fortaleció el sistema de medios de impugnación y el Tribunal Federal Electoral fue definido claramente tanto en la Constitución, como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Se dispuso claramente en el párrafo cuarto del citado artículo sobre las constancias de elecciones no impugnadas, quedando de la manera siguiente:

"Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el Tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen

hechos supervinientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente".

El recientemente creado Tribunal de lo Contencioso Electoral fue sustituido por el Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad, así como la imposición de las sanciones establecidas por el COFIPE.

Plasmado constitucionalmente el carácter jurisdiccional y autónomo del mencionado Tribunal, se encomendó a una sola instancia las resoluciones de apelación e inconformidad, así el Tribunal podrá decretar nulas votaciones y elecciones, contra esa resolución no procede juicio ni recurso alguno, por lo que son de carácter definitivo.

La única excepción es el Colegio Electoral ya que el párrafo quinto del mismo artículo 60 dice:

"Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho".

Por lo tanto, se fijó claramente un nuevo sistema, que combinaba el sistema contencioso político con el contencioso jurisdiccional. Por que a pesar de que se conservó el Colegio Electoral podríamos asegurar que por las nuevas facultades del Tribunal Electoral, la calificación dejó de ser "autocalificación parlamentaria" con esta reforma.

Al respecto se estableció que los Magistrados son designados a propuesta del Ejecutivo y aprobados por dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Tanto los Magistrados como los jueces instructores son independientes y responden solo al mandato de la Ley. EL TFE funciona en cuatro salas regionales y una central, que hace la función de pleno, resolviendo como se dijo en una sola instancia en sesiones públicas.

Otra de las novedades fue la de ampliar el tipo de pruebas que pueden ser aportadas por las partes, facultándose al TFE para allegarse las que considere convenientes. Finalmente los delitos electorales pasan a formar de un capítulo especial parte del Código Penal.

Históricas resultarán para nuestro país las recientes reformas del 3 de septiembre de 1993. Donde la calificación de las elecciones de los Diputados Federales desapareció para otorgar esta facultad única y exclusivamente al Tribunal Federal Electoral.

Así, a partir de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión se rompió una vieja tradición parlamentaria, que en los últimos tiempos había demostrado su poca utilidad, muy a pesar de algunos que se resisten a la idea argumentado que se viola el principio de autonomía del Poder Legislativo. Este importante paso en aras de una calificación imparcial de las elecciones de los integrantes del Congreso, dota al Sistema Político Mexicano de mayor credibilidad en la última etapa del proceso electoral, buscando legitimarlo, permitiéndole además seguir perfeccionando la democracia representativa en nuestro país.

Ya el Dr. Burgoa consignaba que el Colegio Electoral no era "el medio más idóneo para calificar imparcial y objetivamente las elecciones de diputados...Creemos que debiera romperse esa tradición mediante la instauración de un órgano ad hoc que hiciese la calificación".⁷⁰

El nuevo artículo 60 establece por lo menos tres características de lo que será la calificación parlamentaria en el Congreso:

a) Las facultades del Instituto Federal Electoral serán la de *declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores*. Al respecto el párrafo primero del mencionado artículo dice:

"El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la Ley, *declarará la validez de las elecciones* de diputados y senadores en cada uno de los distritos uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la Ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la Ley".

b) Las impugnaciones solo se realizarán ante el Tribunal Federal Electoral según lo asentado por el párrafo segundo en los términos que establezca la ley.

c) Se crea una segunda instancia para resolver las impugnaciones que se presenten. Por lo que el Tribunal seguirá funcionando de la misma manera en que lo

⁷⁰BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., p. 716.

había planteado la reforma de 1990, con la única adhesión de la mencionada sala de segunda instancia que estará formada con cuatro miembros de la judicatura federal y por el Presidente del Tribunal Federal Electoral, cuyos fallos serán definitivos e inatacables y sus sesiones públicas.

De esta manera, podemos concluir que la calificación de las elecciones de los miembros de la Cámara de Diputados ha pasado por varias etapas. La primera que rigió desde la Constitución de Cádiz de 1812 pasando por todas las Constituciones de nuestro país incluyendo a la de 1917, en donde establecía el principio de autocalificación parlamentaria. La segunda surgida a raíz de la Reforma Política de 1977, en donde se incluye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del proceso de calificación. Una tercera, que fija un sistema mixto de calificación, en el que se combinan los tradicionales Colegios Electorales con un Tribunal Electoral dotado en un principio de algunas facultades que se ampliarían en un breve lapso de tiempo, comprendido entre 1986 y 1993. Y una última, en donde definitivamente desaparece el principio histórico de autocalificación de las elecciones de los miembros del Poder Legislativo a partir de las elecciones Federales de 1994, dotando al Tribunal Federal Electoral de plenas facultades para ser el órgano que dirima, en última instancia, las controversias en esta materia.

4.- Duración de las Legislaturas y del cargo de Diputado Federal

Una Legislatura es el cuerpo de legisladores federales que por determinado tiempo cumplen con la alta responsabilidad de modificar la constitucion y de hacer las leyes que rigen la vida de nuestra Nación.

Cada Legislatura tiene un periodo de duracion de tres años y comprende a los legisladores tanto de la Cámara de Diputados como a los de la Camara de Senadores.

Como se dijo en el capítulo relativo a la historia parlamentaria de nuestro país, la contabilidad de las legislaturas comienza en las elecciones legislativas posteriores a la aprobación de la Constitución de 1857. Hasta la fecha han ejercido su función constitucional 55 Legislaturas.

Las Legislaturas duraban dos años hasta la reforma de 1933, a partir de la cual duran tres años. Esta disposición sigue aún vigente.

En los "Sentimientos de la Nación" Don José Ma. Morelos propuso la elección turnada de los legisladores "saliendo los más antiguos para que ocupen su lugar los nuevos electos"⁷¹. Este sistema solo fue aceptado en la Cámara de Senadores. Es importante recordar que Morelos había pensado en un Legislativo Unicameral.

⁷¹ Citado por SAYEG HELU, J. Op. cit., p. 264.

Al respecto el Mtro. Tena Ramírez dice que "Es plausible el aumento en la duración de los períodos, pues la frecuente agitación electoral perjudica las actividades normales de la población..."⁷²

De conformidad con el artículo 51 constitucional la Cámara de Diputados se renueva totalmente cada tres años. Es decir, los Diputados son electos solo para una Legislatura del Congreso de la Unión.

C) Integración de la Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores es el otro cuerpo legislativo que integra el Congreso General. Corresponde a esta parte del trabajo estudiar la naturaleza jurídica de las funciones de los senadores como representantes de las entidades federativas; así como su composición numérica duplicada a partir de la LVI Legislatura y que entro en vigor en noviembre de 1994; también su sistema electoral sufrió cambios a partir de la incorporación de senadores de primera minoría y de la desaparición de la autocalificación parlamentaria al eliminarse el Colegio Electoral, finalmente se estudiará el tiempo de duración del encargo que ha sufrido a lo largo del tiempo algunas modificaciones.

1.- Los Senadores: Representantes de los Estados.

Conforme lo establecía antes de la reforma de 1993, la Carta Magna de Querétaro en el texto del artículo 56:

"La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal..."

La doctrina clásica sostiene desde la creación del Senado en la Constitución Federal de 1824 que los senadores son representantes de las entidades federativas, a diferencia de los diputados que son representantes de la nación electos por un determinado número de habitantes. Para la elección de los senadores no se toma en cuenta ni la densidad de población, ni el tamaño del territorio, ya que esta es una transacción que se da en el Poder Legislativo, para equilibrar los Estados pequeños con menos representación en la Cámara de Diputados, para que en la Colegisladora tengan una representación igualitaria a aquella que supone Estados más poblados, más grandes y posiblemente más importantes.

En este mismo sentido pensaron los legisladores norteamericanos, de los que ya hemos comentado ejercieron gran influencia sobre las Constituciones Iberoamericanas. En el "Compromiso de Connecticut", impulsado por la delegación de ese Es-

⁷²TENA RAMIREZ, F. Op. cit. p. 274.

tado y encabezado por Benjamín Franklin, plantearon que al depositar el Poder Legislativo en dos Cámaras, una que representara a la Nación y reflejara la importancia de cada Estado y otra que representara a los Estados en estricto pie de igualdad pese a sus diferencias, así decían "Las que en el Senado se igualarían, pues habría dos Senadores por Estado y las leyes no serían válidas si no estuvieran votados en términos idénticos por ambas Cámaras".⁷³

Algunos autores como el ilustre investigador José Barragán, consideran que el Senado Mexicano está muy lejos del modelo Norteamericano, para comprobar esta tesis opina que "El Senado es una gran institución federal, pero, en vigor, no es esencial al sistema", pone como ejemplo la supresión de esta Cámara entre 1857 y 1874 en donde al no existir, nada pasó. Concluye el maestro Barragán que a diferencia de los legisladores norteamericanos, él cree que lo importante en el Sistema Federal no es el Senado sino las Legislaturas Locales.⁷⁴

Sin embargo nosotros sostenemos que el Senado es una institución base del Federalismo Mexicano, si bien aceptamos que las Legislaturas de los Estados deberían de correr un papel importante en este sistema, justo también es reconocer que en la tradición histórica de nuestro país, su aportación al Federalismo ha sido exigua.

Estamos de acuerdo con Barragán sobre la consideración de que el Senado Mexicano no es una copia del modelo norteamericano, pues sabemos que mientras en los Estados Unidos el Federalismo y el Senado los unió, en México impidió que nos dividiéramos. Esta razón nos lleva a concluir que efectivamente el Senado está indisolublemente ligado al Sistema Federalista Mexicano, a la vez que nos separa de origen del Norteamericano.

Nuestra legislación siempre consignó senadores con origen popular, electos ya sea por las Legislaturas Locales o directamente por el pueblo como lo asentó la Constitución 1917, al respecto el maestro Barragán dice que en los orígenes del Senado Mexicano se pensó que "Los Estados tuvieran oficialmente una representación separada, paralela y junto a la representación Nacional y ambas formasen el llamado Poder Legislativo".⁷⁵

El Senado Mexicano con raíces desde las Cartas de Cádiz siempre se pensó sin estamentos o clases privilegiadas, salvo los baches de la Constituciones de 1836 y 1843.

⁷³ PANTOJA MORAN, D. "Algunas consideraciones teóricas sobre el Senado de la República en México". Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios No. 3. LIV Legislatura de la Cámara de Diputados. (México, 1991). p.p. 85 y 86.

⁷⁴ Véase BARRAGAN BARRAGAN, José. "El Senado Mexicano, por la razón de las leyes". LIII Legislatura Cámara de Senadores. (México, 1987). p.p. 197-204.

⁷⁵ Idem, p. 201.

Importante es subrayar el comentario del Dr. Carpizo y del Dr. Madrazo quienes consideran que los Senadores también son Representantes de la Nación, porque "Siendo el régimen jurídico de los Diputados y Senadores el mismo, no puede afirmarse que su representación sea distinta".⁷⁶

Al respecto de esta opinión otros juristas creen que la representación entre los diputados y senadores sí es distinta, por ejemplo, Jorge Sayeg Helú, dice que "El cuerpo senatorial no responde, fundamentalmente, sino a la necesidad de garantizar el principio de igualdad estatal dentro de nuestro régimen federal; es decir, los senadores vienen a ser quienes directamente representan a los Estados, por más que, indirectamente no sean sino representantes del propio pueblo que los eligió".⁷⁷

En esta línea de pensamiento se inscribe el maestro Burgoa cuando dice que en el Senado "Se logra la igualdad político-jurídica entre las entidades federativas".⁷⁸

Personalmente nosotros pensamos que independientemente del origen popular de la representación de los Senadores, éstos deben ser considerados representantes de los Estados y de la Nación; de los Estados porque, se cumple el objetivo de equilibrar en el Congreso a través de la Cámara de Senadores, el peso que tienen los Estados más grandes en la Cámara de Diputados; de la Nación porque debe aceptarse la premisa de que el régimen jurídico de los Diputados y Senadores es el mismo, sin que esto obligue necesariamente a que el origen de su representación sea la misma, recordamos que siendo los diputados electos por un distrito legislarán para toda la Nación y que aunque su representación sea estatal los senadores hacen exactamente lo mismo.

Por último no queremos dejar desapercibido, el hecho de que siempre estuvo plasmado en nuestras distintas Constituciones que el Senado se compondría por representantes de los Estados, en 1847 se agregó también al Distrito Federal, el que por no ser entidad federativa no tenía escaño en el Senado hasta la célebre Acta de Reformas de ese año, hecho que se confirmó en la Constitución del '57. Desgraciadamente el legislador permanente de la LV Legislatura en la importante reforma de septiembre de 1993 omitió en el artículo 56 hacer mención de la naturaleza representativa estatal de los senadores, cosa que independientemente de todo lo expresado se ha convertido en una tradición constitucional en nuestro país.

⁷⁶ CARPIZO, J. y MADRAZO, J. Op. cit., p. 79.

⁷⁷ SAYEG HELU, J. "Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano" (México, 1987), p. 246.

⁷⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., p. 698.

2.- Composición y Sistema Electoral de la Cámara de Senadores

En la Constitución Federal de 1824 la Cámara de Senadores se integraba por dos representantes de cada estado designados por mayoría de votos por las Legislaturas locales.

La Constitución de 1836 estableció una Cámara compuesta por 24 senadores que serían aprobados por el Supremo Poder Conservador de acuerdo a las listas previas hechas por la cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia. Cada una de estas instancias haría una lista de 24 propuestas las que serían enviadas a las juntas departamentales -que habían sustituido a las entidades federativas- para que eligieran al nuevo senador y este finalmente tuviera el visto bueno del ya citado Poder Conservador.

Las Bases Orgánicas de 1843 aumentaron el número de miembros de la cámara de senadores a 73. De estos dos tercios serían electos por las asambleas departamentales, es decir por las legislaturas estatales, y el tercio restante resultaría de las propuestas definitivas que haría la cámara de diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de entre sujetos que se hubieran distinguido por sus servicios y méritos, en la carrera civil, militar o eclesiástica.

Con el acta de reformas de 1847, Mariano Otero propone que este último tercio del Senado sea electo a propuesta de la misma cámara alta, de la Suprema Corte de Justicia y de la cámara de diputados, esta por cierto sería la encargada de votar por diputaciones para elegir de entre los postulados a 24 senadores.

Hemos comentado en varias ocasiones que en la Constitución de 1857 el Senado desapareció y en su restablecimiento en 1874 aparecería el texto que estuvo prácticamente vigente hasta 1993. El Senado, dispuso la primera reforma, se compondría de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal electos de manera indirecta. El Constituyente de 1917 repitió prácticamente la misma disposición, cambiando solo el sistema electoral que sería a partir de entonces a través del sufragio directo del pueblo.

Con el impulso legislativo dado desde 1963 para establecer en nuestro país un sistema político de partidos, la oposición fue ganando espacios en la cámara de diputados y para finales de la década de los '80 empezó a reclamar que su votación nacional no se veía reflejada en la composición numérica del Senado de la República.

Ya algunos autores citaban los intentos de establecer senadores de partido o de minoría como Madrazo y Carpizo.⁷⁹ También el maestro González Oropeza decía

⁷⁹ Véase CARPIZO, J. y MADRAZO, J. Op. cit., p. 80.

"la función actual del senado exige la continuación de la reforma política llevada a cabo en 1977".⁸⁰

Al respecto el maestro Burgoa decía que en el "Senado no puede haber senadores de partido,... en el Senado no puede haber ninguna representación que no sea de los Estados y del Distrito Federal, desvirtuándose esencialmente su carácter de Cámara equilibrada en la hipótesis contraria, es decir, si dicho órgano se integrara con personas que no representen a tales entidades sino a grupos o partidos políticos, razón que nos induce a afirmar, además, que tampoco es operante el sistema de representación proporcional tratándose de los senadores".⁸¹ No obstante esto el Dr. Burgoa hablaba en su texto en la necesidad de democratizar el Senado y encontraba como fórmula la misma que prácticamente se planteó en la reciente reforma "bien puede suceder que un candidato a senador por un partido obtenga la mayoría de votos populares en la cantidad de que se trate y que otro candidato, postulado por un partido diferente, logre más votos sobre los restantes y quede colocado en segundo lugar dentro del número de sufragios emitidos".⁸² Reafirma su idea Burgoa diciendo que el ciudadano debe votar por dos senadores propietarios en vez de por uno solo, agregando que solo votar por un senador y elegir dos es "una entrafía antidemocrática y grave restricción a la libertad de elegir"⁸³ además lo considera violatorio al artículo 56 constitucional. Afortunadamente la propuesta en este sentido nunca llegó a operar ya que a partir de la elección de 1994 se atendió a la reforma de un año anterior, que dispuso el cómputo de votos individual para cada candidato.

Actualmente el artículo 56 constitucional dispone lo siguiente:

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

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

Quizá el único antecedente de reforma a la composición de el Senado se dio el 30 de noviembre de 1919 cuando Ignacio Borrego, Vito Alessio Robles, Eduardo Vasconcelos y 79 diputados más proponían que el Senado estuviera integrado por 5

⁸⁰ GONZALEZ OROPEZA, M. Que hacer con el Congreso de la Unión? Op.cit. p.962

⁸¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., p. 698 y Véase "No debe deformarse el Senado". Artículo publicado en el periódico Excelsior

⁸² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., p. 699.

⁸³ Idem. p. 700.

representantes por cada Estado y por el Distrito Federal, así como por 2 de cada Territorio. La lucha en contra de esta propuesta la dio la opinión pública a través del periódico "Excelsior" argumentando que en nuestro país en ese tiempo no tenía un sistema de partidos políticos consolidado.

La situación ha cambiado y el escenario político lo dominan en la actualidad tres partidos. El primer partido de la oposición en acceder a curules en la casona de Xicotencatl fue el PRD que en las elecciones de 1988 obtuvo 2 escaños para la LIV Legislatura de la Cámara de Senadores. En la LV el mismo PRD perdió una posición y el PAN ganó su primer senaduría. Con las reformas citadas de 1993 la composición del Senado se encuentra distribuido de la siguiente manera: PRI 95 legisladores, PAN 25 y PRD 8.

3.-Calificación de la elección de los Senadores

Según la reforma de 1977 la calificación sería a través de un Consejo Electoral integrado por los presuntos senadores que obtuvieran la declaratoria de senador electo de cada entidad, y en el Distrito Federal por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

En 1986 se incluyó en la integración del órgano calificador a los senadores de la anterior Legislatura que estuviesen en el ejercicio de su cargo, así como ya se le denominó Colegio Electoral. Esta reforma resultó importante en virtud de haberse reinstalado el sistema de renovación por mitad de la Cámara de Senadores. También ya se mencionó el sistema mixto de calificación, que era igual para la Cámara de Diputados, en la que intervenía el recién creado Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Hasta la reforma anterior a la de 1993, se conservaba el sistema de autocalificación parlamentaria, así el artículo 60 constitucional III párrafo reformado el 6 de abril de 1990 disponía que:

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

También en el artículo 56 en su segundo párrafo se decía:

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

Hemos ya comentado que el sistema de autocalificación parlamentaria tiene su fundamento en el principio de autonomía del Poder Legislativo, sin embargo como lo apunta Jorge Sayeg "Poco a poco, vino convirtiéndose dicho sistema en un instrumento del grupo dominante en las Cámaras."

De esta forma partidos opositores empezaron a impulsar la idea de crear un órgano que calificara las elecciones y que fuera, como en otros países, la máxima autoridad electoral. Realmente creemos que esto fue benéfico, aunque algunos creen que atenta contra la independencia del Poder Legislativo, porque es resultado del avance del sistema de partidos que ha pluralizado la vida interna del Congreso.

Al igual que la Cámara de Diputados existía para el Senado la inatacabilidad de las decisiones electorales hechas por el Colegio Electoral, cuando estaba vigente el sistema de calificación mixta, al consignarse que sus resoluciones "eran definitivas e inatacables".

Importante es recalcar que quien calificaba las elecciones de los presuntos legisladores es el Colegio Electoral y no las Cámaras propiamente dichas.

En la reforma de 1977 ya se empezaba a perfilar una forma distinta de calificar de las elecciones de los legisladores, ya que se estableció un recurso de reclamación en materia electoral ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo era totalmente ambigua su intervención, ya que actuaba como tribunal de derecho y no como órgano político electoral, además sus resoluciones solo tenían carácter declarativo, por lo tanto no anularían la calificación hecha por los Colegios Electorales.

La composición del Colegio Electoral se adecuó en la reforma de 1986 que disponía la renovación por mitad de la Cámara cada tres años. De esta forma tanto los presuntos senadores como los de la anterior Legislatura que continuaran en funciones integrarían dicho órgano. Una de las diferencias que tenía el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores con la de Diputados, es que los primeros habían sido previamente declarados como senadores electos por las Legislaturas Locales de sus Estados y por la Comisión Permanente en el caso del Distrito Federal, sin embargo existía una contradicción ya que después nuevamente los miembros de dicha Cámara calificaban la elección de sus miembros y su resolución era definitiva e inatacable. Por lo tanto coincidimos con lo expresado por el Dr. Carpizo "en realidad lo que acontece con la calificación de los senadores es que se realiza en dos instancias..."⁸⁴

⁸⁴ CARPIZO, J. "El Sistema Representativo en México". Op. cit. p. 163.

El ex-Ministro Ulises Schmill afirma que la competencia de la Legislatura Local se limitaba al recuento numérico de votos, mientras que la del Senado consiste en juzgar la legalidad y validez de la elección, así como resolver las impugnaciones que ante esa soberanía se presenten.⁸⁵ En este sentido se manifiesta Emilio Chuayffet quien dice que el papel de las Legislaturas Locales "estrictamente, se trata de una proclamación formal que indica quien obtuvo la mayoría de votos, pero no un juicio de la validez de la elección."⁸⁶

4.- Duración del encargo de Senador

Los senadores duraban en su encargo cuatro años, siendo las reformas de 1933 las que ampliaron su período de ejercicio a seis años. Es importante considerar que en esta misma reforma se estableció la figura de la no reelección para el período inmediato de los legisladores, por lo que se decidió ampliar su período.

Los senadores son electos para dos Legislaturas. En 1986 se regresó a la forma de renovación de la Cámara de Senadores como la había pensado Mariano Otero en el Acta de Reformas a la Constitución de 1847 y que desapareció en el año de 1933, en la que la totalidad del Senado se renovaba cada seis años. Con la reforma citada se regresó al sistema también consignado en la Constitución del '17 que establece la renovación por mitad del Senado, es decir que cada tres años se elegían a 32 senadores. Con las recientes reformas de 1993 nuevamente el Senado se renovara totalmente cada 6 años. La única excepción se dará en la elección de 1997, en la que se eligiera a un senador de mayoría por cada Estado y por el Distrito federal que durara únicamente en su encargo tres años. Así a partir de la LVIII Legislatura operara completamente esta reforma, si es que no hubiese otras modificaciones que como algunas anteriores deje sin vigencia esta disposición aun antes de entrar en vigor.

D) Reglas comunes para la elección de los Legisladores Mexicanos

Existen ciertas reglas de elección que son las mismas tanto para diputados como para senadores, entre estas encontramos:

1.- Los requisitos son los mismos para diputados y senadores, la única excepción es la edad solicitada para ser miembro de la Cámara alta.

2.- Principio de no reelección relativa, ya que la prohibición solo se da para períodos inmediatos y si solo si se aspira al mismo cargo.

⁸⁵ Citado por CARPIZO, J. "La Elección y la Representación de los Diputados y Senadores". Op. cit., p. 86.

⁸⁶ CHUAYFFET CHEMOR, E. Op. cit., p. 428.

3.- Igualdad en sus responsabilidades, no hay diferencia entre los diputados una vez que han sido electos por cualquier principio.

4.- La Elección de los miembros del Poder Legislativo es directamente por el pueblo.

5.- La figura de la suplencia se establece tanto para diputados propietarios como para senadores con la misma categoría.

1.- Requisitos para ser Legislador

Los requisitos para ser diputado establecidos en el artículo 55 de la Constitución son los mismos que para aspirar al cargo de senador, con excepción de la edad según el artículo 58 de nuestra Carta Fundamental.

Estos requisitos son los siguientes:

A) Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

Responde principalmente a consideraciones nacionalistas, esencia de la exigencia de los revolucionarios del Constituyente de 1917. El artículo 35 fracción II dice que es prerrogativas del ciudadano:

"Poder ser votado para todos los cargos de elección popular ..."

Por otra parte el ciudadano según el artículo 30 de Carta Magna puede serlo por nacimiento o por naturalización. También el artículo 35 del mismo ordenamiento asienta que son ciudadanos los hombres y mujeres que hayan cumplido 18 años y que tengan un modo honesto de vivir.

Sin embargo para ser representante popular no basta con tener el derecho de serlo, se debe ser ciudadano mexicano por nacimiento y tener mas de 18 años, 21 en el caso de diputado y 30 para ser senador, de esta forma consideramos que esta es una ciudadanía especial, que contradice en varias situaciones los mismos preceptos de la Constitución Política.

La segunda Comisión del Constituyente de 1916-17 pensó que el representante debía ser mexicano por nacimiento, en virtud de que a falta del titular del Ejecutivo este es nombrado por el Poder Legislativo y bien podría ser uno de sus miembros, así se necesitaba tener el mismo requisito que se establece en el artículo 82 constitucional para ser Presidente de la República. En el mismo proyecto de la Comisión citada, fueron desechadas las ideas de "Ser ciudadano mexicano por nacimiento o

latinoamericano nacionalizado" propuesta por Juan de Dios Bojórquez y la de "saber leer y escribir" del proyecto de Carranza.⁸⁷

Concretamente con esta disposición se establece la prohibición a los extranjeros para ser legisladores en nuestro país.

B) Tener veintiún años cumplidos al día de la elección para ser diputado (art. 55 fracción II) y treinta años también cumplidos para ser senador (art. 58).

Se cree que en el Senado se necesita mayor madurez de acuerdo a las funciones que este realiza, en virtud de que al ser colegisladora le corresponde meditar, analizar y hacer al proceso legislativo más lento. Así opinan los doctores Carpizo y Madrazo cuando dicen que "La diferencia de edades se debe a la idea que se tiene del Senado como Cámara equilibradora, función que requiere una práctica política más prolongada."⁸⁸

El texto original de la Constitución establecía 25 años para ser diputado y 35 para ser senador, sin embargo el 14 de febrero de 1972 fueron reformados los artículos 55 fracción II y 58 en los términos actuales. Anteriormente se había reformado la Constitución en 1969 para otorgar la ciudadanía a los 18 años, para armonizarla con el precepto 34 de la misma Carta Magna.

Definitivamente el movimiento estudiantil de 1968 influyó para que la edad para ser diputado bajara de 25 a 21 años, esta edad ya había sido propuesta por Múgica en el Constituyente del '17. Creemos que con estas reformas se buscaba dar respuesta a las inquietudes juveniles en aquellos tiempos mostradas, logrando cooptar a cuadros dirigentes de aquel movimiento y ampliar la base electoral de la población mexicana que podría votar a partir de los 18 años de edad.

La edad de 30 años para ser senador ya había estado vigente en la Constitución de 1824 y en las reformas de 1874 que restablecieron el Senado, sin embargo el constituyente de 1917 había fijado la de 35 años.

En resumen este requisito es una restricción para que no todos los ciudadanos aspiren a ostentar un cargo de representación popular.

⁸⁷ Véase CARPIZO, J. "El Sistema de Representación en México". Op. cit., p. 165.

⁸⁸ CARPIZO, J. y MADRAZO, J. Op. cit., p. 81.

C) Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella; respecto a los candidatos de representación proporcional se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección.

Se busca que los representantes tengan arraigo, es decir que sean conocidos por la población de un distrito o de la entidad federativa por la que son electos. La vecindad, es importante aclararlo, no se pierde por ausencia en el desempeño de un cargo de elección popular.

Es posible que este requisito contradiga al objeto de la representación nacional, ya que los legisladores no lo son únicamente por el distrito por el que fueron electos como hemos visto, a pesar de que nosotros opinamos que no pueden perder este carácter, pues los asuntos que se tratan en la Cámara son de interés nacional, pero también en la práctica realmente se tratan asuntos regionales como lo testifican las integraciones del orden del día que cotidianamente se realizan en las Cámaras.

Por otra parte es importante mencionar que en varias ocasiones la vecindad no tiene mucho peso, pues los ciudadanos votan más por el partido político que los postula que por determinada persona, en razón de que difícilmente este será conocido por los más de 50, 000 electores de su distrito.

D) No estar en activo en el Ejército Federal, ni mando en la policía o gendarmería rural del distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de la elección.

En esta incompatibilidad se busca evitar presiones o ventajas. En los debates del Constituyente surgió la idea de que los militares debían retirarse un año antes de la elección de su puesto, esta idea fue rechazada. Esta y otras incompatibilidades serán analizadas un poco más adelante, aquí solo la anotamos como uno de los requisitos.

E) No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente 90 días antes de la elección.

Con esta incompatibilidad se busca colocar en una situación de igualdad a todos los candidatos, esto se previó por el Constituyente de 1917 para que no hubiera candidatos oficiales que tomaran ventaja de su cargo. En 1933 como parte de las reformas se estableció la expresión "separación definitiva" ya que solo se contemplaba la separación, se busco con esto evitar la práctica de los permisos tempora-

les que permitía a los representantes electos también tener cargos en la administración pública. Se agregó también un párrafo que prohíbe a los gobernadores ser electos diputados durante el período para el cual fueron electos para el primer cargo, aún y cuando se separasen definitivamente de sus cargos.

f) No ser ministro de algún culto religioso.

También se busca quitar las ventajas que el contacto con la feligresía les da a los religiosos, además de obviamente atender a la amarga historia que al respecto de la injerencia del clero católico los mexicanos hemos sufrido. Se trata de evitar como dice Tena Ramírez "la ausencia de vínculos de subordinación o de obediencia".⁸⁹ Un ejemplo de esto, nos lo da el derecho canónico que establece como uno de los votos que los sacerdotes ordenados deben jurar es el de lealtad al Estado Vaticano por encima de todos.

G) No estar dentro de alguna de las incapacidades señaladas en el artículo 59.

Estas se refieren al principio de la no reelección y al caso de las suplencias. Los representantes populares no tienen capacidad para ser electos en las siguientes elecciones, los suplentes que no llegaron a estar en funciones de propietario, si pueden participar como candidatos a diputados propietarios en las siguientes elecciones. Sin embargo los propietarios no pueden aspirar a ser suplentes.

Existen otros requisitos establecidos por la ley secundaria. Así el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establece:

Art. 7." Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;

b) No ser consejero magistrado en el Consejo General del Instituto Federal Electoral;(se derogó en la reforma aprobada el 12 de septiembre de 1993).

c) No ser magistrado, juez instructor o secretario del Tribunal Federal Electoral; (se adicionó en la citada reforma lo siguiente) salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del período de registro de candidatos;

d) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral;

⁸⁹ TENA RAMIREZ, F. Op. cit., p. 277.

e) No ser consejero en el Consejo General o consejero ciudadano ante los Consejos Locales o Distritales del Instituto, salvo que se separe seis meses antes de la elección;

f) No ser presidente municipal o delegado político en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección;

g) No ser diputado local, ni representante ante la Asamblea del Distrito Federal, salvo que se separe de sus funciones tres meses antes de la fecha de la elección de que se trate; y

h) No ser representante de partido político ante el Consejo General o ante los Consejos Locales o Distritales del Instituto, salvo que se separe tres meses antes de la elección.

El investigador Diego Valadés dice que debe considerarse también como requisito en el caso de los diputados de representación proporcional "el pertenecer a un partido político legalmente registrado" el cual se deduce de la lectura del artículo 54 constitucional.⁹⁰

Por nuestra parte nosotros creemos que existe otro requisito que se deduce de la misma ley, este es el de registrar su candidatura en tiempo y forma.

2.- Principio de no reelección relativa

El 29 de abril de 1933 entró en vigor la propuesta del entonces Partido Nacional Revolucionario, hoy PRI, referente al principio de no reelección en las Cámaras. El antecedente que provocó dicha propuesta fue el intento reeleccionista de Obregón en 1928, el que después de reformar la Constitución en ese sentido ganó las elecciones, sin embargo antes de que tomara posesión fue asesinado en La Bombilla por León Toral.

Realmente la importancia de la reforma radicaba en la prohibición de reelección para el Ejecutivo. La iniciativa que tuvo lugar el 6 de noviembre de 1932 prohibió solo relativamente la reelección a los miembros del Poder Legislativo Mexicano, el texto original de 1917 no establecía ninguna disposición al respecto, como si la tenía en relación al titular del Ejecutivo, atendiendo al principio de lo que no está prohibido, está permitido, entonces existió la reelección legislativa hasta 1933,

⁹⁰ Véase VALADES, D. "Las Transformaciones del Poder Legislativo" en "Constitución y Política". U.N.A.M. (México, 1987). p. 184.

ano en que el texto del artículo 59 quedo de la siguiente manera en su primer párrafo:

" Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato".

El principio de la no reelección en los legisladores más que una prohibición es una restricción, que el Constituyente Permanente equilibrio en la mencionada reforma ampliando los períodos de dos a tres años en el caso de los diputados, y de cuatro a seis años en el caso de los senadores.

Del texto del párrafo segundo del 59 constitucional desprendemos las siguientes reglas:

-Los suplentes si pueden ser reelectos con el carácter de propietarios, si no entraron en ejercicio.

-Los propietarios no pueden ser reelectos ni siquiera como suplentes.

Existe la laguna si un suplente que no entró en ejercicio puede ser reelecto con el mismo carácter, en la practica suele suceder comúnmente.

También en la realidad política muchas veces se pasa de una Cámara a otra, a esta práctica a la que se le ha llamado "trapecio" podríamos considerarla como anti-constitucional, ya que en el citado precepto se hace referencia al Congreso de la Unión y no a la Cámara en la que se es representante.

Importante sería fomentar la reelección buscando tener cuadros más experimentados y capacitados, así como el establecimiento de una carrera parlamentaria.

En 1964 el Partido Popular Socialista propuso la reelección de los diputados. Las comisiones encargadas del dictamen propusieron "Los Diputados al Congreso no podrán ser electos para un tercer período consecutivo", con lo que se permitía la reelección para un período inmediato. El pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen, sin embargo el Senado rechazó la iniciativa por considerarla innecesaria, finalmente paso a formar parte del rezago legislativo.

Hay quienes creen como el Mtro. Daniel Moreno que el sistema debe permanecer así, argumentando que esto daría pie para la reelección del Ejecutivo⁹¹, sin embargo sin trastocar el principio de no reelección del Ejecutivo debe de reforzarse al Legislativo.

⁹¹ Véase MORENO, D. Op. cit. , p. 433.

Por otra parte hay quienes como Diego Valadés creen que la "Posibilidad de una reelección sucesiva beneficiaría a la Nación, toda vez que los cuadros legislativos se "profesionalizarían", mejorando, por ende, el rendimiento de su trabajo y la calidad de sus resultados".⁹²

3.- Igualdad en sus funciones

El Congreso de la Unión es un cuerpo colegiado porque está integrado por miembros con las mismas facultades. Es también un cuerpo deliberante porque sus resoluciones son tomadas después de discusión y aprobación de un asunto por sus mismos miembros.

Las disposiciones jurídicas que regulan la función de los diputados y senadores presuponen una equiparación entre ambos cargos. Ambos están sujetos a los mismos requisitos, a las mismas incompatibilidades y a las mismas responsabilidades. Debe afirmarse que todos los diputados electos por cualquiera de las dos vías de representación y todos los senadores de mayoría o minoría tienen sustancialmente el mismo status jurídico.

4.- Elección directa

Esta es la que permite a los ciudadanos elegir directamente a sus representantes populares, se realiza a través del sufragio universal.

La Constitución de 1824 se había inclinado según su artículo 16 por la elección indirecta:

"En todos los Estados y territorios de la federación se hará el nombramiento de diputados el primer domingo de octubre próximo, anterior a su renovación, debiendo ser la elección indirecta".⁹³

El Acta de Reformas de 1847 estableció elecciones indirectas sin embargo dejó abierta la posibilidad de adoptar la elección directa:

"Por medio de las leyes generales se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, Presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa...".⁹⁴

⁹² VALADES, D. Op. cit., p. 200.

⁹³ "Las Constituciones de México". Op. cit., p. 78.

⁹⁴ Idem, p. 155.

A pesar de algunos intentos de los Constituyentes de 1856-57 por establecer un sistema de elección directa, la elección indirecta prevaleció:

"La elección para diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral".⁹⁵

En la reforma de 1874 que reinstauró la Cámara de Senadores también se estableció en el texto constitucional la elección indirecta para los miembros de esta:

Art.58. "...

A) El Senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección será indirecta en primer grado. ...".⁹⁶

Desde la Constitución Federal de 1824 nuestras Cartas Fundamentales asientan la expresión de "representantes elegidos por los ciudadanos de los Estados".

La característica más importante para poder ser representante la establece el mismo artículo 51 cuando dice:

"..., electos en su totalidad ..., por los ciudadanos mexicanos".

De esta forma el carácter representativo se obtiene de una elección directa donde los ciudadanos mexicanos depositen a través de su voto, la confianza al que habrá de legislar en su nombre en la Cámara de Diputados.

Desgraciadamente en la importante reforma de 1977 al cambiarse del artículo 53 al 51 la institución de la suplencia, se suprimió la expresión "por los ciudadanos mexicanos" que tenía antecedentes desde la Constitución de 1824. (Art.8 g)).

5.- La suplencia

Los artículos 51 y 57 de la Constitución establecen que por cada diputado o senador propietario se elegirá un suplente.

Casos en que los suplentes reemplazan a los propietarios:

- Licencia
- Separación definitiva del cargo
- Fallecimiento

⁹⁵ Idem, p. 178.

⁹⁶ Idem, p. 179.

- Ausencia de las sesiones durante diez días consecutivos (solo para ese período de sesiones)
- Hipótesis del primer párrafo del 63 al no concurrir los legisladores a desempeñar su cargo en un término de 30 días a partir del día de la instalación.

El origen de la figura de la suplencia tiene su fundamento en la idea de que un diputado representaba al distrito que lo elegía por lo que en caso de faltar, el distrito no tendría representante, dicho fundamento actualmente no es válido en virtud de que los representantes lo son de toda la Nación de acuerdo a la doctrina mas aceptada.

El primer antecedente de esta figura en nuestra legislación lo encontramos en la Constitución de Cádiz, que preveía a un suplente por cada tres propietarios.

Algunos consideran que la figura de la suplencia no tiene razón de ser, así el Mtro. Tena Ramírez dice al referirse a esta figura que "representa los inconvenientes de hacer del suplente, según los casos, un rival del propietario, codicioso de su puesto, o un testaferro que reemplaza al propietario, mientras este ocupa puestos de mayor importancia, conservándole la representación popular como una reserva burocrática".⁹⁷

El Dr. Carpizo considera que la razón de la suplencia es "que exista quórum para las sesiones con el objeto de que las Cámaras no se vayan a desintegrar".⁹⁸

IV. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión

La totalidad y unidad del Congreso se confirma en sus recesos, ya que la Comisión Permanente actúa como un solo órgano representándolo e integrándolo miembros de ambas Cámaras.

El primer antecedente que encontramos es la *Diputación Permanente de Cortes* denominada así en la Constitución de Cádiz de 1812. Su función era vigilar la observancia de la Constitución y de las leyes, también convocar a las Cortes a periodos extraordinarios.

En la Constitución de 1824 el órgano que trabajaba en los recesos del Congreso se llamo *Consejo de Gobierno* y estaba integrado por la mitad de los miembros del Senado, todas las entidades federativas estuvieron representadas.

⁹⁷ TENA RAMIREZ, F. Op. cit., p. 275.

⁹⁸ CARPIZO, J. "La Elección y la Representación de los Diputados y Senadores" Op. cit., p. 86.

Para las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se regreso al nombre de *Diputación Permanente* compuesta de cuatro diputados y tres senadores.

En 1843 las Bases Orgánicas integraron *Diputación Permanente* con cuatro senadores y cinco diputados.

Es hasta la Constitución de 1857 en donde se toma el nombre de *Comisión Permanente* que estaría formada por un diputado de cada estado o territorio.

A partir del restablecimiento del Senado en 1874 la Comisión estuvo compuesta de veintinueve miembros, de los cuales quince serian diputados y catorce senadores.

En la Constitución de 1917 fueron los artículos 78 y 79 los preceptos donde se estableció la normatividad de la Comisión Permanente. El primero versa sobre su integración y el segundo sobre sus facultades.

En 1980 el artículo 78 fue reformado adicionando que por cada miembro de la Comisión seria nombrado un suplente. También en 1987 el numero de integrantes de la Permanente se incremento a 37 miembros, de los cuales 19 serian diputados y 18 senadores.

La Comisión Permanente funciona exclusivamente durante el periodo de receso de las Cámaras. La Presidencia y la Vicepresidencia corresponden alternadamente a los diputados y senadores que hubiesen sido designados para integrarla. También se eligen cuatro secretarios, dos de estos corresponderán a cada Cámara.

Las sesiones de la Comisión tienen verificativo una vez por semana, en los días y horas que el presidente designe, a menos que este decida convocar a los integrantes en otras fechas.

Interesante es advertir que esta Comisión Permanente no tiene facultades legislativas, ya que de presentarse iniciativas legislativas se turnaran a las Comisiones a las que corresponda la materia y se debatirán en el próximo periodo de sesiones. Si fueran de resolución urgente podrá convocar a un periodo extraordinario por si mismo o a petición del Ejecutivo, respecto de sus facultades están serán analizadas en el próximo capítulo.

Prácticamente la mas importante de las actividades de esta Comisión es la política, debido a que el Congreso es la máxima tribuna del país en donde se debate la situación nacional, aunque también encontramos facultades administrativas y electorales. Sin embargo podríamos concluir que la función de la Comisión Perma-

nente es la de dar continuidad a los trabajos del Poder Legislativo a través de la unión de su Congreso en este órgano.

V. El Estatuto de los Legisladores

Por Estatuto de los Legisladores debemos entender todos los derechos y obligaciones que adquieren estos al momento de entrar en ejercicio de su mandato representativo.

El Estatuto de los Legisladores en México comprende:

Las incompatibilidades de los diputados en el ejercicio de su cargo, las inmunidades parlamentarias, la inviolabilidad o irresponsabilidad del legislador y la suspensión o la pérdida del cargo del legislador, los derechos y obligaciones de los representantes populares dentro de las Cámaras y el régimen económico de los Legisladores.

A) Las Incompatibilidades de los Representantes Populares en el ejercicio de su cargo

Debemos entender por incompatibilidades a los cargos, empleos, comisiones o puestos que no se pueden ejercer durante el periodo del mandato representativo.

El Mtro. español Fernando Santaolalla dice que el fin primordial de las incompatibilidades es perseguir "la independencia de los parlamentarios en relación con otros poderes del Estado o concretas fuerzas políticas y sociales, y asegurar el correcto ejercicio de las importantes funciones puestas en sus manos".⁹⁹

Un cargo de elección siempre será incompatible con un puesto administrativo, judicial o privado, a contrario sensu una incompatibilidad judicial o administrativa será simultáneamente una incompatibilidad electiva.

El artículo 62 de nuestra Carta Magna establece las incompatibilidades de los Legisladores Mexicanos, cuando dice:

"Los diputados y senadores propietarios durante su período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, por los cuales disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estu-

⁹⁹ SANTAOLALLA, F. "Derecho Parlamentario Español". (Madrid, 1984) p 123.

viesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador".

Importante es comentar el momento en que se puede producir la incompatibilidad, para poder diferenciarla como lo hemos hecho antes de la inelegibilidad. La incompatibilidad solo se da cuando ya hay una persona electa, es decir, que la prohibición implica antes un procedimiento de elección.

La prohibición de desempeñar otro cargo en la Federación -entiéndase en la Administración Pública o en el Poder Judicial- desde nuestra concepción sólo tiene como objetivo garantizar el correcto ejercicio del mandato legislativo.

Las opiniones de los diversos autores con respecto a los fines de la incompatibilidad parlamentaria, las resumo en tres motivos:

a) *De carácter moral.*- No es justo que la misma persona ejerza varios cargos públicos y que además devengue dos o más salarios por cuenta del Erario Federal.

b) *Funcionales.*- No es conveniente que un representante popular sea al mismo tiempo miembro de otro poder público.

c) *Para Garantizar la Independencia de los Poderes.*- En el mismo sentido que el anterior, el que un legislador pueda ostentar otro cargo, pondría en serio peligro la independencia del Legislativo frente al Ejecutivo o Judicial por la posibilidad de que el representante obedezca a intereses de alguno de estos. Este motivo no es aplicable cuando el Legislativo está de todas maneras supeditado al Ejecutivo.

d) *Materiales.*- Se requiere que el Legislador dedique todo su tiempo a las labores parlamentarias.

Es importante también mencionar que un cargo electivo no es compatible con otros, pero un cargo electivo puede ser licenciable o renunciabile. Esto es, que el Legislador no tiene una prohibición absoluta para ejercer otro puesto de la Federación. Mas bien lo que tiene es la alternativa de escoger entre el mandato legislativo y otro cargo público.

El Representante en México ve los cargos populares como un excelente trampolín para ocupar nuevas posiciones, sobre todo en la Administración Pública Federal o Estatal, por lo que es necesario comentar que muchos son los Diputados y Senadores que solicitan licencia para separarse de su cargo, provocando que no haya una real carrera parlamentaria en nuestro país.

Otra cosa importante de considerar en la actualidad es que la concesión de las licencias se hace de manera indiscriminada, haciendo que en la práctica los miembros del Legislativo anhelan posiciones en la Administración Pública.

Por otra parte, el efecto que provoca que un parlamentario no pida licencia es la pérdida del carácter del Diputado o Senador. La infracción a este precepto significa una separación de la función representativa en forma definitiva.

Los antecedentes de este precepto los encontramos en la Constitución Gaditana de 1812 que establecía "La incompatibilidad del cargo de diputado, con empleo alguno de la provisión del rey".¹⁰⁰

En el siglo XIX la principal preocupación de los Legisladores era que el Poder Legislativo no perdiera el control político que ejerce sobre los actos del Poder Ejecutivo. Así, en la Constitución de 1857 el artículo 52 plasmaba la incompatibilidad, diciendo:

"El cargo de Diputado es incompatible con cualquiera comisión o destino de la Unión en que se disfrute sueldo".

Este precepto fue reformado el 13 de noviembre de 1874, solo en su redacción, para quedar:

"Los cargos de diputado y de senador son incompatibles con cualquiera comisión o empleo de la Unión por el que se disfrute sueldo".

De esta forma los principios plasmados en el artículo 62 de la Constitución de 1917 tiene algunas novedades como las considera Amador Rodríguez y que nosotros resumimos así:¹⁰¹

a) Establece que obtenida la licencia, cesa el legislador en sus funciones representativas, durante el tiempo de la comisión o empleo.

b) Hacen extensiva la incompatibilidad parlamentaria a los cargos y comisiones estatales.

c) Determina que perderán el carácter representativo quienes infrinjan lo dispuesto en el mencionado artículo, alcanzando la sanción a los suplentes cuando estuviesen en ejercicio.

¹⁰⁰ RODRIGUEZ LOZANO, Amador. "Constitución Política". Op. cit. p. 151.

¹⁰¹ Idem. p. 152.

Una situación muy interesante que con respecto a la licencia de los legisladores se presenta, es que dentro de las Facultades Constitucionales del Congreso o de alguna de sus Cámaras no encontramos la atribución explícita de otorgar la licencia respectiva a sus miembros. Por otro lado si esta legislado la licencia que el Legislativo concede al Presidente de la República o a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Artículo 73 fracción XXVI y en el 76 fracción VIII respectivamente; al primero es otorgada por el Congreso, a los segundos por el Senado.

Sobre el tópico en cuestión ni la Ley Orgánica ni el Reglamento del Congreso contemplan disposición alguna.

El 8 de febrero de 1985 al adicionarse al artículo 79 fracción VIII, el constituyente permanente intentó salvar esta laguna, estableciendo en este artículo relativo a las facultades de la Comisión Permanente: que es ámbito de su competencia "Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los Legisladores". Sin embargo esto nos llevaría a la conclusión que solo en períodos de receso cuando sesiona la Permanente se podrán resolver solicitudes de licencia hechas por los legisladores, caso que en la practica es llevado indistintamente por el Pleno de las Cámaras o por la Comisión Permanente dependiendo del órgano que en ese momento se encuentre sesionando.

Por último deseamos anotar que la licencia no implica una renuncia al cargo sino una separación de él, al estar el representante licenciado, pierde sus derechos especiales que por ese carácter le otorga la Constitución Política.

Creemos que deben aclararse en la legislación algunos puntos en relación a este artículo, como por ejemplo además de lo analizado, los legisladores que prestan servicios en Instituciones de Enseñanza Superior del Estado, estarían violando dicho precepto constitucional, por lo que creemos que esta excepción y posiblemente otras deben ser motivo de legislación.

Además creemos que para no hacer uso de sus privilegios políticos debería ser también causa de incompatibilidad el que los diputados no puedan celebrar ni directa ni indirectamente contrato alguno con el Estado, ni obtener concesión de bienes públicos por parte de la Federación.

B) Las Inmunities Parlamentarias

Las denominadas inmunities parlamentarias buscan proteger a los legisladores en lo que se refiere a su independencia o liberarlo de obstáculos que pudieran entorpecer el ejercicio de su mandato popular. Existen dos inmunities según los tratadistas: la inmunidad propiamente dicha y la inviolabilidad.

En el próximo numeral abordaremos la inviolabilidad parlamentaria que con el propósito de diferenciar a estas inmunidades, hemos separado los conceptos de inmunidad y de inviolabilidad o irresponsabilidad parlamentaria, en esta sección estudiaremos la primera.

La inmunidad dice el Mtro. Santaolalla es un "privilegio que impide detener, procesar o inculpar a los parlamentarios sin la autorización de la Asamblea correspondiente".¹⁰²

El antecedente en la Constitución Norteamericana respecto a la inmunidad, lo encontramos en el Art. 1, sección 6, que dice: "Los senadores y representantes, durante el período de sesiones de sus respectivas Cámaras, así como mientras se dirijan a las mismas, o de ellas regresen, no podrán ser arrestados excepto en caso de traición, delito grave o alteración de la paz. Tampoco se les podrá pedir cuentas en otro sitio por discurso o debate sostenido en el seno de sus respectivas Cámaras".

En nuestro ordenamiento vigente a esta inmunidad se le conoce como "fuero constitucional", el Art. 61, párrafo II establece que:

"El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma..."

En este mismo sentido el artículo 111 consagra:

"Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión..., por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado".

Al artículo 61 al que nos hemos referido, fue adicionado el 6 de diciembre de 1977, ya que su texto original de 1917 solo contemplaba la irresponsabilidad parlamentaria, dejando la inmunidad a otros preceptos constitucionales.

Respecto al artículo 111, este establece el procedimiento del juicio de responsabilidades de los servidores públicos, sin embargo es necesario citarlo para entender la inmunidad parlamentaria como la conceptúan los tratadistas. Respecto a este artículo se abordará un poco más en la parte que se refiere a las funciones judiciales del Poder Legislativo en México.

¹⁰² SANTAOLALLA, Fernando. "La Inmunidad Parlamentaria en el Derecho Comparado". Derecho Parlamentario Iberoamericano. p. 137.

Cabe nuevamente aclarar que esta inmunidad es conocida como fuero constitucional y que no es exclusiva del Poder Legislativo, sino que también se extiende al Ejecutivo y al Judicial.

Ante la tendencia de la desaparición de la inmunidad parlamentaria por los abusos cometidos por los mismos representantes, nosotros solo queremos agregar que tal figura no tiene como objetivo evitar perjuicios a las personas de los representantes, sino de mantener la independencia del Legislativo respecto a los otros poderes, evitando que las detenciones y arrestos puedan privar a las Asambleas de la presencia de sus miembros.

Por lo tanto, recalcamos que este privilegio no es concedido a la persona de los representantes, puesto que solo son titulares de dicha prerrogativa mientras estén en la función de su encargo.

Como dice Santaolalla la inmunidad "surge históricamente como salvaguardia de la Independencia del Parlamento frente a los intentos del rey o de los Tribunales de privarle de sus miembros a través del arresto o de procesamientos indebidos".¹⁰³

Esta figura fue por primera vez consignada en el Parlamento Inglés por el líder de la Cámara de los Comunes Williams Williams en 1689, con el nombre de "Freedom for arrest".¹⁰⁴

El antecedente en nuestro país es la Constitución de 1843 en donde por primera vez aparece que:

"Los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles, durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida, por la Constitución y las leyes".¹⁰⁵

La inmunidad en México se pierde por: desafuero constitucional, por licencia solicitada por el propio legislador y por haber acabado el tiempo de su cargo.

A manera de conclusión, diremos que la inmunidad busca asegurar la independencia de las Cámaras y permitir que ellas mismas examinen si en los intentos de detención y procesamiento de sus integrantes se esconden propósitos políticos, o verdaderamente se esta persiguiendo alguna falta provocada por la comisión de un delito.

¹⁰³ Ibidem. p. 134.

¹⁰⁴ Véase GONZALEZ OROPEZA, M. "Constitución Política Comentada". Op. cit. p. 149.

¹⁰⁵ "Las Constituciones de México" Op. cit. p. 136.

Debido a los abusos de los mismos representantes que no entienden la función de este privilegio constitucional, este se ha venido convirtiendo en un privilegio personal de impunidad.

Por último la Ley Orgánica en su Art. 12, párrafo I, reconoce el fuero de que gozan diputados y senadores, y en su párrafo III dice: " Los diputados y senadores, son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo; pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra en la acción penal hasta que seguido el Juicio Constitucional, se decida la separación de su cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes".

C) La inviolabilidad o irresponsabilidad Parlamentaria

La inviolabilidad parlamentaria consiste en la irresponsabilidad que tienen los legisladores respecto de lo que dicen, escriben o realizan en el ejercicio de sus funciones. El constitucionalista Eduardo Ruiz dice que "La inviolabilidad consiste en la no sancionabilidad penal ni civil, de las opiniones y actos del diputado en el ejercicio de su función".

El citado artículo 61 Constitucional establece que "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas".

De igual forma la Ley Orgánica establece en su Art. 12, párrafo II la misma disposición, agregando a la imposibilidad de ser reconvenidos por sus opiniones, el que los legisladores jamás podrán ser "enjuiciados por ellas".

En el lenguaje parlamentario inglés, esta figura se llama "Freedom of Speech" y surgió también en el "Bill of Rights" de 1689 con el speaker Williams.

En nuestro país ya la Constitución de Apatzingán consignaba en su artículo 59:

"Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas..."¹⁰⁶

Esta Constitución fijaba también como excepciones para hacerles juicio a los diputados, los siguientes:

¹⁰⁶ Idem. p. 51.

"Los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos",¹⁰⁷

La Constitución Centralista de 1836 en el Art. 55 de la Ley Tercera, consigna:

"Los diputados y senadores serán inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos ni molestados por ellas".¹⁰⁸

La Constitución de 1847 confirmó prácticamente esta disposición diciendo:

"Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que viertan y votos que emitan en el desempeño de sus funciones, sin que en ningún tiempo, ni por autoridad alguna, puedan ser molestados por esta causa".¹⁰⁹

La Constitución de 1857 estableció el texto vigente que fue repetido en el Proyecto de Carranza. La Constitución del '17 solo sufrió una adición que hemos comentado supra, relativa al fuero constitucional de los legisladores.

Al igual que la inmunidad, la inviolabilidad solo protege al legislador única y exclusivamente en el ejercicio de sus funciones. Por lo que al pedir licencia o terminar su encargo deja de tener este privilegio institucional.

Creemos que "las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos" tiene un sentido lato, esto es, que no solo se refiere a sus intervenciones en el Pleno de la Cámara respectiva, sino que abre además las que tenga en las Comisiones, en reuniones de trabajo fuera o dentro de la sede Legislativa, a medios de comunicación, etc.. Por eso aseguramos que dentro de esta inmunidad están incluidas los votos, discursos, informes, investigaciones, declaraciones y en general, todos los actos y opiniones que el diputado rinda en el ejercicio de su función.

El Mtro. Santaolalla en el citado artículo sobre Inmunidad Parlamentaria, dice que el fundamento de la inviolabilidad parlamentaria es "eliminar toda amenaza de sanción que pueda cohibir la libertad de los parlamentarios para el libre ejercicio de sus funciones".¹¹⁰

Es importante, que para que no sea considerada esta inmunidad como un privilegio personal tiene como límite de acuerdo con la doctrina "lo realizado en ac-

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ Idem. p. 136.

¹⁰⁹ Idem. p. 136.

¹¹⁰ SANTAOLALLA, F. Op. cit. p. 152.

tos parlamentarios", mientras que lo hecho por los representantes como ciudadanos normales quedará exento de este privilegio.

También es oportuno decir que esta inmunidad tiene límites disciplinarios en el debate parlamentario, si bien es cierto, que "nadie puede reconvenir a los diputados en sus opiniones" el Presidente de la Mesa Directiva puede reclamar el orden "cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, o cuando el orador se aparte del asunto a discusión" (Art. 105 Reglamento), en este mismo sentido, se establece en el Art. 107 del mismo ordenamiento la posibilidad de llamar al orden al orador, cuando injurie o calumnie a algún funcionario público, instándolo a que retire su declaración o satisfaga con disculpas al ofendido.

La única limitación que encontramos respecto a las opiniones de un legislador, son las calumnias o injurias que hiciere contra alguna persona, corporación o funcionario público, ya que dicha conducta incorrecta atenta contra el funcionamiento normal y armónico del órgano legislativo.

También y a manera de colofón es interesante mencionar que en Argentina el efecto de la inviolabilidad de los parlamentarios prolonga sus efectos incluso, después del término del mandato parlamentario.¹¹¹

D) Suspensión, separación o pérdida del cargo de Representante Popular

Para tratar este tema que inhabilita al legislador de su mandato popular, la única fuente existente es la Constitución. Por lo que hemos decidido tratar dicha inhabilitación en tres grados: pérdida, separación y suspensión del cargo.

1.- Pérdida del cargo

Un legislador mexicano pierde su cargo popular no porque este poder se lo revoque, sino por causas supervinientes. Entre estas encontramos:

a) Por incompatibilidad.- Ya hemos estudiado esta figura, solo volvemos a citar el Art. 62 constitucional, que prohíbe a los representantes populares desempeñar otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados. Cuando un Diputado o Senador acepta dicho empleo o comisión *sin solicitar licencia* a la Cámara a la que pertenezca *perderá* definitivamente el carácter de legislador.

¹¹¹ SANTAOLALLA op. cit. p. 146.

b) Por no asistir a la Apertura de Sesiones de la Cámara a la que pertenezca dentro de los 30 días naturales.- El Art. 63 en su párrafo I, obliga a los diputados electos a asistir para tener el quórum suficiente a la instalación de las sesiones de las Cámaras, poniendo como plazo los 30 días siguientes, de lo contrario, los legisladores que tengan el carácter de propietarios perderán su puesto.

c) Por sanción consistente en la destitución en un juicio de responsabilidad de servidores públicos.- El Art. 110 en su párrafo III de la Constitución establece las sanciones a que da lugar un juicio político, (anteriormente tanto el artículo 108 párrafo I como el mismo 110 párrafo I establecen que los senadores y diputados al Congreso de la Unión son servidores públicos), dicha condena consistirá en la destitución como servidor público o en la inhabilitación para desempeñar cualquier cargo en la administración federal o estatal, siempre y cuando el Senado declare culpable del delito que se le imputa al representante popular por alguna de las causas comprendidas en el Art. 109 constitucional, este perderá su carácter de diputado o senador.

d) Por muerte.- A pesar de que no está contemplado en la legislación, es lógico que el mandatario popular pierde este carácter por fallecimiento, consideramos adecuado comentarlo en virtud de que esta causa provoca que el diputado o senador suplente tome el mandato y para no dejar sin representación a ningún ciudadano dentro del Congreso.

2.- Separación del cargo

Esta se da cuando el legislador se separa de sus funciones, sin embargo tiene la posibilidad de regresar a ejercerlas por su propia voluntad o por no proceder el juicio político establecido en su contra. Los casos que tenemos de separación del cargo son:

a) Por estar sujeto a proceso penal.- El Art. 111 de la Constitución establece en su párrafo VII que "El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función..."

Después del juicio de desafuero y buscando que el legislador sea juzgado con entera libertad, se le separa de su cargo mientras se dicta sentencia, si esta no lo condena entonces podrá regresar al ejercicio de su encargo.

b) Por Licencia.- El Art. 62 al que hemos hecho referencia para explicar las incompatibilidades o prohibiciones que tienen para ejercer otro cargo público los legisladores, establece la figura de la "licencia previa de la Cámara respectiva", lo

que hace que cese de sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación.

Es decir, que al pedir la licencia los parlamentarios, solo se separan de su cargo, pero tiene, según nuestra disposición constitucional, en todo momento la posibilidad de reintegrarse al ejercicio legislativo.

3.- Suspensión de sus funciones

Esta se da por mandato de la ley. La diferencia con la separación es que no se da por la presunción de la comisión de un delito, sino por la falta de responsabilidad del legislador en el cumplimiento de su encargo o porque de su propia voluntad no decidió a asistir al período de sesiones correspondiente. Dentro de este caso solo tenemos:

a) Por faltas consecutivas.- El Art. 63, párrafo II consagra "que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva Cámara, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a sus suplentes".

La suspensión que marca la Constitución después de diez días solo es por el resto del período de sesiones, el llamado al suplente solo es para este período y no para cumplir con el término de la Legislatura, hipótesis que desgraciadamente en la práctica se da muy poco.

E) Los Derechos y Obligaciones de los Legisladores dentro de sus respectivas Cámaras

Consideramos de mucha importancia anotar -dentro de esta parte relativa al estudio del Estatuto de los Legisladores- los derechos y obligaciones de los diputados y senadores dentro de sus respectivas Cámaras. Esto debido a que en nuestro Congreso muchos diputados solo guían su comportamiento en base a la lógica. En entrevistas sostenidas con Diputados de la LV Legislatura existe la tendencia de estos por conocer sus derechos y obligaciones dentro de su propia Cámara. Definitivamente el legislador conoce en general sus funciones, sabe de su fuero constitucional, tiene una percepción de las inmunidades y sabe de su participación en el seno de la Cámara más por conocimiento empírico, que por la Ley Orgánica o por el Reglamento Interior.

Queremos destacar que el ordenamiento vigente no contiene ninguna disposición donde se agrupen todas los deberes y atribuciones de los legisladores mexicanos. creemos que esto ha provocado que los diputados y senadores aprendan más por

experiencia y práctica, que por análisis y estudio. Encontramos que la única forma de revertir esta tendencia es aglutinando en una mismo artículo dichas disposiciones. En varios Reglamentos Legislativos como el de las Cortes Españolas o el de la Asamblea Legislativa de Costa Rica existen artículos que establecen claramente la cuestión aquí expuesta.

Después de hacer un análisis minucioso encontramos las siguientes derechos y obligaciones de los Legisladores en sus Cámaras:

a) En la Constitución General de la República:

- 1.- Concurrir a las sesiones (Artículos 63 y 64).
- 2.- Garantía de libertad de expresión de acuerdo a la corriente ideológica que represente (Artículo 70).
- 3.- Derecho de iniciar leyes o decretos sujetándose a los trámites establecidos en el Reglamento de Debates (Artículo 71).

b) En la Ley Orgánica del Congreso General:

- 4.- No ejecución de mandamientos judiciales o administrativos sobre las personas o bienes de los diputados o senadores en el interior de los recintos parlamentarios (Artículo 14).
- 5.- Solicitar certificaciones a la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara (Artículo 29 inciso "ñ").
- 6.- Derecho para formar o pertenecer a un grupo parlamentario según la afiliación de su partido (Artículo 31, párrafo II).
- 7.- Derecho de no pertenecer a ningún grupo parlamentario, sin que se pierda el carácter de diputado (Artículo 31, párrafo III).
- 8.- Formar parte de un máximo de tres comisiones ordinarias, también llamadas de dictamen Legislativo (Artículo 47).
- 9.- Dar su voto en los asuntos que se debaten en comisiones y en el caso de disentir poder expresar su parecer a través de un "voto particular" que deba a ser por escrito (Artículos 56, fracción II y 88 del Reglamento)

c) En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General:

- 10.- Principio de no reelección a los Presidentes y Vicepresidentes de la Mesa Directiva para los mismos cargos durante las sesiones de todo un año (Artículo 15).
- 11.- Derecho de los miembros de la Cámara a reclamar resolución o trámite de algún negocio al Presidente, siempre y cuando no haya mediado votación en el mismo y se adhieran a su reclamación dos miembros presentes (Artículo 19).
- 12.- Petición de remoción del Presidente de la Mesa Directiva por la inobservancia del Reglamento (Artículo 22).
- 13.- Moción para realizar sesiones secretas extraordinarias (Artículo 32).
- 14.- Obligación de guardar confidencialmente los asuntos de una sesión secreta por instrucciones del Presidente de la Cámara (Artículo 34).
- 15.- Dar su voto para constituir una sesión permanente (Artículo 41).
- 16.- Asistir a todas las sesiones desde el principio hasta el fin. (Artículo 45).
- 17.- Presentarse a las sesiones con la decencia que exigen las altas funciones encargadas (Artículo 45).
- 18.- En sesiones de apertura y de toma de Protesta del titular del Ejecutivo presentarse en traje de calle, de preferencia de color negro (Artículo 46).
- 19.- Aviso al Presidente de la Cámara por escrito o de palabra para ausentarse hasta por tres días de las sesiones por indisposición o grave motivo (Artículo 47).
- 20.- Solicitar licencia a la Cámara respectiva por indisposición, motivo grave o ausencia de más de tres días (Artículos 47 y 48).
- 21.- Derecho de iniciativa de ley y de proposiciones que no tengan este carácter (Artículos 55 y 58).
- 22.- Derecho de petición para atender casos de urgente u obvia resolución (Artículo 59).
- 23.- Abstención de votar algún asunto en Comisiones por tener interés personal sobre él (Artículo 82).

- 24.- Responsabilidad sobre los expedientes que pasen a su estudio de los Presidentes de Comisión (Artículo 83)
- 25.- Asistir a las reuniones de la Comisión(es) a la que pertenezcan durante el receso del Congreso (Artículo 85).
- 26.- Avisar a la Cámara respectiva en periodos de receso cuando se ausentare de la capital, sede del Poder Legislativo (Artículo 85).
- 27.- Derecho a recibir atenciones y consideraciones necesarias al entrevistarse con algún funcionario público, previa encomienda de alguna Comisión (Artículo 90).
- 28.- Asistencia a las reuniones de otras Comisiones de las que no forme parte, pudiendo solicitar la palabra pero no teniendo voto (Artículo 92).
- 29.- Pedir la palabra al Presidente de la Cámara, pasando a formar parte de la lista de oradores para hablar en pro o en contra en cualquier discusión (Artículo 96).
- 30.- Limitación para intervenir en solo dos ocasiones sobre el mismo asunto. La excepción a este precepto, otorga el derecho a los miembros de la comisión al autor(es) de un dictamen o propuesta para hablar más de dos veces (Artículo 100).
- 31.- Derecho para que en la discusión sin estar anotado en la lista de oradores pida la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales (Artículo 102).
- 32.- Derecho para no ser interrumpido cuando haga uso de la palabra, a menos que sea para una moción de orden (Artículo 104).
- 33.- Derecho de petición para verificar el quórum durante el curso de la sesión (Artículo 106).
- 34.- Derecho de petición para que las Comisiones fundamenten su dictamen al iniciarse un debate (Artículo 108).
- 35.- Derecho de moción suspensiva a alguna discusión (Artículo 109).
- 36.- Petición para la lectura de algún documento que ilustre un debate (Artículo 113).

- 37.- Dar su voto en los asuntos que se debaten, ya sea nominal, económica o por cédula (Artículos 146, 147, 149 y 153).
- 38.- Petición para que se realicen votaciones nominales apoyada por otros cinco legisladores (Artículo 148).
- 39.- Petición para que en alguna votación económica se cuenten los votos (Artículo 151).
- 40.- Prohibición de salir del salón de sesiones mientras se realiza la votación (Artículo 162).
- 41.- En el ceremonial de la sesión a la que asista el Presidente de la República, los miembros del Congreso deberán ponerse en pie al entrar y salir del recinto el titular del Ejecutivo (Artículo 186).
- 42.- Presentación de moción para remover al Tesorero de la Cámara con plena justificación (Artículo 201).
- 43.- Prohibición a Legisladores de entrar al salón de sesiones armados (Artículos 214).

Son muchas las faltas de las que adolece la reglamentación interna del Congreso por lo que deben redactarse nuevos estatutos que regulen de manera diferente la vida institucional de cada una de las Cámaras, tal y como lo propone la nueva Ley Orgánica de 1994 en su artículo décimo transitorio.

F) El Régimen Económico de los Legisladores

El artículo 127 de la Constitución Política establece que los servidores públicos, entre los que desde luego debemos enlistar a los diputados y senadores del Congreso de la Unión "recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación...".

Del anterior precepto destacamos que por el cargo de representación popular se tiene derecho a una remuneración, la que en el caso de los legisladores es conocida como "dieta".

La dieta que se paga a los legisladores esta justificada de acuerdo a la asistencia que estos tengan a las sesiones. De tal forma, el artículo 64 constitucional establece que:

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

De acuerdo con el principio de autonomía de las Cámaras, estas, según lo establece la fracción I del artículo 77 constitucional, pueden sin intervención de la otra:

"Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior".

Conforme lo establece la Ley Orgánica del Congreso son la Comisión de Administración de la Cámara de Diputados y el Comité de Administración del Senado, los encargados de presentar los presupuestos de dietas, sueldos y gastos de sus respectivas Cámaras a la Comisión Permanente para su examen y aprobación, esta labor se realiza en los periodos de receso del Congreso (Artículo 112).

Por su parte el Reglamento del Congreso contiene en diversas disposiciones la organización del régimen económico de los diputados y senadores, así establece lo siguiente:

a) La imposibilidad de gozar de dietas a los diputados con licencia, por más de dos meses. La excepción es el caso de enfermedad comprobada.(Art. 49).

b) La obligación de la Comisión de Administración de presentar mensualmente, para su aprobación secreta, el presupuesto de las cantidades que se necesiten para cubrir las dietas de los miembros de la Cámara. Esta disposición no violenta lo establecido en la legislación ya que se presenta a cada Cámara y no al Congreso General representado por la Comisión Permanente.(Art. 51).

c) Establece la prohibición de retribuciones extraordinarias a los miembros de comisiones. Sin duda alguna esta disposición también se violenta en virtud de que en la práctica la mesa directiva de las comisiones recibe compensaciones, que si bien no van directamente a la dieta del legislador, se le allega a través del presupuesto de la comisión.(Art. 86).

d) Legisla sobre las firmas que autorizan los acuerdos económicos en las Cámaras a cargo de dos secretarios.(Art. 167).

e) Reproduce lo establecido por el artículo 119 de la Ley Orgánica, referente al presupuesto que de cada Cámara, las Comisiones de Administración deben presentar a la Comisión Permanente en los periodos de receso del Congreso.(Art. 178).

f) Responsabiliza al tesorero de cada Cámara como el encargado de administrar los fondos del presupuesto del Congreso.(Art. 198):

g) Nombra a la Comisión de Administración como la encargada de vigilar el manejo de la tesorería e impone al tesorero la obligación de otorgar fianza, para que pueda entrar en ejercicio de su cargo.(Art. 199).

h) Asienta como funciones del tesorero:

-Recibir de la Tesorería de la Federación los caudales correspondientes al presupuesto de gastos de la Cámara respectiva.

-Hacer los pagos de dietas, gastos y sueldos de los individuos y empleados de cada Cámara.

-Rendir cuentas de la tesorería a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Comisión de Administración de cada Cámara.

Asimismo deslinda a la Comisión de Administración la formación mensual del presupuesto de sueldos y gastos. (Art. 202).

i) Otorga la facultad al Tesorero de descontar a los legisladores de sus dietas los días que dejaren de asistir a las sesiones.(Art. 203).

j) Establece que los gastos de fallecimiento de diputados o senadores en ejercicio serán cubiertos por la tesorería de la Cámara.(Art. 204).

CAPITULO IV

LAS FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION

CAPITULO IV

LAS FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION

En este capitulo estudiaremos las facultades del Poder Legislativo las que se agrupan en:

- a) Facultades Generales del Congreso.
- b) Facultades exclusivas de las Cámaras.
- c) Facultades idénticas para las Cámaras, pero separadas en su ejercicio.
- d) Facultades delegadas a la Comisión Permanente.

Las facultades del Congreso son ejercidas por ambas Cámaras en forma separada y sucesiva, pero complementaria. Estas son las funciones propiamente Legislativas, así el Poder Legislativo deposita en las Cámaras la función legislativa, siendo por esto colegisladoras. Este tipo de facultades están consignadas en el artículo 73 de la Constitución, comprendiendo:

Todas sus fracciones consignan *facultades expresas* a excepción de la XXX o última que establece las facultades implícitas del Congreso, siendo este el único Poder que goza de este tipo de facultades. También en los artículos 29 y 88 encontramos algunas facultades.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son ejercidas de manera única y separada por esta soberanía. Están contenidas en el artículo 74 de la Constitución.

Las *facultades exclusivas* de la Cámara de Senadores son ejecutadas separadamente por esta Cámara Alta de acuerdo a lo atribuido por el Art. 76 constitucional.

Las *facultades idénticas* para las Cámaras, pero separadas en su ejercicio establecen atribuciones de índole administrativa, económica y reglamentaria de su régimen interior. Están previstas en el artículo 77 de la Carta Magna.

Las facultades de la Comisión Permanente son *facultades delegadas* por el Congreso o por alguna de sus Cámaras, de tal forma que no son facultades exclusivas. Están consignadas en los artículos 29, 37, 76 fracción V, 84, 85, 87, 97, 98, 99, 100 y 135.

I. Las Facultades Generales del Congreso

A) Análisis global del Artículo 73 Constitucional

En este apartado se hará una breve revisión de las facultades generales del Congreso de la Unión, a través del estudio sistemático del contenido del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para tales efectos, se ha subdividido para su estudio, en los siguientes rubros:

- 1.- Facultades legislativas del Congreso de la Unión.
- 2.- Facultades político-administrativas.
- 3.- Facultades político-jurisdiccionales.

Como preámbulo introductorio al tema que nos ocupará, cabe mencionar, la definición que del término genérico, "Congreso", emite el Doctor Juan Palomar de Miguel en su "Diccionario para juristas"; dice que es la "reunión de varias personas con el fin de deliberar acerca de algún asunto, y más frecuentemente la que tiene lugar con el fin de tratar negocios de gobierno y concertar las paces entre naciones".¹

Aunque evidentemente congruente, dicha definición carece de especificidad en el plano operativo del Derecho Parlamentario; si bien es cierto que la actividad congresista tiene un carácter plural, colectivo, es necesario hacer énfasis en la naturaleza, o al menos en la denominación de los sujetos que intervienen en un Congreso, en su acepción de Derecho Público. Menciona el mismo autor, al definir al Congreso de la Unión que se trata de la conjunción de un "cuerpo legislativo que se integra con la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados".²

Asimismo expresa, de un modo más específico que "El Congreso de la Unión es un organismo bicameral en que se deposita el Poder Legislativo Federal, o sea, la función de imperio del Estado mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, llamadas leyes en sentido material".³

Es precisamente en el ejercicio de la función legislativa en el plano federal, donde versan esencialmente las denominadas facultades generales del Congreso de la Unión. El modo de manifestación de dichas facultades, se da en razón de los diversos ramos que abarca la actividad gubernativa de la Nación, y en la condición sine-quantum de dotar de legalidad (consequently de voluntad popular) a las

¹ PALOMAR DE MIGUEL, Juan. "Diccionario para Juristas". Ed. Mayo. (México, 1981). p. 299.

² Idem, p. 30.

³ Ibidem.

medidas y acciones tomadas por el gobierno en tan diversas ramas de actividades vinculadas a la ciencia jurídica.

De ahí que justificamos la importancia del estudio sistemático de las facultades que nuestra Carta Magna otorga al Congreso de la Unión, en el ejercicio pleno y eficaz del Gobierno Republicano.

1.- Facultades Legislativas del Congreso de la Unión

El Congreso de la Unión sustenta fundamentalmente su existencia, precisamente en las facultades legislativas que le otorga la Carta Magna, y consisten en sus atribuciones para elaborar leyes.

La competencia legislativa del Congreso de la Unión, tiene dos vertientes clasificatorias, en razón de la esfera jurídica que le incumbe, estas son:

a) Competencia abierta o enunciativa. En este supuesto, el Congreso actúa a modo de legislatura del Distrito Federal, y;

b) Competencia cerrada o limitativa, en donde el Congreso funge como legislatura en asuntos de competencia federal. Este tipo de competencia, se deriva puntual y estrechamente del principio consagrado en el artículo 124 constitucional, clásico en los regímenes federativos y que establece el sistema de facultades expresas para las autoridades federales y reservadas para las de los Estados.

La anterior clasificación -hay que aclararlo- se da de forma casi exclusiva en los regímenes de gobierno federativos, en que la propia organización territorial determinan la necesidad de la existencia de ambos ámbitos de competencia legislativa.

La competencia enunciativa del Congreso se encuentra preceptuada en la fracción VI del artículo 73 de la Carta Magna, cuyo texto inicial determina la facultad del Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, bajo determinados parámetros, por ejemplo, la mención de que es el Presidente de la República el Gobernante del Distrito Federal, y que para el auxilio para el titular del Poder Ejecutivo en el ejercicio de dicha función, se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, integrada por 40 representantes electos por el principio de votación mayoritaria relativa, y 26 electos según el principio de representación proporcional. Asimismo, dicha fracción establece los lineamientos para la operatividad de la Asamblea y sus facultades.

Dentro de esta misma fracción se establece también que la función judicial en el Distrito Federal, será ejercida por el Tribunal Superior de Justicia, que cuenta a su

vez con la facultad de nombrar a los jueces de primera instancia; en tanto que el nombramiento de Magistrados del Tribunal concierne al Presidente de la República; ambos sujetos, para casos de destitución a lo ordenado por el título IV de la Carta Magna referente a las responsabilidades de los servidores públicos.

En su párrafo final, esta fracción establece la supeditación del Ministerio Público al Procurador General de Justicia, el que es nombrado y removido libremente por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

De este modo, encontramos que las facultades legislativas del Congreso de la Unión, en su modalidad enunciativa, determinan en buena parte, el desempeño integral del gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, dentro de la competencia limitativa del Congreso, encontramos dos subdivisiones, ambas de fundamental importancia:

a) Competencia Tributaria

La competencia para legislar en materia tributaria, por parte del Congreso de la Unión se encuentra ordenada en las fracciones VII y XXIX de la Constitución, conteniendo la primera, la facultad genérica del Congreso para imponer contribuciones que expensen el gasto público, y la segunda para legislar en renglones tributarios específicos, que, por ser de interés federal, no pueden dejarse a la competencia de las legislaturas locales.

El constitucionalista Daniel Moreno, remarca la importancia que en este sentido tiene la correcta elaboración de la Ley de Ingresos y del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, como facultades legislativas, que en materia hacendaria tiene el Congreso de la Unión;⁴ no obstante, este particular será objeto de estudio en un punto posterior, por enmarcarse constitucionalmente como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

La facultad del Congreso de legislar en materia tributaria, reviste una gran importancia, debido a que, no puede concebirse a un Estado de Derecho moderno, sin la tributación, tal y como lo postulara Adam Smith, en sus populares principios para la tributación.

En efecto, la actividad financiera del Estado, es uno de los rubros elementales en las funciones de gobierno. Dicha actividad debe interactuar con los gobernados en un marco *ex-legem*, siendo el conducto idóneo para ello, su consagración como facultad legislativa del Congreso de la Unión.

⁴ Véase MORENO, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano" Op.cit. p.453

b) Competencia no tributaria

Los ingresos financieros no tributarios de la Federación (empréstitos) son objetos de la fracción VIII, del artículo en estudio, que faculta al Congreso 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".

A este respecto, señala Daniel Moreno que:

"La complejidad de las funciones del Estado y el aumento de las mismas, hacen necesario, con frecuencia y entre nosotros, de una manera sistemática que para que la administración pública complete sus erogaciones, se recurra a los empréstitos. Estos los celebra el Ejecutivo, pero las bases las fija el Congreso, como para reconocer y mandar pagar la deuda nacional".⁵

Como resulta lógico, el Estado debe allegarse de recursos para expensar el gasto público, de diversa índole. Los ingresos extra fiscales, entre los que se cuentan los empréstitos que tienen una enorme importancia en la actualidad nacional, y es por ello, que el regular su obtención es una facultad legislativa del Congreso de la Unión.

También en materia económica, el Congreso de la Unión se encuentra facultado para impedir que el comercio entre los estados de la federación se entorpezca a través de restricciones que irían en detrimento de la economía nacional; esto al tenor de lo ordenado en la fracción IX del artículo 73 constitucional.

Esta fracción tiene la evidente finalidad de favorecer la expedición de ordenamientos que eliminen las barreras comerciales que, por causas diversas, pudieran presentarse entre las entidades federativas.

Esta facultad se encuentra estrechamente vinculada a otras disposiciones constitucionales que prohíben, por ejemplo, la existencia de impuestos alcabalariorios (artículo 117 fr. IV) o bien, el establecimiento de derechos de tonelaje (artículo 118 fr. I).

Destaca también en importancia lo ordenado por la fracción X del artículo 73 de la Constitución, que ordena textualmente que el Congreso tiene la facultad "Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía

⁵ Idem p. 455.

eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123".

Esta fracción contiene disposiciones regulativas en diversas áreas estratégicas de las funciones de gobierno, destacándose la correspondiente a los hidrocarburos, por ser, precisamente estos, los que representan un modo de enriquecimiento de la Nación, que a través del tiempo ha reafirmado su creciente importancia, por ser México un importante productor de petróleo crudo y de petroquímicos básicos; así mismo, la actividad minera reviste una especial importancia, por ser la industria extractiva minera un medio importante de captación de ingresos en las finanzas públicas. Lo concerniente a energía eléctrica y nuclear lleva implícita una connotación encaminada al desarrollo industrial y tecnológico, en el cual, el Congreso de la Unión juega el rol más importante: determinar su operatividad y dirigir esta hacia el desarrollo de nuestro país.

Dentro de la misma fracción encontramos la regulatividad de algunas importantes actividades de carácter mercantil.

Menciona el doctor Burgoa que "la facultad legislativa en materia de comercio que prevé la fracción X del artículo 73 constitucional en favor del Congreso de la Unión, se refiere a la creación de distintos ordenamientos de carácter mercantil, o sea de normas jurídicas que rijan las relaciones entre particulares a propósito de actos de comercio en sus múltiples y variadas manifestaciones".⁶

En este sentido, es necesario mencionar que el Congreso de la Unión, amén de sus múltiples facultades en materia de Derecho Público, tiene una justificada incidencia en la regulación jurídica privada, ya que el estado de derecho de una nación, no puede limitarse a la preceptuación de las funciones y organización gubernamentales, sino que se extiende a la esfera de las relaciones particulares, es decir, de los actos jurídicos privados cuya regulación debe ser idóneamente uniforme y regular, para alcanzar la equidad y la justicia en la realización de los mismos.

Hay que hacer énfasis en la importancia que tiene la mención (en la misma fracción X) de la facultad legislativa del Congreso, referente a la regulación del servicio de banca y crédito, y al establecimiento del Banco de Emisión Única, que en la práctica conocemos como El Banco de México.

El servicio de banca y crédito es un pilar en la economía de las naciones contemporáneas. Si bien -dado el actual proceso de reprivatización de las instituciones de banca y crédito-, el Estado debe respetar la libre actividad de las empresas bancarias privadas, debe vigilar que sus actividades se desarrollen en el marco de la

⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., p. 651.

ley, y asimismo, establecer lineamientos jurídicos y políticas de acción de la banca de desarrollo.

El Congreso se encuentra facultado para legislar en cuanto a leyes laborales reglamentarias del artículo 123 de la Carta Magna, debido a que, dado el carácter social del Derecho del Trabajo, este requiere de una escrupulosa elaboración, tomando en cuenta que el Congreso de la Unión es el receptáculo de la voluntad popular, que se encuentra integrada, en buena parte, por la propia clase trabajadora.

Otra fracción de suma importancia en el estudio del presente apartado, es la XXIX-D, que faculta al Congreso textualmente para: "expedir leyes sobre la planeación nacional del desarrollo económico y social".

Esta fracción es importante en razón de que la economía por su propia naturaleza tiene un carácter cambiante, al igual que la sociedad. La planeación para el desarrollo socioeconómico, es una función que compete tanto al Poder Ejecutivo Federal (planteamiento de políticas), como al Congreso de la Unión (establecimiento de bases jurídicas).

El Congreso de la Unión, está facultado a la vez 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".

Lo anterior, dispuesto, en la fracción XXIX-E, ratifica la facultad legislativa del Congreso, para tener una participación activa y fundamental en la rectoría económica de las actividades estatales, e incluso entre particulares, recalcando la finalidad social de dicha actuación legislativa.

También en el plano económico, el Congreso tiene la facultad de legislar en leyes tendientes a la promoción de la inversión extranjera, al tenor de lo dispuesto en la fracción XXIX-F del artículo en estudio; del mismo modo, esta facultad se hace extensiva a ordenamientos tendientes a la transferencia de tecnología y conocimientos científicos, con la finalidad de fomentar el desarrollo integral de la Nación.

Estas dos últimas fracciones, responden fundamentalmente a la necesidad, que hay en las naciones contemporáneas de ejecutar la denominada trilogía del desarrollo: necesidades-crecimiento-desarrollo.

Dentro de las mismas facultades legislativas del Congreso de la Unión, encontramos otra subdivisión que la doctrina ha establecido: las facultades en materia de salubridad general; respecto a los antecedentes legislativos de las facultades en la materia, Daniel Moreno expresa que "no se encontraban encomendadas al Congreso

en nuestros anteriores sistemas constitucionales. No fue sino hasta 1908, como ha precisado Tena Ramírez, cuando se otorgaron a la representación nacional. La necesidad de preservar la salud de los mexicanos, y la prevención de epidemias, hicieron que el Constituyente de 1916-17, otorgase amplia facultad para dictar leyes sobre salubridad general de la República".⁷

Otras facultades se encuentran contenidas en la fracción XVI del artículo 73 constitucional, que faculta al Congreso, en términos genéricos, para: "dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general en la República".

En este precepto se establece esencialmente:

a) La existencia de la figura administrativa del Consejo de Salubridad General, dependiente del Poder Ejecutivo Federal, con la facultad de emitir disposiciones generales y obligatorias.

b) La disposición de que el Departamento de Salubridad (Secretaría de Salud), en caso de epidemias o peligro de invasión de enfermedades exóticas, debe tomar las medidas preventivas, a fin de salvaguardar la salud de los mexicanos.

c) El carácter ejecutivo de las resoluciones de la autoridad sanitaria; y la rigurosa revisión por parte del Congreso de la Unión de todas aquellas medidas tomadas por el Consejo de Salubridad en materia de alcoholismo y venta de sustancias contra la salud.

Otra subdivisión, dentro de las facultades legislativas del Congreso de la Unión es la referente a la materia educativa, contenida y regulada por la fracción XXV, que faculta al Congreso 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 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 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 los que se trata surtirán sus efectos en toda la República".

⁷ MORENO, D. Op. cit., p. 458.

Esta fracción delega en gran parte, al Congreso de la Unión, una de las principales funciones de un Estado de Derecho Moderno. Del mismo modo que es inconcebible un Estado sin planeación y legislación económica, es inadmisibles, que la entidad gubernativa no ponga el debido interés en la función educativa, que es uno de los ejes de la teoría de la función pública, y un rubro legislativo que no puede, por ninguna razón, pasarse por alto. Importante resulta la concurrencia organizada de los poderes de la Federación en materia educativa. Las funciones de coordinación en la materia, deben ser objeto de un metódico estudio, para evitar la invasión de esferas entre poderes, y la consiguiente obstaculización de la prestación de tan importante asunto, tratado con detenimiento en el recién reformado artículo 3o. de nuestra Ley fundamental.

También el Congreso se encuentra facultado para declarar la guerra, con las bases que a este presente el Poder Ejecutivo Federal así como para dictar leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra. Puede, a su vez legislar acerca de la operación, servicio y sostenimiento de las instituciones armadas de la federación. Está facultado para reglamentar en materia de organización y arma de dichas instituciones (fracciones XII, XIII, XIV y XV del artículo 73 constitucional). De esas disposiciones, se infiere, que es precisamente, el Congreso, basado en la Carta Magna, quien establece las bases del Derecho castrense.

Respecto a dichas facultades, señala Moreno: "El Congreso tiene también facultades para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Federación, a saber: Ejército, Marina y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio... Aunque México se ha considerado tradicionalmente un país pacifista, las necesidades de la defensa nacional y las de orden interno, hacen necesaria la existencia de estos elementos".⁸

El artículo 73 de la Carta Magna, establece otras tantas facultades de carácter legislativo, con fines bien específicos y determinados, que enlistamos a continuación a grosso modo:

Puede el Congreso expedir leyes en materia de vías generales de comunicación y sobre postas y correos. Este importante renglón legislativo, se encuentra vinculado de un modo indubitable, con la actividad de ciertos órganos administrativos, tanto centralizados como descentralizados, Vgr. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Telégrafos Nacionales, Servicio Postal Mexicano, etc; que, como organismos creados por la Ley, deben desempeñar sus funciones en un marco de legalidad, determinado por ministerio constitucional, por el propio Congreso de la Unión (Art. 73 fr. XVII de la C.P.E.U.M.).

⁸ Idem. p. 457.

Está facultado el órgano legislativo en estudio para crear Casas de Moneda, donde se acuñen monedas y se produzcan billetes, en coordinación al mandato del Banco de Emisión única que recientemente adquirió autonomía técnica y administrativa, asimismo, puede " fijar las condiciones que esta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas" (Art. 73 fr. XVIII de la C.P.E.U.M.).

En correlación a las normas del Derecho Internacional Público, el Congreso está facultado para: expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos. Debido a la importancia de la política exterior y de la necesidad de que existan buenas relaciones entre los miembros de la comunidad internacional, el Estado faculta al Congreso para legislar en la materia.

El Congreso de la Unión es el órgano constitucionalmente facultado para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, que es un órgano técnico del Congreso, que, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realiza el despacho de asuntos concernientes a la hacienda pública mexicana (Art. 73 fr. XXIV de la C.P.E.U.M.).

El artículo 73 en su fracción XXIX B, faculta al Congreso para "legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacional"; a este respecto, cabe mencionar que, por la relevancia que, para la Nación tiene los símbolos patrios, es el Congreso el órgano con la facultad de legislar al respecto, siempre tendiendo a fomentar del mejor modo los valores patrióticos, difundiendo su importancia y dándoles la jerarquía jurídica que a los mismos corresponde en el contexto nacional.

Las fracciones XXIX C y G, otorgan al Congreso la facultad para legislar en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico, concurrentemente con los gobiernos estatales y municipales, respetando sus respectivas competencias.

Por último, la fracción XXIX-H expresa la facultad para expedir leyes que instituyan los tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de autonomía para tomar resoluciones acerca de los conflictos entre la administración pública y sus gobernados. Del mismo modo, debe regular su operatividad, el procedimiento y los recursos procesales oponibles en juicio.

Cabe mencionar que la fracción XXX del artículo en estudio determina que el Congreso puede expedir las leyes que sean necesarias para hacer válidas sus facultades expresas, así como de las que le dotaren facultad otros ordenamientos de la Carta Magna, entre las que destacan, a juicio del Dr. Burgoa:

a) La cuestión expropiatoria, que "es susceptible de legislarse por el mencionado Congreso en su carácter de órgano legislativo federal, ya que la Constitución le otorga competencia para determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada".⁹

b) En materia de culto religioso, al tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 130 constitucional: "Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas".

c) Facultad legislativa de auto-estructuración, derivada del artículo 70 de la Ley Fundamental, que faculta al Congreso para elaborar su propia Ley Orgánica, en que se contemplen los aspectos referentes a la organización y funcionamiento del mismo organismo.

d) La facultad de reformar y adicionar el texto constitucional, establecida en el artículo 135 de la propia Carta Magna. "Esta facultad requiere necesariamente la colaboración de las Legislaturas de los Estados, en el sentido de que la mayoría de ellas aprueben las reformas o adiciones que el citado organismo acuerde, condición que expresa lo que en la doctrina se conoce como principio de rigidez constitucional".¹⁰

2.- Facultades político-administrativas

A estas facultades se les denomina administrativas, en razón de que no son actos referidos a la expedición sino propiamente, actos administrativos, cuya índole puede variar, ya que estos pueden ser políticos, económicos y administrativos en sentido estricto.

Entre dichas facultades encontramos las siguientes:

a) La contenida en la fracción I del artículo 73 constitucional, que establece la facultad del Congreso para admitir nuevos Estados a la Federación, así como, para la formación de otros dentro de los límites de los ya existentes.

La justificación de esta facultad se da en razón del notorio enriquecimiento y aumento cuantitativo de la población, que tienen algunas zonas de la República, que bien podrían consolidarse en Estados de la Federación, libres y autónomos en sus funciones políticas.

⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 658

¹⁰ Idem. p. 665.

La erección de nuevos Estados de la Federación, se encuentra supeditada al criterio de los legisladores y al dictamen del Ejecutivo Federal, por lo que esta facultad reafirma su carácter político administrativo.

b) La fracción IV del mismo artículo faculta al Congreso 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".

Por regla general, los conflictos territoriales entre los Estados de la Federación suelen resolverse mediante un convenio, sobre el cual el Congreso da su visto bueno, aprobándolo o desaprobandolo.

c) Del mismo modo, el Congreso puede determinar el cambio de residencia de los Poderes de la Federación, en ejercicio de una actividad cien por ciento administrativa dado el carácter unilateral (en lato sensu) de la disposición del cambio de residencia de algún o algunos Poderes Federales. Esta facultad se encuentra estrechamente vinculada con el concepto de descentralización territorial.

d) También puede el Congreso conceder licencia al Presidente de la República y designarle sustituto, así como, para en su caso, aceptar la renuncia al mismo cargo.

3.- Facultades político-jurisdiccionales

Estas facultades son así denominadas por encontrarse vinculadas a la impartición de justicia por parte del estado, o bien, con la resolución por parte del Congreso de algún asunto de carácter contencioso.

Así pues, encontramos que la fracción XXI del artículo 73 dice que el Congreso está facultado para "definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse".

También se manifiesta como una facultad político-jurisdiccional la ordenada en la fracción XXII, que otorga al Congreso facultades para otorgar amnistías por delitos cuyo conocimiento compete a la Federación.

B) La Facultad Legislativa

1.- El contenido de la función o facultad legislativa del Congreso

En este apartado, se revisarán los fundamentos teóricos básicos de la función legislativa, para enmarcar los puntos, subsiguientes en que se realiza un estudio detallado de las diversas fases de dicha función o facultad.

La función legislativa se integra por una variada gama de actividades normativas del Congreso de la Nación, contenida expresamente en la Carta Magna. Esta función es de carácter estrictamente normativo, pues consiste en la aprobación de disposiciones jurídicas con eficacia general, que sólo se encuentran subordinadas a la Constitución y a los Tratados Internacionales.

En base a esta afirmación, puede inferirse que la función legislativa se limita a la actividad parlamentaria de dar legitimidad a una serie determinada de disposiciones jurídicas con carácter general, abstracto e impersonal.

El autor italiano Manzella, afirma que, "por medio de la función legislativa, el Parlamento produce las normas jurídicas escritas que, innovando el ordenamiento, dan una actuación o desarrollo a las disposiciones constitucionales".¹¹

Es decir, en la función o facultad legislativa va implícita la potestad de dar especificidad jurídica al ordenamiento emanado directamente de la Carta Magna.

Resulta ser que la función legislativa, como tal representa la mecánica regulatoria del Estado: el ordenamiento general de la Constitución debe ser pormenorizado para llevarse a la práctica, y es precisamente esa necesidad de dotar de dinámica al ordenamiento la que determina la importancia de la función legislativa.

Menciona Modugno que es a través de la función legislativa, como se dota de ordinariadad a lo extraordinario; es decir, acerca a los sujetos de la ley, a la esencia del ordenamiento mismo, la facultad legislativa lleva al plano práctico lo que existe "*de iure*" en un ordenamiento superior y por naturaleza general.¹²

En cuanto a las limitantes de la facultad legislativa, debemos considerar lo que expresa Hernández Valle: la función legislativa, lejos de ser una competencia ilimitada, por su necesidad y su originalidad, es más bien una función primaria, aun-

¹¹ MANZELLA, A. "El Parlamento". Instituto de Investigaciones Legislativas, LIII Legislatura. 1987. p. 29.

¹² Cit. por Manzella. Op cit. p.31

que no ilimitada, superior, pero no suprema, condicionante pero no condicionada, entre las varias funciones estatales y aún entre las atribuidas al Congreso.¹³

La anterior aseveración es clara en cuanto a la carencia de un carácter absoluto de la ley emanada del Congreso: la limitación teleológica del ordenamiento se da en virtud de su recurribilidad, por parte de los sujetos de aplicación.

Cabe mencionar, que por su propia naturaleza, la función legislativa puede llevarse a cabo si y solo si se lleva a cabo un literal y trascendental respeto al ordenamiento originario. Es este, quizá el requisito de fondo más importante para la consecución de la facultad en estudio.

La función legislativa, lleva, por ende, implícito en su contenido, el proceso de formación de ordenamientos jurídicos, en virtud de que, "En el Derecho Legislativo, la legislación es fuente y sucesivamente es el proceso de formación de la norma de derecho que es la ley y que es su objeto supremo".¹⁴

2.- El procedimiento de formación de la Ley (Proceso Legislativo)

a) Concepto

La definición genérica de procedimiento, nos dice que es: "un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto".¹⁵

Un tanto más limitada al ámbito del Derecho Público, resulta la definición expresada por el autor García Martínez quien expresa que el procedimiento es "una ordenación jurídicamente necesaria y preestablecida de una pluralidad de actos sucesivos, realizados por sujetos y órganos diversos, actos que se caracterizan por tener que realizarse en una secuencia temporal determinada y que no obstante su relativa autonomía, se articulan en la coordinación a un fin, que no es más que un acto jurídico decisivo final".¹⁶

La anterior definición es completamente equiparable al Derecho Parlamentario, en razón de que la función legislativa, al integrarse por una serie de actos continuos, que van desde la iniciativa hasta la promulgación, integran una unidad, y para ello son precisamente una serie de órganos y sujetos -entiéndase Poder Legislativo-, los que tienen bajo su potestad realizar dichos actos. Por otra parte, el procedimiento legislativo, está determinado en tiempos preestablecidos por la ley, por lo cual,

¹³ Véase LOPEZ GARRIDO, D. "La producción del Derecho Parlamentario: una nueva perspectiva sobre su naturaleza". Op. cit. p. 180.

¹⁴ OCHOA CAMPOS, Moisés. "Derecho Legislativo Mexicano". p. 62.

¹⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa (México, 1990) p. 686.

¹⁶ GARCIA MARTINEZ citado por OCHOA CAMPOS Op. cit., p. 63.

existe una secuencia temporal; el objetivo de la consecución de los actos antes mencionados, es llegar a la realización de un acto jurídico final, es decir, la promulgación de la Ley, que es el eje y directriz de la función legislativa.

José Alfonso Da Silva, define al proceso legislativo como el "complejo de actos necesarios para la concretización de la función legislativa".¹⁷

De modo sintético y general, Da Silva define acertadamente al proceso legislativo, ampliando su concepto en los siguientes términos: "es el conjunto de actos realizados por los órganos legislativos viendo hacia la formación de las enmiendas constitucionales, de las leyes complementarias y ordinarias, de las resoluciones y de los decretos legislativos".¹⁸

Desglosando la anterior definición nos encontramos con los siguientes elementos:

a) El procedimiento legislativo es, ciertamente, un conjunto de actos *ex lege*, suficientes y necesarios para llevar a cabo la configuración y promulgación de ordenamientos generales, abstractos e impersonales;

b) Esa serie de actos es realizada por los órganos legislativos (Congreso, etc.), facultados constitucionalmente para ello;

c) Con dicha realización de los actos multicitados que persigue dar especificidad a los preceptos constitucionales a través de leyes reglamentarias y complementarias a los mismos, así como de resoluciones de otra índole como los decretos legislativos.

El presupuesto más importante para la realización del procedimiento legislativo, es, precisamente la existencia de órganos legislativos, que en un régimen democrático se estructuran a partir de la voluntad popular; asimismo, es necesario que el procedimiento que se lleve a cabo en el más estricto apego de la norma constitucional.

¹⁷ DA SILVA, José Alfonso. en "Derecho Parlamentario Iberoamericano" Ed. Porrúa. p. 93

¹⁸ *Ibidem*.

b) Características: duración, participación de los grupos parlamentarios, publicidad e incidencia de la opinión pública

1.- Duración

El ejercicio de la función legislativa requiere de ciertos parámetros cronológicos a los que deben apegarse los órganos legislativos correspondientes.

No obstante, en la praxis, resulta un tanto difícil establecer rigidez en plazos para el ejercicio de función, debido, entre otros a los siguientes factores:

a) Las Asambleas legislativas son plurales; es decir, se integran por gran cantidad de sujetos. Dicha complejidad requiere de una organización estricta y a veces complicada.

Aunando al problema organizacional, la multiplicidad de ideas y enfoques políticos que disciernen las más de las veces en los regímenes democráticos, encontramos que los plazos no pueden ser fatales, sino flexibles debido a la premisa de que el Congreso es un órgano representativo de la voluntad de los gobernados, y las decisiones deben ser además de razonadas, equitativas.

b) La función legislativa tiene un carácter deliberativo; es decir, lo más importante de la misma es la calidad de las resoluciones resultantes de la discusión, y no tanto la celeridad de las mismas, que aunque de gran relevancia, no puede imponerse a la necesidad de que las normas sean claras y acordes a las necesidades sociales.

Por los anteriores factores se infiere que la facultad legislativa se encuentra la mayor parte de las veces, sujeta a plazos relativamente largos, que, cabe aclarar, no deben prolongarse más de lo necesario, por ineficacias en los órganos legislativos.

En oposición a esto, cabe señalar que el Congreso Mexicano en varias ocasiones ha sido tachado de "legislar al vapor" si bien es cierto que en múltiples ocasiones el trabajo legislativo ha sido acelerado, podemos destacar que como característica de nuestra cultura parlamentaria desde 1917 ha sido provechoso el poner términos fatales para la discusión de leyes, situación que ha evitado la anarquía en la que viven varios países latinoamericanos.

2.- Participación de los grupos parlamentarios

Esta característica emana de las premisas más fundamentales de la democracia. Los grupos parlamentarios en un sistema democrático, se integran con la representación de fuerzas políticas diversas.

Resulta necesario, en todo Estado de Derecho, que en el ejercicio de la función legislativa, se dé audiencia a las demandas y opiniones de las minorías políticas, porque desde el momento en que los diputados representan a toda la Nación, pero al mismo tiempo, reflejando la pluralidad de intereses existentes en la sociedad civil, es necesario que el procedimiento legislativo actúe como una garantía del acceso de las minorías a la función parlamentaria.

Existen, de modo predominante, dos métodos para que la función parlamentaria reúna esta característica; a saber:

a) La asignación, por ciertos periodos de tiempo, de representaciones de las minorías en las Comisiones y en el Pleno, lo que les otorga una participación política en extremo restringida y evidentemente transitoria;

b) La más común, que es la de aplicar criterios diversos para que las minorías tengan participación proporcional en la actividad parlamentaria.

Otro método, es el de otorgar la suscripción de dictámenes de las minorías sobre proyectos de ley.

Cualesquiera que sea el método adoptado, lo importante es que el Congreso, otorgue participación a los grupos parlamentarios minoritarios, a fin de que se respete la voluntad popular en su integridad.

3.- Publicidad e incidencia de la misma en la opinión pública

La función legislativa es, por naturaleza abierta a la opinión pública.

Resultaría incongruente que el pueblo en general no pudiera tener acceso al procedimiento en el cual sus representantes son parte activa.

Por consiguiente, cualquier ciudadano debe tener acceso a Comisiones Legislativas, exponer su punto de vista acerca de algún asunto de su interés, y así, poder ser miembro activo de la función legislativa.

Asimismo, la ciudadanía debe tener acceso a los expedientes parlamentarios, a no ser que estos fuesen acerca de algún asunto confidencial en materia militar o diplomática.

También puede manifestarse esta característica a través del libre acceso de los medios masivos de comunicación a las sesiones parlamentarias: la transmisión televisiva o radiofónica de los debates, recalca el carácter abierto por el hecho público de los mismos.

3.- Las Etapas del Procedimiento Legislativo

a) La Iniciativa en la formación de la Ley

En un trabajo sobre la iniciativa legislativa hecho para concluir el curso que sobre "Los Parlamentos en el Mundo Contemporáneo" impartido por la Fundación Siglo XXI en 1991 anotábamos que: la iniciativa es el derecho constitucional de someter al Poder Legislativo un proyecto de ley o decreto sobre una cuestión determinada, con la obligación del Congreso de deliberar y resolver sobre el, salvo en el caso de que la misma sea retirada por quien la inició o".¹⁹

Por su parte, el Lic. Miguel Angel Camposeco, distingue dos sentidos para definir a la iniciativa, el formal y el material, que a continuación explicamos:

En su sentido material, la iniciativa es "el documento que contiene un proyecto de Ley o Decreto".²⁰

En su sentido formal, la iniciativa es: "el derecho constitucional que, para presentar iniciativas de Leyes o Decretos, tienen:

- a) El Presidente de la República;
- b) Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- c) Las Legislaturas de los Estados;
- d) Las diputaciones de los mismos;
- e) La Asamblea de Representantes al Distrito Federal;
- f) La Gran Comisión de la Cámara".²¹

La iniciativa es, por su propia naturaleza, el hecho generador de la función legislativa. Tal y como señalan los autores antes citados, esencialmente, la iniciativa se conceptualiza en su aspecto formal, como una potestad de carácter objetivo, dirigida a dos sujetos diferentes, es decir: la iniciativa se traduce en un derecho para activar al órgano legislativo, por parte de diversos sujetos jurídicos; y en una obligación del propio órgano legislativo, para deliberar y en general, para llevar a cabo el procedimiento de formación de leyes.

Acertada resulta la definición expresada por el autor Hernández Lasso, que dice, que la iniciativa en su sentido jurídico amplio es "la facultad o el derecho que la Constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entre oficiales y

¹⁹ ALVAREZ, José y FLORES, H. "La Iniciativa Legislativa". Oficialía Mayor de la Gran Comisión. H. Cámara de Diputados LV Legislatura. p. 1.

²⁰ CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel. "De las Iniciativas". Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. H. Cámara de Diputados. (México, 1990). p. 1.

²¹ Idem. p. 2.

particulares, a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una Ley o un Decreto; estos pueden ser decretos propiamente dichos, o decretos declaración, decretos resolución o decretos acuerdo".²²

De la anterior definición se desprenden los elementos que siguen:

a) Aunándose al criterio de autores anteriores, encontramos que la iniciativa se manifiesta como un derecho eminentemente subjetivo que la Carta Magna otorga a ciertas personas u organismos;

b) Dicho derecho subjetivo se sustenta en el derecho facultativo para poner a consideración del órgano legislativo colegiado, algún asunto concerniente a la competencia del órgano jurídicamente motivado.

c) El acto mencionado con antelación, tiene la finalidad de provocar un resultado con consecuencias en el mundo fáctico, es decir, la promulgación de alguna ley, o en su caso, de un decreto.

El modo de tramitar las iniciativas, varía dependiendo de quien proviene:

Si la iniciativa proviene del Ejecutivo Federal, de las Legislaturas de los Estados o de la Asamblea de Representantes, se tramita mediante un oficio dirigido al titular de la Secretaría de Gobernación (Art. 27 fr. I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), o bien a la Cámara de origen o de competencia, según el asunto de fondo que trate la iniciativa. Al oficio debe anexarse la iniciativa en sí. Estas iniciativas tienen un carácter privilegiado y pasan, a fin de ser estudiadas a la Comisión o Comisiones correspondientes.

Si la iniciativa proviniese de Diputados o Senadores, el autor o autores la pueden presentar por escrito ante la Secretaría de la Mesa Directiva, para que esta informe a la Cámara de la presentación de la misma, y se turne a las comisiones correspondientes; o bien, puede leerla desde la tribuna, para que posteriormente, el Presidente, la turne a las comisiones respectivas.

Si la iniciativa, fuese presentada por las Diputaciones de los Estados, "el trámite que dicte la Presidencia de la Mesa, será el envío a las Comisiones para el efecto de que estudien y dictaminen el proyecto promovido, como si fuera el caso de las iniciativas promovidas por los legisladores federales"²³

²² HERRERA y LASSO, M. "Estudios Constitucionales" Ed. Jus (México. 1963). p. 157.

²³ CAMPOSECO CADENA, M.A. Op. cit. p. 21.

Las iniciativas presentadas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, deben pasar directamente a la Comisión para que se emita dictamen sobre ellas.

Ni la Ley Orgánica, ni el Reglamento Interior establecen los requisitos formales que una iniciativa debe cubrir, nosotros en términos genéricos podemos mencionar los siguientes:

a) La Cámara destinataria o de origen. El autor de la iniciativa debe dirigirla a la Secretaría de la Cámara correspondiente, tomando en cuenta lo ordenado en el inciso h) del artículo 72 de la Carta Magna, que dice: "La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente, en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados".

b) El nombre de la persona u órgano que promueve;

c) La exposición de motivos, requisito cuya obligatoriedad no se encuentra contemplada en ningún ordenamiento, sin embargo, -menciona Camposeco- ante dicha ausencia de norma aplicable, se hace uso recurrente de dos fuentes que son el reglamento y la tradición legislativa.

Normalmente, los proyectos de Ley o Decreto se presentan con una serie de razonamientos previos denominados considerandos, o bien con la exposición razonada de determinadas circunstancias de hecho o de derecho que dan origen al Proyecto.

d) El fundamento jurídico -constitucional- del derecho para iniciar Leyes o Decretos. Todas las personas u organismos que tienen el derecho de iniciativa, fundamentan este en un precepto constitucional. Por ejemplo, el Presidente de la República puede iniciar leyes (art. 71 fr. I), elegir Cámara de Origen (art. 72 inciso h); para remitirlas a la Comisión Permanente (art. 79 fr. III); del mismo modo, los Diputados y Senadores pueden iniciar leyes (art. 71 fr. II), elegir Cámara de origen (artículo 72 inciso h) y para remitirlas a la Comisión Permanente (artículo 79 fr. III); etc..

e) La denominación de la Ley o el Decreto iniciado.

Es importante, dentro del procedimiento de formación de la ley, determinar la naturaleza jurídica del acto legislativo que se pretende obtener, que puede ser, en términos generales una Ley o un Decreto.

Cabe simplemente discernir el sentido de ambos términos, señalando algunas diferencias sustanciales entre ambas resoluciones de carácter normativo:

La Ley emana del Congreso General o bien, del Congreso de una entidad federativa;

En tanto que el Decreto puede emanar del Congreso General o bien de algunas de las Cámaras en específico. Puede también emitirlo la Comisión Permanente o el Poder Ejecutivo, con el refrendo constitucional correspondiente.

La Ley puede definirse como: "toda resolución del Poder Legislativo de carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal que trate sobre materias de interés común".²⁴

En tanto que el Decreto es "toda resolución del Legislativo o del Ejecutivo de carácter obligatorio, particular, concreto e individualizado, relativo a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas".²⁵

Concluyendo, las diferencias entre ambas pueden sintetizarse en dos aspectos:

1.- Son potencialmente diferentes en cuanto a su origen;

2.- Son sustancialmente distintos en referencia a los sujetos a quienes van dirigidos.

La distinción entre decreto y ley data del artículo 47 de la Constitución de 1824 al decir:

"Ninguna resolución del Congreso General tendrá otro carácter que de ley o decreto".²⁶

Sin embargo fue en la base 3 en su artículo 43 de la Constitución de 1836 donde se explica claramente su diferencia.

"Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto.

El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo.

²⁴ Idem, p. 46.

²⁵ Ibidem.

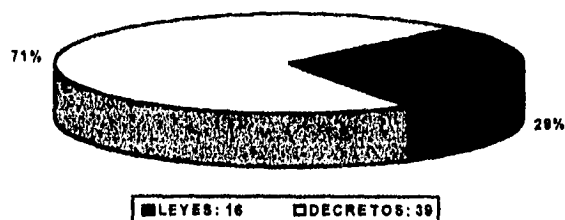
²⁶ "Las Constituciones de México". Op. cit. p. 81

El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean solo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

Definitivamente la elaboración, discusión y aprobación de un ley lleva mas tiempo que los de un decreto que en ocasiones consisten en un solo artículo. No fue lo mismo para la LV Legislatura al Congreso de la Unión discutir la Ley de Pesca o la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Publico, que aprobar decretos que concedían grados militares, condecoraciones o permisos al Ejecutivo para salir del país.

Así en los periodos de sesiones del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la LV Legislatura se aprobaron 55 Leyes y Decretos distribuidos de la siguiente manera:

	1er. PERIODO DE SESIONES	1er. PERIODO EXTRAORDINARIO	2o. PERIODO ORDINARIO	TOTAL
LEYES	6	2	8	16
DECRETOS	14	3	22	39



f) El texto del cuerpo normativo propuesto

No es precisamente, el objetivo de la presente tesis, el realizar un estudio de técnica legislativa, no obstante, en el presente apartado, se exponen los basamentos para que el acto legislativo se encuentre dotado de las premisas esenciales de la propia técnica para legislar. Todo lo que a continuación describiremos forma parte del trabajo de "La Iniciativa Legislativa" al que ya nos hemos referido, sin embargo utilizaremos esta parte que fue realizada desde finales de la década pasada solo para ejemplificar lo que se intenta demostrar.

De una buena iniciativa deriva, por lo general, una buena ley. Un mal proyecto, por más mejoras que se le hagan durante su estudio y discusión, es factible que derive una mala, o, en el mejor de los casos, una mediocre ley. En el mundo del deber es tan importante que la obra del Congreso sea ley, como que parezca ley. El que parezca o no, depende de que se observen ciertos principios. Don Manuel Herrera y Lasso enseñaba y reiteraba que una Constitución era la razón escrita y bien escri-

ta.²⁷ Desde la antigüedad se reconoce la razón, la lógica, el buen juicio es lo que debe caracterizar a la ley "*lex est recta ratio imperandi atque prohibendi*" afirmaba Cicerón.²⁸

Para el particular es importante la claridad de la ley; frecuentemente también lo es para la autoridad que la aplica; es preciso reconocer que en ciertos casos a ésta le es conveniente y necesaria cierta ambigüedad y oscuridad. Se impone la claridad cuando se prohíbe o limita al que manda; conviene la indefinición cuando se le faculta o autoriza. La técnica legislativa, quiérase o no, estará al servicio de los intereses que se procuran salvaguardar con la iniciativa y, finalmente con la ley. El mayor riesgo no está en emitir malas leyes, sino en el no saber que se quiere cuando se elaboran, aprueban y promulgan. Es peligroso expedir leyes perfectas. La sabiduría del legislador no está en saber hacer una buena ley; está en hacer una ley adecuada a los tiempos, las circunstancias, los intereses y los agentes, pasivos y activos, de ella. Las reglas de la técnica legislativa deben ser observadas en mayor o menor grado, en función de prioridades y oportunidad política.

Montesquieu, en su *Espíritu de las Leyes*, dio ciertas reglas a los hacedores de leyes;²⁹ para fundar y ejemplificar sus principios aludió tanto a experiencias de Grecia y Roma y otros estados de la antigüedad, como a las de sus tiempos.

El estilo debe ser conciso, aconsejaba Montesquieu "...es de desear que la ley sea simple, esto es, que tenga el menor número de palabras posibles". En la fracción VI del artículo 73 constitucional se peca contra esa regla; en forma técnicamente innecesaria se alude a un número crecido de materias que más bien son objeto de una ley secundaria. No es función de la Constitución el regular al detalle la estructura, funcionamiento y facultades de los órganos de autoridad del Distrito Federal. Era suficiente con aludir a los cuerpos de autoridad su competencia y dejar que la Ley Orgánica correspondiente entrara a los detalles. Por razones de índole política se incurrió en la falta.

La ley debe ser precisa; es deseable que lo sean las de toda especie; lo deben ser las penales, existe imperativo constitucional. Existen abundantes preceptos que no lo son; el artículo 119 es un ejemplo; con vista a una interpretación técnica de él, sería casi imposible lograr la extradición de una persona que va a ser procesada; alude a Estados, mas no al Distrito Federal; se refiere a criminales, mas no a personas que van a ser enjuiciadas; no determina quien puede solicitar la extradición.

²⁷ HERRERA y LASSO, M. Op cit p. 173.

²⁸ CICERON. "Las Leyes". Libro Primero. Cap. XV.

²⁹ "El Espíritu de las Leyes". Libro XXIX Cap. XVI.

La claridad es algo que debe caracterizar a la ley; su función es la de definir; malamente lo hace quien prescribe confusamente. El último párrafo del artículo 93 es un típico caso de oscuridad legislativa que ha dado lugar a interpretaciones contradictorias.

Montesquieu agregaba que las leyes no deben ser sutiles; se hacen para gente de entendimiento mediano. Nada más complicado que las leyes fiscales; pocos son los que pueden afirmar que las entienden. Son verdaderos laberintos. No corresponden a la realidad mexicana. También hay sutileza y confusión en los artículos 65 y 66 de la Constitución; no se distingue entre período y sesión, ordinarios y extraordinarios.

"Cuando en una ley no son indispensables las excepciones, las limitaciones, y las modificaciones, más vale no ponerlas", aconsejaba Montesquieu. En el artículo 28 constitucional se incurre en el vicio de las excepciones.

El articulado de una ley no es el lugar para establecer las razones que propiciaron su expedición. Esto es propio de la *exposición de motivos*. Se ha hecho por demagogia. Esto fue frecuente en algunas administraciones pasadas. Prueba de ello son los actuales artículos 25, 26 y 113 constitucionales.

En forma adicional a lo aconsejado por Montesquieu es preciso observar los siguientes principios:

El estilo de la ley debe ser imperativo, no declarativo como lo es el artículo 113 constitucional.

- Es suficiente con que una facultad se atribuya a un poder o a un órgano en uno de los apartados del artículo que establece sus facultades, sin que sea necesario reiterarla por separado en otra misma. Para el caso de que no se observe este principio, se debe tomar la precaución de usar la misma terminología en los casos en que se reitera la facultad. Con esto se evitan confusiones. En la fracción VIII del artículo 89 se faculta al Presidente de la República a declarar la guerra previa ley del Congreso de la Unión; y en el artículo 73 fracción XII se concede la misma facultad de declararla al Congreso de la Unión, en vista a los datos que le presente el Ejecutivo. No hay concordancia entre ambas normas.³⁰ Lo mismo sucede en lo relativo a nombramientos. En la fracción III del artículo 89 se faculta al Presidente a nombrar Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales con la aprobación del Senado. En el artículo 76 fracción II no se faculta al Senado a aprobar se utiliza el término ratificar. Era innecesario reiterar la misma prevención, pero si se hacía debió haberse utilizado la misma terminología.

³⁰ Véase TENA RAMIREZ. F. Op. cit. p. 358.

En todos los preceptos en los que se alude a la misma institución debe utilizarse el mismo término para referirse a ella. Es preciso eliminar motivos de confusión. El artículo 80 dispone que se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante esa denominación oficial y obligatoria, en el artículo siguiente se dispone "La elección del Presidente será directa..."; el artículo 84 lo nombra Presidente de la República; el 90 lo denomina Ejecutivo Federal y el artículo 72 inciso j), Ejecutivo de la Unión. Por lo que se refiere a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, se les denomina como tales en el artículo 95; en los artículos 96 y 55 fracción V, se les denomina magistrados; en el artículo 96 se les llama miembros; y anteriormente en el artículo 127 ahora reformado, se les denomina individuos.

Primero se debe dar la regla general y enseguida las excepciones; por falta a esta regla existe cierta confusión en el artículo 72 constitucional.

La ley no debe ser redundante; no debe convertirse en lo que Don Manuel Herrera y Lasso calificaba como diccionario de sinónimos; lo cual sucede en el artículo 72 inciso h) en el que se alude a contribuciones o impuestos.

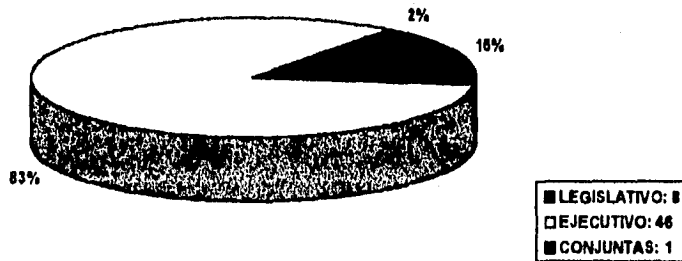
En los países en donde existe un sistema federal de gobierno, es función de la Constitución el establecer los principios generales por virtud de los cuales se establezca la competencia de los órganos centrales y los de los Estados; en todo caso es necesaria una prevención genérica que determine a quien correspondan las materias no delegadas expresamente. En la Constitución, con ciertas deficiencias, ello se ha hecho con el artículo 124.

Por lo que toca a denuncias formuladas por particulares por delitos oficiales o comunes cometidos por alguno de los servidores públicos a que se refiere el título cuarto de la Constitución, es suficiente con que se hagan del conocimiento de la Cámara de Diputados los hechos constitutivos de los ilícitos con claridad y se aporten las pruebas disponibles, sin que se haga mención de delitos específicos que marcan las leyes, para que, teóricamente, se les deba dar curso. Una mala calificación hecha por un particular puede dar fundamento a lo que el artículo 109 le agrega a la fórmula "... bajo su más estricta responsabilidad". Es función de las Comisiones de la Cámara de Diputados el hacer la calificación con vista a los hechos y determinar el proceso a seguir.

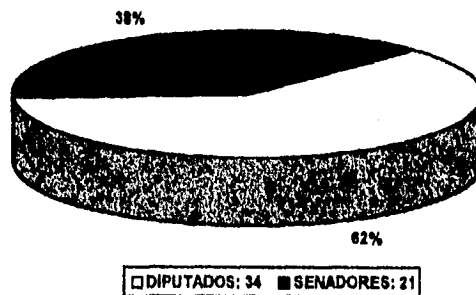
Regresando al tema en estudio durante este apartado, agregaremos algunos datos muy interesantes respecto a la iniciativa de leyes que nos permiten demostrar la fortaleza del Ejecutivo en materia de formación de leyes y el predominio de la Cámara de Diputados como Cámara de origen de las iniciativas legislativas, todo es a la luz de los datos que la actividad parlamentaria de la LV Legislatura del Congreso de la Unión en su 1er. año de ejercicio constitucional arrojó.

INICIACION DE LEYES O DECRETOS				
	1er. PERIODO ORDINARIO	1er. PERIODO EXTRAORDINARIO	2o. PERIODO ORDINARIO	TOTAL
LEGISLATIVO	1	0	7	8
EJECUTIVO	19	5	22	46
CONJUNTAS*	0	0	1	1

* EJECUTIVO Y LEGISLATIVO



CAMARA DE ORIGEN DE LAS INICIATIVAS				
	1er. PERIODO ORDINARIO	1er. PERIODO EXTRAORDINARIO	2o. PERIODO ORDINARIO	TOTAL
DIPUTADOS	11	3	20	34
SENADORES	9	2	10	21



Finalmente deseamos reproducir los datos aportados por el maestro González Casanova respecto a las iniciativas enviadas por el Ejecutivo y que fueron aprobadas por el Legislativo: en las Legislaturas de los años de 1935, 1937 y 1941 durante los

gobiernos de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho fueron aprobadas el 100%; en 1943 el 96%; en 1947 el 77%; en 1949 el 80%; en 1953 el 62%; en 1955 el 67% y en 1959 el 99%. Concluye González Casanova "aparentemente el legislativo tiene una función simbólica, sancionar los actos del ejecutivo."³¹

b) El Trámite del proyecto de Ley en las Comisiones de Estudio y Dictamen

A fin de realizar el estudio de este apartado de un modo más objetivo, comenzaremos diciendo que las Comisiones Parlamentarias "son organismos constituidos en cada Cámara entre las cuales se distribuyen sus miembros, ejercen una importante función en el proceso de formación de las leyes, pues a estas les incumbe examinar, estudiar y dictaminar las iniciativas legislativas".

Las Comisiones de Estudio y Dictamen, son propiamente órganos técnicos que tienen la finalidad de determinar la congruencia y apego a ley fundamental de las propuestas legislativas.

El turno de la Iniciativa a Comisiones, se encuentra establecido en la Carta Magna en el artículo 71 constitucional párrafo II y en los artículos 56 y 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

Se ha mencionado con antelación que las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, y por las Legislaturas de los Estados Federales, pasan directamente a Comisión.

En cuanto a las iniciativas presentadas por los diputados y por los senadores, la Carta Magna establece que se someterán al procedimiento establecido en el Reglamento de Debates; a su vez, el artículo 56 de la Ley Reglamentaria establece que este tipo de iniciativas pasarán desde luego, a Comisión.

Cuando una Cámara remite a otra una iniciativa esa también tiene el carácter de privilegiada, y pasa también a Comisión de acuerdo al artículo 57 del citado Reglamento.

De lo anterior se infiere, que "el trámite inicial en la presentación de una iniciativa de Ley es el mismo, sin importar quien haya presentado el proyecto".³²

Hay autores que opinan que es en el trámite en Comisión donde verdaderamente se elaboran los proyectos de Ley.

³¹ GONZALEZ CASANOVA, P. "La democracia en México" (México, 1965) p. 16

³² DEL TORO CALERO, Luis. "Derecho Legislativo Mexicano". Ed. Porrúa. (México, 1990). p. 191.

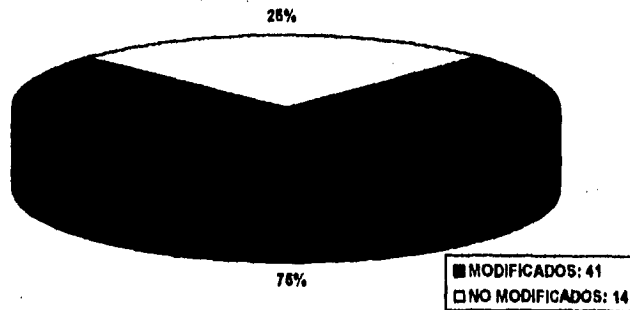
En esta fase del procedimiento legislativo, los miembros de las Comisiones de Estudio y Dictamen, presentan mociones de fondo y forma acerca de los diversos artículos del proyecto, no obstante hay que aclarar que cualesquier diputado puede presentar mociones acerca del proyecto dirigiéndolas a la Secretaría de la Comisión respectiva.

Si hubieren varias mociones acerca de un mismo artículo, estas se discuten en el orden en que fueron presentadas a la Secretaría de la Comisión correspondiente.

Una vez analizado el contenido de la iniciativa por la Comisión, esta emite uno o varios dictámenes, a fin de que estos sean discutidos en el pleno.

En el 1er. año de ejercicio constitucional de la LV Legislatura -que nos ha estado sirviendo como parámetro para entender la actuación del Congreso Mexicano en el procedimiento legislativo- fueron modificados de las 55 leyes y decretos aprobados, los siguientes:

MODIFICACIONES HECHAS EN COMISION A LAS LEYES Y DECRETOS APROBADOS				
	1er.PERIODO ORDINARIO	1er.PERIODO EXTRAORDINARIO	2o.PERIODO ORDINARIO	TOTAL
MODIFICADOS	14	5	22	41
NO MODIFICADOS	6	0	8	14



Es importante resaltar que solo las iniciativas modificadas en Comisión fueron susceptibles de nuevas modificaciones en el Pleno, mientras que los dictámenes de Comisión que no sufrieron modificación desde su iniciativa tampoco fueron reformados por el Pleno del Congreso. Esto habla de la importancia del análisis y la

concertación de las iniciativas en Comisiones, cuyos dictámenes legislativos tuvieron en el debate en el Pleno una congruencia notoria de las mismas discusiones que se habían suscitado en el seno de ellas.

c) El Debate en el Pleno

El debate de los dictámenes de Comisión, se matiza fundamentalmente por dos características:

- 1.- El quórum en la Cámara respectiva y;
- 2.- El carácter nominal de la votación.

Respecto al quórum, hemos dicho que se señala en el artículo 63 de la Carta Magna:

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

Las anteriores medidas tienen, evidentemente la finalidad de garantizar que la función legislativa se ejerza por el principio básico de la mayoría de votos; esta mayoría se traduce en el plano práctico, como el consenso de los intereses del pueblo respecto a un asunto legislativo.

Para el supuesto de que no haya quórum suficiente para votar una Ley, determina el párrafo tercero del mismo artículo constitucional: "Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla".

De lo anteriormente expuesto, se infiere que el Constituyente prevé que además de que el proceso legislativo debe estar dotado del principio de mayoría de la voluntad popular, debe ejercer sus funciones con celeridad, aunque para ello haya que recurrir a los suplentes.

El último párrafo de este artículo establece que los legisladores que no se presenten a las sesiones sin causa justificada a juicio de la Cámara correspondiente incurrirán en responsabilidad administrativa y se hacen acreedores a sanciones establecidas en la misma Constitución.

En lo que concierne al carácter nominal de la votación, cabe destacar el concepto de nominal, emitido por el doctor Palomar de Miguel, que dice que, el acto legislativo que se hace nominalmente es aquel que se realiza "por su nombre o por sus nombres".³³

De ahí que la votación de las leyes o decretos en el Plenario deben ser específicas en razón del legislador que emite su dictamen sobre el precepto relativo, tal y como lo hace expreso en artículo 71 de la Constitución Política.

En la mayoría de las naciones, se adopta un procedimiento de tramitación de los proyectos de ley fundamentado en dos etapas:

- A) La de discusión de un proyecto en diversos debates constitucionales y;
- B) La de la votación propiamente dicha.

La fase de discusión del proyecto inicia con la lectura del mismo, y la exposición del proyecto por parte de uno de los congresistas firmantes del o los dictámenes.

Acto seguido, se procede a escuchar las diversas mociones de fondo y forma que hagan los congresistas al proyecto, haciéndose estas del conocimiento inmediato de las Comisiones de Estudio y Dictamen, que pueden rechazarlas o aprobarlas.

Si la Cámara Legislativa determina que hay necesidad de llevar a cabo una consulta a un órgano externo, se procede a hacerla con la mayor celeridad posible.

Una vez revisadas y dictaminadas las mociones de fondo, se procede a la votación propiamente dicha con la que se concluye el primer debate que puede obviamente constar de varias sesiones. Si la mayoría del quórum aprobare el Proyecto se pasa a un segundo debate, y en caso de que no fuese así, dicho proyecto legislativo es mandado a archivo.

Durante el segundo debate se atienden a las mociones de forma hechas por los legisladores, que se hacen del conocimiento del Presidente de la Cámara, quien a

³³ PALOMAR DE MIGUEL, J. Op. cit., p. 913.

su vez da vista de las mismas a las Comisiones de Estudio y Dictamen, que determinan si estas quedan integradas o no al texto del proyecto en forma definitiva.

El tercer debate, versa sobre la legalidad o constitucionalidad del proyecto. Durante éste, los diputados y en su caso, los senadores pueden exponer ante el Pleno, sus diversos puntos de vista, que son discutidos por las diversas fracciones parlamentarias.

Al término del tercer debate, el proyecto se vota y si es aprobado se da lugar al siguiente paso del proceso configurador de leyes y decretos.

En nuestro país el proceso de debate es mucho mas rápido y consiste en los siguientes pasos:

1.- La Comisión presenta ante el Pleno de la Cámara respectiva un dictamen el cual es distribuido a todos los legisladores.

2.- El dictamen puede empezarse a debatir inmediatamente si se le dispensa la lectura, en caso contrario se programara para una sesión posterior.

3.- Al comenzar el debate el dictamen es fundado por uno o mas miembros de la Comisión, permitiéndose en este momento la presentación de votos particulares.

4.- Después iniciará el Debate en lo General para el cual los diferentes grupos parlamentarios fijarán su postura. Se hará una lista de oradores en pro y en contra y terminado este, se votará el proyecto en lo general.

5.- Después de esta primera votación se podrá dejar el debate en lo particular del dictamen para la próxima sesión o bien continuar con el mismo. Al empezar el debate en lo particular se abre una lista de oradores que impugnaran articulos o medidas especificas del dictamen de la Comisión, se anotaran también oradores en pro y en contra y se votaran individualmente cada una de las propuestas.

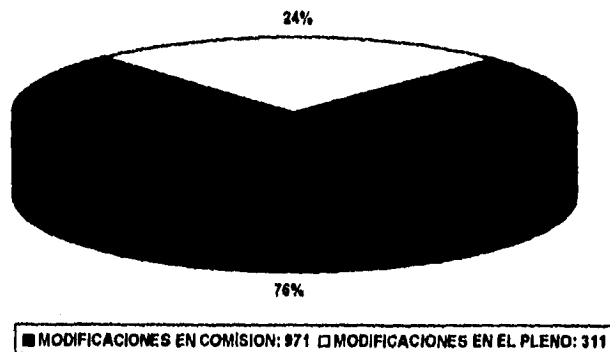
6.- Al terminar de votarse cada articulo impugnado en lo particular, la ley o decreto pasara -si es competencia de ambas Cámaras- a la colegisladora si esta tiene el carácter de revisora, o bien pasara al Ejecutivo para su sanción en caso de que la colegisladora haya sido la Cámara de origen.

Muy interesante es señalar todos los cambios que las iniciativas tuvieron en el 1er año de ejercicio constitucional de la I.V Legislatura de la Cámara de Diputados, ya que esto nos demuestra que las modificaciones constitucionales nos permiten tener un Congreso vivo, que opina, que modifica y que añade al cumulo de iniciativas

generalmente iniciadas por el Ejecutivo. El total de modificaciones hechas a las iniciativas legislativas asciende a 1282* distribuidas de la siguiente manera:

	1ER. PERIODO ORDINARIO	1ER. PERIODO EXTRAORDINARIO	2o. PERIODO ORDINARIO	TOTAL
MODIFICACIONES HECHAS POR LAS COMISIONES DICTAMINADORAS.	418	12	423	871
MODIFICACIONES HECHAS POR EL PLENO DESPUES DE SU DEBATE	51	55	205	311
TOTAL				1282

* LA FUENTE DE TODOS LOS DATOS HASTA AHORA PROPORCIONADOS ES UN TRABAJO REALIZADO POR LA OFICIALIA MAYOR DE LA GRAN COMISION PARA LA COMISION DE REGIMEN INTERNO Y CONCERTACION POLITICA DE LA LV LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.



También es importante mencionar que el procedimiento descrito anteriormente puede ser modificado en virtud de un Acuerdo Parlamentario signado por lo líderes de los distintos grupos parlamentarios, en donde acuerden un procedimiento especial para llevar a cabo el debate de determinado proyecto de ley o decreto.

d) La aprobación de la Cámara Colegisladora

El estudio de este apartado se deriva de lo dispuesto en el artículo 72 constitucional, cuyo párrafo inicial establece: "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".

En la discusión legislativa de los proyectos de ley que competan a ambas Cámaras, el procedimiento a seguir, es el establecido en los diferentes incisos del artículo 72 de la Carta Magna.

El Licenciado Luis del Toro Calero resume dicho procedimiento en los siguientes pasos.

Primero. Una vez aprobado el proyecto por la Cámara de Origen, este pasa a la Cámara Colegisladora, si la segunda lo aceptase en su totalidad este pasa inmediatamente al Ejecutivo para su sanción.

Si el Ejecutivo no tuviere observación alguna se procede a su inmediata publicación.

Segundo. En el caso de que el Ejecutivo no devuelva el proyecto a la Cámara de Origen en un plazo de diez días, se tendrá por aceptado pero si durante ese lapso para la remisión se suspendieran las sesiones del Congreso, se estima aceptado, siempre y cuando no devuelva la iniciativa el primer día en que el Congreso se reúna.

Tercero. Todas las iniciativas deben tramitarse inicialmente a la Cámara en que se presentaron, más si la Comisión Dictaminadora correspondiente no emitiese el correspondiente dictamen, la iniciativa puede conocerse y tramitarse ante la otra Cámara.

Cuarto. Un proyecto aprobado en la Cámara de Origen pasa a la Colegisladora, y si esta lo desecha en su totalidad, regresará al conocimiento de la primera. "La que previno en el conocimiento lo examina de nueva cuenta y si se aprueba por mayoría absoluta de los miembros presentes, va a la Cámara que lo ha desechado para una nueva ponderación; si la Cámara revisora lo reprueba, también por mayoría absoluta de los miembros presentes es turnada al Ejecutivo para los efectos del inciso a) del artículo en su estudio".³⁴

Quinto. En caso de que un Proyecto sea rechazado de forma parcial por la Cámara Colegisladora, las modificaciones a la parte rechazada pasan a ser objeto de una nueva discusión, sin embargo, los artículos o partes aprobadas, no pueden por ningún motivo alterarse.

Sexto. Si en tal supuesto, la Cámara de Origen aceptase por mayoría las reformas de la Colegisladora, el proyecto se turna a la sanción ejecutiva.

³⁴ DEL TORO CALERO, L. Op. cit., p. 198.

Séptimo. Si por el contrario, la Cámara de Origen rechazase por mayoría dichas modificaciones, le será regresado el conocimiento a la Colegisladora para una nueva ponderación, y si no insistiese en el rechazo, se turna a la sanción ejecutiva.

Octavo. Si en este segundo examen, la revisora insistiese en el rechazo, el proyecto se manda a archivo y no puede presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a menos que ambas Cámaras convengan que se expida la ley con los artículos aprobados.

e) La sanción del Ejecutivo

La sanción ejecutiva de las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión, encuentra su fundamento jurídico tanto en el artículo 72 de la Constitución, como en el 89 fracción I del mismo ordenamiento.

Dícese que la sanción es "el acto solemne, de carácter político mediante el cual el Poder Ejecutivo acepta o confirma un proyecto de ley y éste se convierte, por tanto, en el de la República".³⁵

La sanción ejecutiva es un acto obligatorio para que un proyecto de ley adquiriera el carácter de ley propiamente dicha. Su intervención se produce en la fase constitutiva o perfectiva del procedimiento legislativo.

Puede decirse que el proyecto de ley, aprobado de antemano por el cuerpo legislativo nacional, se encuentra supeditado a la condición suspensiva de la sanción ejecutiva.

Nuestra propia Carta Magna, establece la positiva tácita de la sanción ejecutiva, para el caso de que el propio Poder Ejecutivo no devuelva el conocimiento del proyecto de ley a la Cámara de Origen dentro de un plazo máximo de diez días, salvo la excepción mencionada en el punto estudiado con inmediata antelación.

La tramitación de la sanción ejecutiva, puede resumirse al hecho de que esta figura sólo puede darse cuando un proyecto de ley ha sido aprobado por ambas Cámaras, tal y como lo señala de modo específico el artículo 72 de la Carta Magna.

³⁵ ALVAREZ, J. y FLORES, H. Op. cit. p. 63.

f) El veto

Genéricamente el veto se define como el "derecho de que goza el Jefe de Estado para rechazar la promulgación de una ley sancionada por el Poder Legislativo",³⁶

El veto, en la legislación mexicana es un derecho subjetivo inherente únicamente al Poder Ejecutivo, y, algunos autores como el doctor Da Silva lo consideran como la antítesis de las sanciones.

Los principales motivos por el que el Ejecutivo puede vetar un acto legislativo son:

- 1.- La inconstitucionalidad o anticonstitucionalidad del mismo, y;
- 2.- La contrariedad del mismo al interés público.

No obstante a que, en términos generales, el veto tiene efectos suspensivos, puede afirmarse que no significa una negativa absoluta, en razón de que el cuerpo congresista puede reconsiderar el proyecto.

Asimismo, el veto puede oponerse ya sea a una parte o a la totalidad del proyecto.

Solo cabe agregar, que el trámite del veto es simple, en razón de que basta la devolución del proyecto a la Cámara de origen con la especificación de los señalamientos de la propia figura del veto, y quien lo atiende de primera instancia es precisamente el Presidente de dicho órgano legislativo.

g) Promulgación y publicación

La promulgación y la publicación, no obstante ser conceptos que se encuentran estrechamente vinculados entre sí, albergan significados diferentes:

La promulgación es definida por Prélot como "Un acto jurídico que constata oficialmente la existencia de la ley y marca el punto de partida de su ejecución".³⁷

De aquí parte precisamente el carácter coercitivo de la Ley o el Decreto, en tanto una ley no sea promulgada, no adquiere la característica doctrinaria de la *executio imperium*.

³⁶ PALOMAR DE MIGUEL, Juan Op. cit., p. 1035.

³⁷ PRELOT citado por DA SILVA Op. cit. p. 106.

En México, la promulgación corresponde al Poder Ejecutivo, al tenor de lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 que dice:

“Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Por su parte, la fase de la publicación determina el momento en que la ley empieza a producir efectos obligatorios, a diferencia de la promulgación que permite que la ley entre en período de eficacia.

A este respecto, expresa certeramente el doctor Da Silva: “La publicación de la Ley constituye un instrumento por el cual se transmite la promulgación a los destinatarios de la ley. La publicación es condición para que la ley entre en vigor y se convierta eficaz y se lleva a cabo por la inclusión de la ley promulgada en el Diario Oficial”.³⁸

h) Caducidad de los Proyectos de Ley

A pesar de que no es materia de legislación constitucional creemos que debe ser incluido en el texto de nuestra Carta Magna que la instancia de un proyecto de ley caduca al término de dos años de su presentación al Congreso; en dichas circunstancias se les tendrá por no presentados y se archivarán, a no ser que el Congreso votare en sus dos terceras partes, para que se diese una ampliación de dos años para su trámite, siempre que dicha moción se presente antes del vencimiento del plazo, esto para evitar el gran rezago legislativo el cual prácticamente es difícil de acabar por las nuevas iniciativas que surgen cada Legislatura y que están pendientes o de dictamen o de debate en el Pleno.

i) Tramitación de asuntos que no son propiamente Proyectos de Ley

Existen de iure y de facto, ciertos actos legislativos, que no pueden ser nombrados como leyes ni como decretos en sentido estricto y que sin embargo deben ser objeto de expedición y de publicación.

El doctor César Sepúlveda ejemplifica dichos actos legislativos, de los cuales, se mencionan a continuación los más representativos:

A) La declaratoria de la Cámara de Diputados que establece la validez de elecciones para Presidente de la República (Art. 74 fracción I constitucional).

³⁸ DA SILVA, José Alfonso. Op. cit., p. 100.

B) La aprobación del Senado de los Tratados Internacionales (Art. 76 fracción I constitucional).

C) La resolución o acuerdo del Congreso dando las bases para que el Ejecutivo contraiga empréstitos (Art. 73 fracción VIII constitucional), etc.

D) El nombramiento del Presidente Interino (Art. 84 constitucional).

La tramitación de este tipo de actos legislativos, resulta un tanto más simple que la correspondiente a los proyectos de ley y decretos, ya que los legisladores puede, en el pleno, resolver acerca del particular, sin la necesidad de que previamente haya intervenido una Comisión Dictaminadora. En caso de que el asunto sea complicado, se puede crear una Comisión Especial para su estudio.

4.- El procedimiento especial de la reforma constitucional

a) Naturaleza de la reforma constitucional

Dice el doctor Sepúlveda que: "Cada Constitución es producto de un enfrentamiento de fuerzas, de un proceso histórico determinado, y aún, de una situación internacional dada...Por eso, ella misma establece si ha de perdurar y cómo debe perdurar...de ahí que el espíritu de reforma sea diverso de Nación a Nación y de Constitución a Constitución".³⁹

En el orden de ideas propuesto por el doctor Sepúlveda, se infiere que el constitucionalismo de una Nación se encuentra totalmente supeditado al devenir socio-histórico de la misma.

El propio derecho como disciplina social aplicada es consecuencia del desarrollo de la sociedad que tiene, por cierto, un carácter cien por ciento dinámico, y por consiguiente la maleabilidad de las normas está sujeta al cambio social.

No obstante, es necesario determinar que el órgano encargado de reformar una Constitución se encuentra subordinado a lo dispuesto por el propio texto de la Carta Magna.

El fundamento doctrinario del respeto a los preceptos de reformabilidad de una Constitución, lo es la propia voluntad popular, y el hecho de que un órgano de Estado no puede modificar con potestad autónoma las disposiciones plasmadas por el propio pueblo.

³⁹ SEPULVEDA, César. "Derecho Legislativo Mexicano". p. 262.

Puede, por consiguiente enunciarse que el poder de reforma de la Constitución es, a grosso modo: "aquella actividad dirigida a modificar total o parcialmente una Constitución rígida, utilizando para ello un procedimiento *preestablecido* al efecto por el ordenamiento constitucional".

b) Los límites explícitos e implícitos del Constituyente Permanente

1.- Límites expresos o explícitos

Los ordenamientos constitucionales de algunas naciones como Italia o Alemania, establecen la existencia de preceptos que son inamovibles, es decir, irreformables bajo cualesquier circunstancia de derecho.

En tal supuesto de rigidez, si este se aplicase, la única vía de supresión o reforma de dichos preceptos sería la caída del sistema estatal que dio origen a la Carta Magna, a través de la institución de la Revolución.

No obstante, señala Vanossi, la inamovilidad de dichas normas es de carácter relativo, ya que en un momento dado, el organismo estatal encargado de reformar la Constitución, puede derogarlos o modificarlos, siempre y cuando se siga el procedimiento legal existente al respecto.

2.- Límites implícitos

Existen ciertas instituciones jurídicas, de carácter universal que son implícitamente inderogables, ya que el suprimirlas o reformar su contenido de fondo, se opondría a postulados universales de los estados de derecho modernos, ejemplo de ello, lo es la protección de los derechos inherentes al hombre, manifestados jurídicamente a través de las Garantías Individuales.

A pesar de lo anterior, resulta evidente que los límites implícitos tampoco son aceptables en estricto sentido, por la sencilla razón de que el órgano estatal encargado de reformar el texto constitucional, puede hacerlo, ya sea para ampliar el ámbito jurídico de estos preceptos supuestamente pétreos.

Las cláusulas pétreas, es decir, aquellas de contenidos constitucionales pretendidamente irreformables por supuesta afectación del espíritu de la Constitución escrita, no pueden ser jurídicamente aceptadas, sobre todo con base en el argumento de que el Estado tiene la plena potestad de modificar sustancialmente su propio ordenamiento supremo, moviéndose siempre dentro del ámbito del derecho vigente, como lo corroboran las numerosas Constituciones modernas que prevén también la posibilidad de su reforma total mediante mecanismos jurídicos expresos.

c) El contenido de la Reforma Constitucional

El contenido de la reforma constitucional, varía en razón del tipo de reforma operante. Estos tipos de reforma son, a saber:

1.- Reforma parcial, donde se modifican uno o varios preceptos constitucionales, sin que se altere el espíritu o contenido sustancial del máximo ordenamiento.

2.- Reforma general, en donde se modifica el todo del cuerpo constitucional, o bien partes sustanciales del mismo, que lleven implícitamente un cambio drástico en los planos social, político o económico.

d) El procedimiento especial de reforma en el Congreso

El fundamento jurídico del procedimiento de reforma constitucional en nuestro país, se encuentra contenido en el artículo 135, que reza a la letra:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

Resulta evidente, que por tratarse de una Constitución cuyo ámbito de validez territorial es de carácter federal, resulta prioritario que las reformas o adiciones sean discutidas también en las legislaturas locales.

El procedimiento de reforma constitucional, puede enunciarse en los siguientes pasos:

Primero. La iniciativa de reforma o adición puede surgir indistintamente del Presidente de la República, de los miembros del Congreso de la Unión o bien de las legislaturas de los Estados. El procedimiento a seguir es similar al establecido para las iniciativas genéricamente, en el artículo 72 de la Carta Magna, estudiado con antelación.

Segundo. Para que la iniciativa de reforma o adición se considere aprobada por ambas Cámaras, es necesario que se reúna la voluntad en sentido positivo de dos terceras partes del quórum presente, a diferencia de la expedición de leyes ordinarias, donde basta la simple mayoría.

Tercero. La Ley Fundamental no establece un procedimiento específico para el paso subsecuente a la aprobación de la iniciativa por ambas Cámaras. No obstante, la práctica indica, que el Congreso de la Unión a través de la Oficialía Mayor, hace llegar la iniciativa aprobada a las legislaturas locales. El proceso de deliberación acerca de la iniciativa en el seno de estas legislaturas, se rige por los Reglamentos Internos, a falta de ordenamiento constitucional expreso.

Cuarto. En la práctica legislativa, las legislaturas de los Estados hacen llegar al Congreso de la Unión, su dictamen de aprobación ya sea a través de la Comisión Permanente o de la Cámara que les turnó la iniciativa.

Quinto. Una vez reunida la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, se sigue el procedimiento de la sanción ejecutiva, promulgación y publicación en los términos normales.

Por exclusión, si las legislaturas no manifiestan su conformidad bajo el principio de mayoría, la Constitución no puede ser adicionada o reformada.

e) La inexistencia del principio de revisión constitucional en nuestra Carta Magna

Para fines del presente apartado es necesario aclarar que en materia parlamentaria, la revisión constitucional se refiere a la reforma general de la misma.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, guarda silencio; es decir, no establece un procedimiento para la revisión del texto constitucional originario.

El artículo 135, citado anteriormente se refiere indiscriminadamente a reformas y adiciones constitucionales, que en la praxis y hasta la fecha, han sido de carácter parcial.

La doctrina establece -siguiendo el principio de exclusión-, que debido a la falta de una disposición en este sentido, la única forma de modificar totalmente el texto constitucional originario es mediante una nueva Asamblea Constituyente.

No obstante a que es precisamente la inviolabilidad de la Carta Magna, uno de los principios rectores del constitucionalismo moderno, hace falta establecer un principio de revisión a la Constitución Mexicana, en razón de que el cambiante estado de las situaciones históricas puede en un momento dado exigir el cambio de la Constitución originaria a través de la necesidad de una reforma general.

El modo idóneo de reformabilidad general de la Constitución Mexicana sería, a mi juicio, la ampliación de la potestad del poder reformador de las legislaturas federales y locales, que actuando conjuntamente con fracciones de los otros poderes de la Federación, adecuen el Código Fundamental a las nuevas circunstancias de hecho imperantes en la Nación.

Dicho procedimiento, al igual que la suplencia del silencio constitucional respecto al proceso de reforma parcial, deberían ser incluidos en el texto del artículo 135 de la Carta Magna.

C) Las actividades no legislativas del Congreso

1.- Concepto

Como se ha analizado en la primera parte del presente capítulo, las actividades del Congreso pueden ir más allá de la función legislativa propiamente dicha.

Aunque la doctrina no emite una definición de estas actividades, pueden inferirse que "son aquellas que aunque estrechamente vinculadas con la función legislativa, tienen una naturaleza jurídica diferente desde el punto de vista material".

Así tenemos a las facultades o funciones jurisdiccionales, las de control parlamentario y las de dirección política.

2.- Las facultades o funciones jurisdiccionales

En sentido amplio, las funciones jurisdiccionales del Congreso, son todas aquellas encaminadas a emitir dictámenes acerca de determinados despachos constitucionalmente especificados, que bien podrían ser propios de un órgano jurisdiccional. Basta revisar para entenderlas claramente la clasificación que de las facultades del Congreso hace el doctor Burgoa, en el rubro de facultades político-jurisdiccionales.

En sentido estricto, las facultades jurisdiccionales del Congreso, son aquellas en las que se desempeña el rol de jugador. En nuestra Constitución, la función jurisdiccional del Congreso se ve limitada a la figura del juicio político cuyo procedimiento se encuentra establecido en el párrafo cuarto del artículo 110 constitucional, donde las Cámaras desempeñan un papel activo en la imposición de sanciones a los servidores públicos que incurran en el supuesto normativo correspondiente:

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, pre-

via declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de sus miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores, son inatacables o podría también considerarse que la Cámara de Diputados ejerce funciones jurisdiccionales cuando califica la elección de Presidente, ya que si bien, el Tribunal Federal Electoral recibe todas las denuncias legales respecto a esta elección, es finalmente la Cámara baja erigida en Colegio Electoral la que decide respecto a la elección del titular del Ejecutivo.

Otra de las funciones jurisdiccionales la encontramos en la fracción XXII del artículo 73 en la que se faculta al Congreso para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

Finalmente, también debemos considerar como facultad jurisdiccional la otorgada a la Cámara de Senadores en la fracción VI del artículo 76, que le permite dictar resoluciones sobre cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, por dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

3.- La función de control parlamentario

El Derecho Parlamentario establece la existencia de algunas atribuciones del Congreso que reciben el carácter de funciones de control parlamentario.

Ochoa Campos los divide a su vez en actos internos y externos, siendo los actos de control externo "aquellos que establecen la interrelación entre los poderes y tienden a constituir el equilibrio entre ellos. Por su naturaleza son actos de revisión de un poder a otro. Se subdividen en actos de control externo del Poder Legislativo y actos de control externo sobre el Poder Legislativo".⁴⁰

Por su parte, los actos de control interno, "establecen con su carácter material que es administrativo y con su función, que es política, la operatividad dentro del

⁴⁰ OCHOA CAMPOS, M. Op. cit., p. 66.

poder y tienden a asegurar el ininterrumpido cumplimiento de las actividades de los legisladores, para acatar con ello la voluntad popular".⁴¹

Según el mismo autor, dichos actos son los siguientes:

I. Externos del Poder Legislativo

- A) Sobre el requisito de ser aprobada la suspensión de garantías por el Congreso de la Unión;
- B) Sobre facultades hacendarias;
- C) Sobre el informe de gobierno que anualmente debe rendir el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión y las comparecencias de los Secretarios de Despacho;
- D) Sobre declaratoria de guerra;
- E) Sobre la aprobación de Tratados Internacionales;
- F) Sobre aprobación de ciertos nombramientos de altos funcionarios y de grados militares;
- G) Sobre licencia, renuncia, falta o permiso del Presidente de la República;
- H) Sobre solución de conflictos políticos de los Estados;
- I) Sobre destitución de funcionarios judiciales;
- J) Sobre acusación y desafuero de funcionarios públicos;
- K) Sobre aprobación de dictámenes de pensiones de miembros del Poder Judicial Federal.

II. Externos sobre el Poder Legislativo

- A) Sobre la Comisión Inspectoradora de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- B) Sobre amparo de los individuos contra leyes del Congreso que violen las Garantías Individuales consagradas en la Constitución.

III. Internos del Poder Legislativo

- A) Sobre la Comisión Inspectoradora de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- B) Sobre el cumplimiento de sus funciones por los diputados y senadores;
- C) Sobre suspensión de sesiones que ninguna Cámara puede hacer sin consentimiento de la otra;
- D) Sobre acusación y desafuero de diputados y senadores al Congreso de la Unión

⁴¹ Ibidem.

4.- La función de dirección política

La dirección política es "aquella función consistente en la determinación de los objetivos de la política nacional y de los medios o instrumentos para conseguirlos. Esta función se manifiesta de manera fundamental aunque no exclusiva, en la relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo".

Las funciones de dirección política del Congreso, son diversas y hasta cierto punto equiparables con las facultades político-administrativas del Congreso de la Unión, revisadas en la primera parte del presente capítulo.

En la doctrina, se clasifican fundamentalmente en los siguientes rubros:

- a) Nombramiento de funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda por parte de la Cámara de Diputados (Art. 74 fr. III).
- b) Aprobación de Tratados y Convenios Internacionales por parte del Senado (Art. 76 fr. I).
- c) La aprobación de empréstitos y otros convenios relacionados con el crédito público por parte del Congreso General (Art. 73 fr. VIII).
- d) La aprobación de la Ley de Ingresos y del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (Art. 73 fr. XXIX-E).

5.- Participación del Congreso en los Estados de excepción

El derecho de excepción que contiene nuestra Carta Magna en el artículo 29 funciona como garantía constitucional para hacer frente a situaciones de crisis.

Así se menciona que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública y abiertamente cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro, se faculta al Presidente y a los miembros de su gabinete para que con aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente suspendan las garantías individuales para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.

A esta facultad se le limita para ser solo por cierto periodo de tiempo, a realizarlo a través de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga solo a determinados individuos. Además el Congreso solo otorgara al Ejecutivo las autorizaciones que estime necesarias para hacer frente a la situación.

D) Intervención del Ejecutivo y del Judicial en la labor legislativa

1.- Relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo

Resulta natural, que el ejercicio de la función legislativa implique en ocasiones que concurra la actuación conjunta de dos poderes para poder concluir o hacer precedente determinada fase configurante de un acto legislativo.

A continuación se enuncian aquellos actos de concurrencia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

a) El veto emanado de la sanción ejecutiva para las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

b) El período de sesiones. El artículo 66 constitucional establece a la letra que:

“El período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más allá del 31 de diciembre del mismo año.

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

Comenta al respecto Diego Valadés que: “es importante subrayar que no se ha reglamentado si el Presidente sólo tiene la opción de resolver el diferendo inclinándose por una de las dos posiciones que las Cámaras planteen o si, por el contrario, estaría en aptitud de sugerir una tercera fecha con la que pudiera no estar de acuerdo ninguna de las Cámaras”.⁴²

c) Informe Presidencial

En términos del artículo 69 constitucional, el Presidente de la República debe presentar su informe presidencial por escrito en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso.

d) Comparecencia de los miembros del gabinete.

Amén de las obligatorias comparecencias que deben de rendir los Secretarios de Estado al Congreso, el artículo 93 constitucional establece que cualquiera de las Cámaras puede citar a los Secretarios de Estado o Jefes de los Departamentos Administrativos, a comparecer.

⁴² VALADES, Diego. “Constitución y Política”. (México, 1987). p. 173.

Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 93, las Cámaras a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros (en la de Diputados), o de la mitad (en la de Senadores) pueden formar Comisiones para vigilar el desempeño de las empresas paraestatales y las de participación estatal mayoritaria.

e) Facultades extraordinarias

El segundo párrafo del artículo 131 constitucional, establece que el Ejecutivo puede ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas o tarifas de exportación e importación fijadas por el mismo Congreso.

f) Ratificación de nombramientos

Para los puestos públicos de Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Coroneles y demás superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, empleados superiores de Hacienda, no basta con el nombramiento Ejecutivo, sino que requiere la ratificación del Senado de la República. Si el Senado se encuentra en receso, dicha facultad recae en la Comisión Permanente.

g) Uso de la Guardia Nacional

Del mismo modo el Presidente, debe pedir autorización al Senado o en su caso a la Comisión Permanente para disponer de la Guardia Nacional, para afrontar situaciones de crisis.

2.- Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial

Respecto de la injerencia del Legislativo en el Judicial solo encontramos a los nombramientos, solicitudes de licencia y renuncia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, figuras de las que tiene conocimiento en primera instancia el Poder Ejecutivo, pero que deben ponerse a consideración de la Cámara de Senadores y en su caso de la Comisión Permanente para su ratificación (Arts. 89 fr. XVIII, 79 fr. V, 96, 98 y 99 constitucionales).

II. Las Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

Las facultades cuyo ejercicio es exclusivo de la Cámara de Diputados se encuentran enunciadas en el artículo 74 constitucional. Ya nos hemos referido a su explicación en otras partes de este trabajo, por lo que solo las anotaremos para dejar clara su competencia única y exclusiva.

La fracción I de dicho artículo faculta al órgano legislativo para "Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la Ley señala respecto a la elección del Presidente de la República".

Esta fracción se refiere a que la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, debe calificar las elecciones del Presidente de la República de conformidad con lo dispuesto en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por su parte, las fracciones II y III facultan a la Cámara de Diputados para crear una Comisión para la vigilancia del correcto y docto desempeño de la Contaduría Mayor, así como para nombrar a los jefes e integrantes de la misma.

Asimismo, la fracción IV faculta a la Cámara de Diputados para examinar, discutir y, en su caso, aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como para revisar y aprobar la Cuenta Pública.

La fracción V establece la facultad para determinar la procedencia de la acción penal contra funcionarios públicos que hayan incurrido en ilícitos, y, en su caso "para fungir como órgano de acusación ante la Cámara de Senadores, por la Comisión de un delito oficial y para desaforar a los funcionarios que gozan de este privilegio, por la comisión de un delito del orden común".⁴³

Las fracciones VI y VII fueron derogadas en 1987 y 1982 respectivamente, por lo que la última atribuida a los diputados en la fracción VIII es de carácter amplio o abierto, ya que reconoce que en otras disposiciones de la misma Constitución se les confieren otras facultades.

III. Las Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores

Estas facultades contenidas en el artículo 76 constitucional, pueden dividirse en tres modalidades:

A) Facultades político-administrativas

Dentro de esta modalidad entra la facultad contenida en la fracción I, que faculta a la Cámara en estudio para analizar la política exterior mexicana, aprobando los Tratados Internacionales y Convenciones Diplomáticas celebradas por el Ejecutivo Federal.

También encontramos dentro de esta categoría la de ratificación de puestos diplomáticos (Agentes y Cónsules), empleados superiores de Hacienda, Coroneles y

⁴³ CARPIZO, Jorge. "Derecho Constitucional". p. 241.

demás superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales hechos por el titular del Ejecutivo (Fracción II).

Al tenor de la fracción III, el Senado es el órgano constitucionalmente facultado para autorizar al Ejecutivo a que salgan tropas del territorio de la nación, y la estación por más de un mes de escuadras extranjeras en aguas territoriales mexicanas.

También en materia de política castrense, el Senado está facultado para otorgar el consentimiento al Ejecutivo para disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados (Fracción IV).

El Senado, en terna presentada por el Presidente de la República, está facultado para nombrar un gobernador provisional a aquellos Estados donde hubiesen desaparecido todos sus poderes, siempre y cuando no hubiere mandamiento expreso en la Constitución estatal correspondiente (Fracción V).

Deberá el Senado resolver los conflictos surgidos entre los Poderes de los Estados, cuando alguno de ellos ocurra al Senado con este fin específico, o cuando las fricciones políticas hayan desembocado en las armas (Fracción VI).

Debe también ratificar los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como las solicitudes de licencia y renuncia a dichos cargos (Fracción VIII).

También puede nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal de acuerdo a las hipótesis que la Constitución establece. (Fracción IX).

B) Facultades político-jurisdiccionales

El Senado de la República tiene la facultad de erigirse en Gran Jurado, para juzgar las altas omisiones cometidas por servidores públicos, que vayan en detrimento de los intereses de la Nación, de acuerdo a lo dispuesto por el Juicio de Responsabilidades contenido en el artículo 110 de la misma Carta Magna. (Fracción VII).

C) Facultades implícitas

Estas se dan al tenor de la fracción X. al decir que son "las demás que la misma Constitución le atribuye".

IV. Facultades delegadas a la Comisión Permanente

Las facultades de este organismo, se encuentran casi en su totalidad limitadas a los periodos de receso de las legislaturas correspondientes, pueden enumerarse del modo siguiente:

- 1.- Prestar su consentimiento al Ejecutivo para el uso de la Guardia Nacional;
- 2.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República y de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 3.- Recibir las iniciativas de ley o proposiciones durante el receso del Congreso, para turnarlas, en su oportunidad a las Comisiones correspondientes;
- 4.- Convocar por sí o a petición del Ejecutivo, a sesiones extraordinarias del Congreso, señalando en la propia convocatoria el asunto a tratar;
- 5.- Otorgar o denegar la aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, y también a las solicitudes de licencia, que le presente el titular del Ejecutivo. Pueden de igualmente otorgar licencia al Presidente de la República para ausentarse por treinta días del encargo, para el cual deberán nombrar al interino correspondiente.
- 6.- Ratificar los nombramientos de agentes diplomáticos, funcionarios hacendarios, coroneles y superiores de los cuerpos armados, en el período del receso del Senado.

V. Facultades idénticas para ambas Cámaras pero separadas en su ejercicio.

Las facultades que a continuación se enuncian, pueden ser ejercidas por igual por ambas Cámaras, pero de un modo independiente la una de la otra, ello debido a que tratan fundamentalmente de asuntos orgánicos de las mismas, están contenidas en el artículo 77 y son las siguientes:

- a) Dictar resoluciones económicas orgánicas, es decir, relativas a su régimen interior. Esta facultad le permite manejar su presupuesto de manera autónoma.
- b) Comunicarse con la Cámara Colegisladora o con el Ejecutivo Federal, a través de Comisiones especiales, surgidas de su seno. Ejemplos de estas son las que comunican la instalación o finalización de periodos de sesiones.

c) Hacer el nombramiento de los empleados de la Cámara y elaborar el Reglamento Interior de la misma. Por cierto, hemos comentado al respecto que existe un Reglamento que regula la vida de las dos Cámaras, a pesar de que existe claramente la disposición constitucional de que cada una puede y debe tener su propio reglamento que rija su vida interna.

d) Convocar a elecciones extraordinarias para cubrir las vacantes de sus miembros respectivos; estableciendo que para el caso de los diputados electos por el principio de representación proporcional, las vacantes deben ser cubiertas por diputados del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, a los diputados renunciantes.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1.- El Derecho Parlamentario debe ser considerada como una disciplina jurídica autónoma y específica derivada del Derecho Constitucional. Esto porque tiene su origen en el Código Fundamental y porque es regulada a través de la Ley Orgánica del Congreso General y del Estatuto de Gobierno Interior del mismo Congreso.

2.- Esta materia debe llamarse Derecho Parlamentario por ser el nombre universalmente aceptado, ya que se refiere al cuerpo de personas que se reúnen para discutir y tomar determinaciones sobre acciones y rumbos comunes de manera concertada, así toda asamblea que tenga el debate como un instrumento básico para alcanzar decisiones consensuales puede llamarse Parlamento, Congreso, Cámara, etc. y no afectará a su función principal.

3.- La asignatura de Derecho Parlamentario debe ser incluida en el Plan de Estudios de la Facultad de Derecho a nivel licenciatura, ya que nuestra escuela ha sido semillero de legisladores por varias generaciones al Congreso Mexicano. Desgraciadamente muchos de ellos han carecido de un grado de especialización adecuado, que los ha limitado para cumplir adecuadamente con su función parlamentaria y representativa.

4.- Es importante que se siga avanzando en la investigación del Derecho Parlamentario, sobre todo para que se sigan creando textos que ayuden tanto a los legisladores, como a los investigadores y estudiosos de esta disciplina. Queremos hacer notar que el derecho comparado es importante, sin embargo más trascendental para esta asignatura será la creación de documentos, ensayos, tesis y libros que enfoquen esta disciplina al derecho mexicano. la bibliografía que a este respecto tenemos es prácticamente exigua.

5.- No puede entenderse la formación del Estado Mexicano sin la participación del Congreso, ya que la historia del Poder Legislativo en México es en sí, la historia política de nuestra patria.

Nuestro Congreso, desde su conformación, tiene varias influencias entre las que destacan las ideas de la Revolución Francesa, la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, la Constitución de Cádiz y las características propias surgidas de su propio desarrollo histórico.

Nuestro Congreso surge en la lucha por la Independencia Nacional. En Europa el Parlamento nace para acabar con el poder omnimodo de las Monarquías. Así surge la gran diferencia entre la concepción del Poder Legislativo en las diferentes

regiones del mundo, mientras que en América a través de esta institución se lucha por alcanzar la libertad, en Europa se utiliza como medio para lograr su dignidad. Que esta situación histórica nos separe de la concepción del Poder Legislativo Europeo no quiere decir que no tengamos su influencia, así como que esta coincidencia nos une con Estados Unidos -y sin negar tampoco su influencia- no quiere decir que nuestro Congreso sea una copia de él de ellos.

6.- Encontramos antecedentes de instituciones legislativas en todas las épocas de la historia nacional, así como en todas las Constituciones Políticas que nos han regido:

En la Cultura Azteca el Consejo Supremo y los Calpulli, cabe destacar sin embargo, que el Huey Tlatoani ejercía principalmente la actividad legislativa.

En la Época Colonial fueron muchas las instituciones encargadas de cumplir la función legislativa, destacan por su relación con la Nueva España el Real Consejo de Indias en tierras europeas, y los Cabildos o Ayuntamientos así como el Cabildo Abierto, que fueron instituciones con origen democrático, en terreno americano.

Los primeros legisladores mexicanos formaron parte del Constituyente que dio vida a la Constitución de Cádiz de 1812, la cual penso en un Poder Legislativo verdadero contrapeso del poder de la Monarquía..

El primer Poder Legislativo, entendido como tal, surge en nuestra historia en plena lucha por la Independencia en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocida como Constitución de Apatzingán, teniendo como antecedentes los "Elementos Constitucionales" de López Rayón y los "Sentimientos de la Nación" de José Ma. Morelos.

El segundo Congreso Mexicano en 1822 formado para redactar una Constitución fue objeto del primer golpe de estado en contra del Poder Legislativo por parte del fugaz Imperio de Iturbide.

El tercer Congreso Constituyente Mexicano creó la Constitución Federal de 1824 y depositó el Poder Legislativo en un Congreso Bicameral.

Las Siete Leyes Constitucionales del espurio Congreso Constituyente de 1835-1836 debilitaron al Poder Legislativo al crear el Supremo Poder Conservador que tenía algunas facultades que originalmente correspondían al Congreso.

Las Bases Orgánicas de 1843 convirtieron al Senado en una Cámara clasista pues su elección se dio en base a estamentos sociales.

El Congreso de 1846-1847, que redactó el Acta de Reformas a la Constitución de 1824, consideró la importancia de tener un Senado equilibrado en su experiencia parlamentaria, ya que estableció la renovación por mitad cada tres años de este órgano legislativo.

El Congreso Constituyente de 1856-1857 dio supremacía al Poder Legislativo frente al Ejecutivo, desapareció al Senado de la República y dio gran prestigio a los diputados liberales que lo formaron. La razón del debilitamiento del Ejecutivo se dio en virtud de las amargas experiencias derivadas de la dictadura de Santa Anna.

Ante la reacción conservadora que propició la intervención extranjera el Congreso luchó y triunfó al lado de Juárez por el restablecimiento de la República.

En 1874 es restablecido el Senado como garante del Federalismo Mexicano.

El Poder Legislativo durante la dictadura porfirista permite a Díaz obtener un conjunto de facultades meta-constitucionales que denigraron su papel y lo convirtieron en un órgano dócil a merced del Ejecutivo.

Al triunfar la Revolución Maderista el Congreso Mexicano se convirtió en un órgano plural en el que desgraciadamente triunfó muchas veces el ala reaccionaria, la que vio en el asesinato de Madero el final de un complot político que destruyó el régimen democrático y en el cual había participado. Sin embargo hubo legisladores del ala renovadora entre los que destaca el senador chiapaneco Belisario Domínguez, que ofreció su vida para dignificar el papel del Poder Legislativo Mexicano en contra del gobierno usurpador de Huerta.

Al triunfar el Ejército Constitucionalista se convocó a la Convención de Aguascalientes, esta se convirtió en el primer gran ensayo parlamentario antes de que se convocara a un nuevo Congreso Constituyente.

Venustiano Carranza convocó a un Congreso que aprobaría su proyecto de Constitución Reformada el cual fue prácticamente arrollado por los diputados constituyentes, que siendo fieles intérpretes de la voluntad popular crearon por primera vez en la historia del constitucionalismo una Carta Magna con derechos sociales.

7.- Nunca más en la historia parlamentaria de nuestro país se volvería a registrar un Poder Legislativo tan independiente del Poder Ejecutivo como aquel que se reunió en la Ciudad de Querétaro a finales de 1916. A pesar de opiniones en contrario y de que definitivamente en el texto constitucional se le dieron nuevas atribuciones al Ejecutivo, la actuación de los miembros de este Congreso Constituyente nos permite asegurar que mientras exista la intención de acatar el mandato representativo

dado por el pueblo a sus representantes, no habrá Poder Ejecutivo que pueda dominar al Congreso.

8.- En las décadas inmediatas a la promulgación de la Constitución, el Poder Legislativo, que se integro en mucho por militares, siempre se disciplino al titular del Ejecutivo. Posteriormente con la creación del Partido Nacional Revolucionario los diputados y senadores al Congreso pertenecientes a este partido dependieron prácticamente del Presidente de la República en turno.

En 1963 a instancias del joven diputado veracruzano Jesús Reyes Heróles se crearon los cimientos de un sistema político de partidos, a través de la incorporación de miembros de estos a la Cámara de Diputados.

De 1977 a la fecha con la pluralidad de la integración primero en la Cámara de Diputados y recientemente en la de Senadores, se han dado grandes pasos tanto legislativos como políticos en la conformación de un Poder Legislativo mas democrático y mas independiente del Ejecutivo.

La LIV Legislatura fue el parteaguas de la historia moderna del Poder Legislativo en México, ya que la integración de la Cámara de Diputados por primera vez obligo al Partido Revolucionario Institucional a formar alianzas con otras fuerzas políticas para poder reformar la Constitución. En la LV Legislatura de la Cámara de Diputados se dio un paso histórico en la dirección política y de gobierno de este órgano legislativo al crearse el 7 de noviembre de 1991, a través de un Acuerdo Parlamentario, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política integrada por todos los líderes de los grupos parlamentarios.

Con la integración de la LVI Legislatura de la Cámara de Senadores se dio un gran avance en la estructura de este órgano legislativo, que solo tiene precedente con su restablecimiento en el siglo pasado después que los Constituyentes de 1857 la habían eliminado. La democratización y la participación de las distintas fuerzas políticas en el seno de esta Cámara, nos permiten asegurar que se tiene un nuevo Senado que vigoriza y refuerza el trabajo y la independencia del Poder Legislativo.

9.- Falta mucho para lograr la total independencia del Poder Legislativo y transformarlo en una institución completamente al servicio del pueblo y no de los intereses partidistas o de grupo por lo que consideramos:

Debe incluirse en el texto constitucional, instituciones de democracia semi-directa como el Plebiscito y el Referéndum, que permitan hacer frente a la crisis de credibilidad que los representantes populares tienen en México.

A raíz de los cambios legales que nos permiten tener un Congreso mas plural, debe impulsarse una nueva cultura política que permita a nuestros parlamentarios entender claramente el mandato constitucional de la soberanía popular, que los aleje de líneas partidistas o votaciones en bloque que pocas veces entienden. Es decir, debe buscarse la independencia de decisiones de los legisladores independientemente del partido político al que pertenezcan.

Para fortalecer al Poder Legislativo debe permitirse la reelección parlamentaria en los mismos distritos por los que fueron originalmente electos los diputados, y por los mismos Estados en el caso de los senadores.

La falta de cultura parlamentaria en nuestro país ha permitido grandes abusos por parte del Ejecutivo, por lo que debe demandarse a los legisladores una mejor capacitación legislativa que le permita entender y analizar la iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo que en pocas ocasiones son debatidas con sólidos argumentos.

Para atacar el rezago legislativo debe ser adicionado un principio de caducidad de las iniciativas, para que estas en un termino de dos años, de no ser dictaminada en Comisión o debatidas en el Pleno pierdan su vigencia automáticamente.

Se propone la creación de un cuerpo profesional especializado tanto en materia de funcionamiento interno de las Cámaras como en lo referente a la técnica legislativa, sirva de ejemplo la figura de los letrados en Cortes en España, que se incorporan a este organismo a través de un severo examen de oposición.

Debe ser reformado el artículo 73 constitucional para organizar por materias las facultades del Congreso, haciéndolas mas claras y evitando inútiles repeticiones.

Proponemos la adición de un principio constitucional que permita la revisión del texto integro de la Constitución a través del Constituyente permanente.

Debe ser adicionado el artículo 71 para otorgar el derecho de iniciar leyes o decretos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las materias que le competen a su función.

Las Cámaras deben de crear su propio Reglamento Interno a la brevedad posible con la intención de adecuar el debate parlamentario a las diferentes necesidades que les atañen.

Debe legislarse para que el titular del Poder Ejecutivo comparezca ante el Congreso cuando este se lo requiera y por medio de una votación calificada de 2/3 partes de sus miembros. Respecto a los Informes Presidenciales debe permitirse un

debate entre los miembros del Poder Legislativo y el titular del Ejecutivo el que podrá asesorarse de los miembros de su gabinete.

Las Comisiones de Dictamen Legislativo deben tener mayor apoyo humano y técnico para el desempeño de sus tareas, así como debe regularse en el reglamento respectivo su funcionamiento estableciendo los derechos y obligaciones de los legisladores en el seno de estas.

Debe perder la categoría de legislador el representante que habiendo accedido al Congreso por la vía de la representación proporcional en la Cámara de Diputados o de la primera minoría en la Senadores renuncie al partido que lo llevo ocupar dicho escaño.

En la Ley Orgánica debe crearse un capítulo que establezca claramente los derechos y obligaciones de los legisladores para evitar el abuso de estos, en el desempeño de su función.

Los Estatutos de los grupos parlamentarios integrantes del Congreso de la Unión deben ser aceptados como fuente del Derecho Parlamentario, por lo que debe ser requisito establecido en la ley secundaria la inscripción de tales ante la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente al iniciar su encargo una Legislatura.

Debe darse mas relevancia a los acuerdos parlamentarios que son también fuente del Derecho Parlamentario, ya que han demostrado que su adopción ha dinamizado y eficientado la labor del Congreso Mexicano.

La Jurisprudencia Parlamentaria debe ser adoptada por el Poder Legislativo Mexicano como un instrumento que agilice y esclarezca en las Cámaras de Diputados y de Senadores su propia legislación. Así, la jurisprudencia podrá tomar decisiones similares en casos análogos, interpretar el contenido de las normas, suplir su ausencia y actualizar su contenido a fin de adaptarlas a la realidad y necesidades del Congreso.

10.- Respecto a la publicitación del trabajo parlamentario este debe hacerse a través de un canal de televisión que le permita al elector ver desde su propia televisión la actuación de sus representantes en el debate y en la votación de las leyes y decretos. Creemos que esto permitiría al pueblo tener acceso real a la cultura parlamentaria, interesarse en esta y calificar la actuación de sus representantes en el seno del Congreso.

Debe fomentarse como en antaño la Crónica Legislativa en los periódicos de circulación nacional. También deben firmarse convenios del Congreso con Institu-

ciones de nivel superior para permitir el libre acceso de sus estudiantes a la información legislativa y al trato con los representantes populares.

Finalmente y como conclusión principal después de una investigación difícil por la carencia de bibliografía al respecto, anotamos que nuestro Congreso debe tener una Biblioteca digna del poder que representa. A una biblioteca no se le mide por el tamaño de sus instalaciones o por la gran red computarizada que tenga, sino esencialmente por el número de volúmenes disponibles o de publicaciones periódicas a las que este inscrito. Debe el Congreso ser la institución más importante respecto a la compilación de documentos históricos, leyes, revistas, libros, etc. desgraciadamente hasta ahora a pesar de la creación de comités, institutos y sistemas de información, estamos muy lejos de tener un archivo que sea la base para desarrollar la materia de derecho parlamentario que esta tesis principalmente propone.

ANEXOS

**ACUERDO DE LOS COORDINADORES DE LOS GRUPOS
PARLAMENTARIOS PARA CREAR LA COMISION DE
REGIMEN INTERNO Y CONCERTACION POLITICA**

CONSIDERANDO

Que la expresión de las diferentes corrientes resultantes del pluralismo político que caracteriza a la Cámara de Diputados debe encauzarse en un foro formal y estructurado de análisis y discusión que concrete el pensamiento de los grupos parlamentarios, en acciones que coadyuven al óptimo ejercicio de sus funciones legislativas, políticas y administrativas.

Que para la mejor atención de los asuntos parlamentarios es conveniente la presencia de un órgano de gobierno de la Cámara que funja como enlace, apoyo y coordinación de los grupos parlamentarios, a la vez que en su integración refleje la composición plural de la Cámara.

Que el artículo 50 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones.

Que el artículo 70 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que cada Cámara podrá aumentar o disminuir el número de las Comisiones;

Que en virtud de lo anterior los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados consideran necesaria la creación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de conformidad con el siguiente

ACUERDO

UNICO.- Se constituye la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados, integrada por Diputados de los diversos grupos parlamentarios, que fungirá como instancia de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene a su cargo la propia Cámara.

La Comisión estará integrada por los siguientes Diputados:

FERNANDO ORTIZ ARANA
DIEGO FERNANDEZ DE CEVALLOS
ROSA ALBINA GARAVITO ELIAS
ALBERTO CARRILLO ARMIENTA
CARLOS ENRIQUE CANTU ROSAS
CUAUHTEMOC AMEZCUA DROMUNDO
JOSE ANTONIO GONZALEZ FERNANDEZ
MA. DE LOS ANGELES MORENO URIEGAS
PEDRO OJEDA PAULLADA
GUSTAVO CARVAJAL MORENO
MIGUEL GONZALEZ AVELAR
MANUEL DIAZ INFANTE

El presente acuerdo se suscribe en el Recinto Alterno de la H. Cámara de Diputados de la LV Legislatura a los siete días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y uno.

POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL
FERNANDO ORTIZ ARANA. RUBRICA.

POR EL PARTIDO ACCION NACIONAL
DIEGO FERNANDEZ DE CEVALLOS. RUBRICA.

POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA
ROSA ALBINA GARAVITO ELIAS. RUBRICA.

POR EL PARTIDO FRENTE CARDENISTA DE RECONSTRUCCION NACIONAL
ALBERTO CARRILLO ARMIENTA. RUBRICA.

POR EL PARTIDO AUTENTICO DE LA REVOLUCION MEXICANA
CARLOS ENRIQUE CANTU ROSAS. RUBRICA.

POR EL PARTIDO POPULAR SOCIALISTA
CUAUHTEMOC AMEZCUA DROMUNDO. RUBRICA

"EL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO"

BREVE ESTUDIO SOBRE SU DENOMINACION, ESTRUCTURA, INTEGRACION Y DURACION DE LAS LEGISLATURAS

DENOMINACION GENERAL: PARLAMENTO DENOMINACION PARTICULAR: PARLAMENTO

PAIS	ESTRUCTURA	INTEGRACION	DURACION LEGISLATURA
1.- ANTIGUA Y BARBUDA	BICAMERAL	17 SENADORES 17 REPRESENTANTES	5 AÑOS
2.- AUSTRALIA	BICAMERAL	76 SENADORES 146 REPRESENTANTES	6 AÑOS 3 AÑOS
3.- BAHAMAS	BICAMERAL	16 SENADORES 49 ASAMBLEISTAS	5 AÑOS 5 AÑOS
4.- BANGLADESH	UNICAMERAL	330 DIPUTADOS	5 AÑOS
5.- BARBADOS	BICAMERAL	21 SENADORES 26 ASAMBLEISTAS	5 AÑOS 5 AÑOS
6.- CANADA	BICAMERAL	110 SENADORES 285 DIPUTADOS	5 AÑOS 5 AÑOS
7.- DINAMARCA	UNICAMERAL	179 DIPUTADOS	4 AÑOS
8.- FINLANDIA	UNICAMERAL	200 DIPUTADOS	4 AÑOS
9.- FRANCIA	BICAMERAL	321 SENADORES 577 DIPUTADOS	9 AÑOS 5 AÑOS
10.- GRENADA	BICAMERAL	13 SENADORES 15 REPRESENTANTES	5 AÑOS 5 AÑOS
11.- ISLANDIA	UNICAMERAL	63 DIPUTADOS	4 AÑOS
12.- INDIA	BICAMERAL	245 CONSEJEROS DE ESTADO 545 DIPUTADOS	6 AÑOS 5 AÑOS
13.- IRLANDA	BICAMERAL	60 SENADORES 166 REPRESENTANTES	5 AÑOS 5 AÑOS
14.- ISRAEL	UNICAMERAL	120 DIPUTADOS	4 AÑOS
15.- ITALIA	BICAMERAL	325 SENADORES 630 DIPUTADOS	5 AÑOS 5 AÑOS
16.- JAMAICA	BICAMERAL	21 SENADORES 60 REPRESENTANTES	5 AÑOS 5 AÑOS
17.- ISLAS MARSHALL	UNICAMERAL	33 SENADORES	4 AÑOS
18.- MALASIA	BICAMERAL	69 SENADORES 160 REPRESENTANTES	3 AÑOS 5 AÑOS
19.- MOLDAVIA	UNICAMERAL	380 DIPUTADOS	5 AÑOS
20.- NAURU	UNICAMERAL	18 DIPUTADOS	3 AÑOS
21.- NEPAL	BICAMERAL	60 MIEMBROS DE LA ASAMBLEA NACIONAL 205 REPRESENTANTES	6 AÑOS 5 AÑOS
22.- NORUEGA	UNICAMERAL	165 DIPUTADOS	4 AÑOS
23.- NUEVA GUINEA	UNICAMERAL	109 DIPUTADOS	5 AÑOS
24.- PAKISTAN	BICAMERAL	87 SENADORES 217 MIEMBROS DE LA ASAMBLEA NACIONAL	6 AÑOS 5 AÑOS
25.- RUMANIA	BICAMERAL	112 SENADORES 397 DIPUTADOS	4 AÑOS 4 AÑOS
26.- SANTA LUCIA	BICAMERAL	11 SENADORES 18 ASAMBLEISTAS	5 AÑOS 5 AÑOS

PAIS	ESTRUCTURA	INTEGRACION	DURACION LEGISLATURA
27.- SINGAPUR	UNICAMERAL	81 DIPUTADOS	5 AÑOS
28.- ISLAS SALOMON	UNICAMERAL	38 DIPUTADOS	5 AÑOS
29.- SUDAFRICA	TRICAMERAL	178 MIEMBROS DE LA ASAMBLEA (RAZA BLANCA)	5 AÑOS
		85 DIPUTADOS (RAZA BLANCA Y NEGRA)	5 AÑOS
		45 CAMARA DELEGADOS (RAZA NEGRO)	5 AÑOS
30.- SRY LANKA	UNICAMERAL	225 DIPUTADOS	6 AÑOS
31.- SUAZILANDIA	BICAMERAL	20 SENADORES	5 AÑOS
		50 ASAMBLEISTAS	5 AÑOS
32.- SUECIA	UNICAMERAL	349 DIPUTADOS	3 AÑOS
33.- TRINIDAD Y TOBAGO	BICAMERAL	31 SENADORES	5 AÑOS
		36 REPRESENTANTES	5 AÑOS
34.- TUVALU	UNICAMERAL	13 DIPUTADOS	4 AÑOS
35.- UCRANIA	UNICAMERAL	450 DIPUTADOS	5 AÑOS
36.- REINO UNIDO	BICAMERAL	1193 SENADORES (LORDS)	PERPETUOS
		650 DIPUTADOS (COMUN)	5 AÑOS
37.- VANUATU	UNICAMERAL	48 DIPUTADOS	4 AÑOS
38.- ZIMBABWE	UNICAMERAL	150 DIPUTADOS	5 AÑOS

DENOMINACION GENERAL: CONGRESO

DENOMINACION PARTICULAR: CONGRESO

1.- BRASIL	BICAMERAL	81 SENADORES	6 AÑOS
		503 DIPUTADOS	4 AÑOS
2.- CHILE	BICAMERAL	48 SENADORES	8 AÑOS
		120 DIPUTADOS	4 AÑOS
3.- COLOMBIA	BICAMERAL	102 SENADORES	4 AÑOS
		161 REPRESENTANTES	4 AÑOS
4.- REPUBLICA DOMINICANA	BICAMERAL	30 SENADORES	4 AÑOS
		120 DIPUTADOS	4 AÑOS
5.- ECUADOR	UNICAMERAL	77 DIPUTADOS	4 AÑOS
		(12 NACIONALES Y 65 PROVINCIALES)	4 AÑOS (NACIONALES) 2 AÑOS (PROVINCIALES)
6.- ESTADOS UNIDOS	BICAMERAL	100 SENADORES	6 AÑOS
		435 REPRESENTANTES	2 AÑOS
7.- FILIPINAS	BICAMERAL	24 SENADORES	6 AÑOS
		201 REPRESENTANTES	3 AÑOS
8.- HONDURAS	UNICAMERAL	120 DIPUTADOS	4 AÑOS
9.- MICRONESIA	UNICAMERAL	14 SENADORES	2 AÑOS
10.- PARAGUAY	BICAMERAL	36 SENADORES	5 AÑOS
		72 DIPUTADOS	5 AÑOS

PAIS	ESTRUCTURA	INTEGRACION	DURACION LEGISLATURA
------	------------	-------------	----------------------

DENOMINACION PARTICULAR: CONGRESO GENERAL

11.- ARGENTINA	BICAMERAL	46 SENADORES	9 AÑOS
		259 DIPUTADOS	4 AÑOS
12.- BOLIVIA	BICAMERAL	27 SENADORES	4 AÑOS
		130 DIPUTADOS	4 AÑOS

DENOMINACION PARTICULAR: CONGRESO POPULAR

13.- CHINA	UNICAMERAL	2978 DIPUTADOS	5 AÑOS
------------	------------	----------------	--------

DENOMINACION PARTICULAR: CONGRESO DE LA REPUBLICA

14.- GUATEMALA	UNICAMERAL	116 DIPUTADOS	5 AÑOS
15.- VENEZUELA	BICAMERAL	52 SENADORES (TRES DE POR VIDA)	5 AÑOS
		201 DIPUTADOS	5 AÑOS

DENOMINACION PARTICULAR: CONGRESO GENERAL

16.- LIBIA	UNICAMERAL	750 DIPUTADOS	3 AÑOS
------------	------------	---------------	--------

DENOMINACION PARTICULAR: CONGRESO DE LA UNION

17.- MEXICO	BICAMERAL	64 SENADORES	6 AÑOS
		500 DIPUTADOS	3 AÑOS

DENOMINACION GENERAL: ASAMBLEA

DENOMINACION PARTICULAR: ASAMBLEA POPULAR

1.- ALBANIA	UNICAMERAL	140 MIEMBROS	4 AÑOS
2.- DOMINICA	UNICAMERAL	31 DIPUTADOS	5 AÑOS
3.- LAOS	UNICAMERAL	79 DIPUTADOS	5 AÑOS

DENOMINACION PARTICULAR: ASAMBLEA SUPREMA

4.- KOREA	UNICAMERAL	687 MIEMBROS	4 AÑOS
-----------	------------	--------------	--------

DENOMINACION PARTICULAR: ASAMBLEA NACIONAL POPULAR

5.- GUINEA BISSAN	UNICAMERAL	150 DIPUTADOS	5 AÑOS
-------------------	------------	---------------	--------

PAIS	ESTRUCTURA	INTEGRACION	DURACION LEGISLATIVA
------	------------	-------------	----------------------

DENOMINACION PARTICULAR: ASAMBLEA

LEGISLATIVA

6.- COSTA RICA	UNICAMERAL	57 DIPUTADOS	4 ANOS
7.- EL SALVADOR	UNICAMERAL	84 DIPUTADOS	3 ANOS
8.- LIBERIA	UNICAMERAL	51 DIPUTADOS	18 MESES*
9.- MAURICIO	UNICAMERAL	70 DIPUTADOS	5 ANOS
10.- PANAMA	UNICAMERAL	68 DIPUTADOS	5 ANOS
11.- TONGA	UNICAMERAL	30 DIPUTADOS	3 ANOS

DENOMINACION PARTICULAR: ASAMBLEA FEDERAL

12.- COMOROS	UNICAMERAL	42 DIPUTADOS	5 ANOS
13.- CHECOSLOVA- QUIA	BICAMERAL	150 CAMARA NACIONAL 150 CAMARA POPULAR	2 ANOS 2 ANOS
14.- SAMUA OCCIDENTAL	UNICAMERAL	47 DIPUTADOS	3 ANOS
15.- SUIZA	BICAMERAL	46 CONSEJEROS 200 NACIONAL COUNCIL	4 ANOS 4 ANOS

DENOMINACION PARTICULAR: ASAMBLEA

CONSULTIVA ISLAMICA

16.- IRAN	UNICAMERAL	270 DIPUTADOS	4 ANOS
-----------	------------	---------------	--------

DENOMINACION PARTICULAR: ASAMBLEA DE GENTES

17.- ANGOLA	UNICAMERAL	319 DIPUTADOS	5 ANOS
18.- EGIPTO	UNICAMERAL	454 DIPUTADOS	5 ANOS
19.- SEYCHELLES	UNICAMERAL	25 DIPUTADOS	4 ANOS

DENOMINACION PARTICULAR: ASAMBLEA NACIONAL

DEL PODER POPULAR

20.- CUBA	UNICAMERAL	510 MIEMBROS	5 ANOS
-----------	------------	--------------	--------

DENOMINACION PARTICULAR: ASAMBLEA NACIONAL

21.- BELICE	BICAMERAL	9 SENADORES 28 REPRESENTANTES	5 ANOS 5 ANOS
22.- BENIN	UNICAMERAL	69 DIPUTADOS	5 ANOS
23.- BHUTA	UNICAMERAL	150 DIPUTADOS	3 ANOS
24.- BOTSWANA	UNICAMERAL	40 DIPUTADOS	5 ANOS
25.- BULGARIA	UNICAMERAL	240 DIPUTADOS	4 ANOS
26.- CAMERUN	UNICAMERAL	180 DIPUTADOS	5 ANOS
27.- CABO VERDE	UNICAMERAL	79 DIPUTADOS	5 ANOS

PAIS	ESTRUCTURA	INTEGRACION	DURACION LEGISLATIVA
28.- REP. CENTRO AFRICANA	UNICAMERAL	52 DIPUTADOS	5 AÑOS
29.- DJIBOUTI	UNICAMERAL	65 DIPUTADOS	5 AÑOS
30.- GABÓN	UNICAMERAL	120 DIPUTADOS	5 AÑOS
31.- GUYANA	UNICAMERAL	65 DIPUTADOS	5 AÑOS
32.- HAITI	BICAMERAL	27 SENADORES 83 DIPUTADOS	6 AÑOS 4 AÑOS
33.- HUNGRIA	UNICAMERAL	386 DIPUTADOS	4 AÑOS
34.- IRAQ	UNICAMERAL	250 DIPUTADOS	4 AÑOS
35.- JORDANIA	BICAMERAL	40 SENADORES 80 DIPUTADOS	4 AÑOS 4 AÑOS
36.- KENIA	UNICAMERAL	202 DIPUTADOS	5 AÑOS
37.- LIBANO	UNICAMERAL	99 DIPUTADOS	4 AÑOS
38.- MALAWI	UNICAMERAL	112 DIPUTADOS	5 AÑOS
39.- MALI	UNICAMERAL	129 DIPUTADOS	5 AÑOS
40.- MAURITANIA	UNICAMERAL	79 DIPUTADOS	5 AÑOS
41.- NAMIBIA	UNICAMERAL	72 DIPUTADOS	5 AÑOS
42.- NICARAGUA	UNICAMERAL	92 MIEMBROS	6 AÑOS
43.- POLONIA	BICAMERAL	100 SENADORES 480 MIEMBROS DE LA DIETA	4 AÑOS 4 AÑOS
44.- COREA	UNICAMERAL	299 DIPUTADOS	4 AÑOS
45.- SENEGAL	UNICAMERAL	120 DIPUTADOS	5 AÑOS
46.- SURINAM	UNICAMERAL	51 DIPUTADOS	5 AÑOS
47.- TAILANDIA	BICAMERAL	270 SENADORES 360 REPRESENTANTES	6 AÑOS
48.- TANZANIA	UNICAMERAL	255 DIPUTADOS	5 AÑOS
49.- VIETNAM	UNICAMERAL	496 DIPUTADOS	5 AÑOS

DENOMINACION PARTICULAR: ASAMBLEA

50.- KIRIBATI	UNICAMERAL	41 DIPUTADOS	4 AÑOS
51.- SAN VICENTE	UNICAMERAL	21 DIPUTADOS	5 AÑOS
52.- ZAMBIA	UNICAMERAL	159 DIPUTADOS	5 AÑOS

DENOMINACION PARTICULAR: ASAMBLEA DE LA REPUBLICA

53.- MOZAMBIQUE	UNICAMERAL	249 DIPUTADOS	5 AÑOS
54.- PORTUGAL	UNICAMERAL	230 DIPUTADOS	4 AÑOS

PAIS	ESTRUCTURA	INTEGRACION	DURACION LEGISLATIVA
------	------------	-------------	----------------------

DENOMINACION PARTICULAR: ASAMBLEA GENERAL

56.- URUGUAY	BICAMERAL	31 SENADORES 99 REPRESENTANTES	5 ANOS 5 ANOS
--------------	-----------	-----------------------------------	------------------

DENOMINACION PARTICULAR: GRAN ASAMBLEA NACIONAL

66.- TURQUIA	UNICAMERAL	430 DIPUTADOS	5 ANOS
--------------	------------	---------------	--------

DENOMINACION GENERAL: CAMARA

DENOMINACION PARTICULAR: CAMARAS LEGISLATIVAS

1.- BELGICA	BICAMERAL	185 SENADORES 212 REPRESENTANTES	4 ANOS 4 ANOS
-------------	-----------	-------------------------------------	------------------

DENOMINACION PARTICULAR: CAMARA DE REPRESENTANTES

2.- CHIPRE	UNICAMERAL	80 REPRESENTANTES	5 ANOS
3.- SIERRA LEONA	UNICAMERAL	127 REPRESENTANTES	5 ANOS
4.- GUINEA	UNICAMERAL	60 DIPUTADOS	5 ANOS
5.- GAMBIA	UNICAMERAL	51 REPRESENTANTES	5 ANOS
6.- INDONESIA	UNICAMERAL	500 REPRESENTANTES	5 ANOS
7.- MALTA	UNICAMERAL	65 REPRESENTANTES	5 ANOS
8.- MARRUECOS	UNICAMERAL	306 DIPUTADOS	6 ANOS
9.- NUEVA ZELANDA	UNICAMERAL	97 REPRESENTANTES	3 ANOS
10.- YEMEN	UNICAMERAL	301 DIPUTADOS (INCLUYEN 31 MIEMBROS ESTATALES)	2.5 ANOS

DENOMINACION PARTICULAR: CAMARA DE DIPUTADOS

11.- GRECIA	UNICAMERAL	300 DIPUTADOS	4 ANOS
12.- LUXEMBURGO	UNICAMERAL	60 DIPUTADOS	5 ANOS
13.- TUNEZ	UNICAMERAL	141 DIPUTADOS	5 ANOS

DENOMINACION GENERAL: DIETA

DENOMINACION PARTICULAR: DIETA

1.- LIECHTENSTEIN	UNICAMERAL	25 DIPUTADOS	4 ANOS
-------------------	------------	--------------	--------

PAIS	ESTRUCTURA	INTEGRACION	DURACION LEGISLATIVA
------	------------	-------------	----------------------

DENOMINACION PARTICULAR: DIETA NACIONAL

2.- JAPON	BICAMERAL	252 CONSEJEROS 512 REPRESENTANTES	6 ANOS 4 ANOS
-----------	-----------	--------------------------------------	------------------

DENOMINACION GENERAL: CONSEJO

DENOMINACION PARTICULAR: CONSEJO FEDERAL

1.- ALEMANIA	BICAMERAL	69 MIEMBROS DEL BUNDES RAT) 662 MIEMBROS DEL BUNDESTAG (DIETA FEDERAL)	DEPENDE DE LA EDAD 6 ANOS
2.- AUSTRIA	BICAMERAL	63 CONSEJEROS (BUNDES RAT) 187 CONSEJEROS (NATIONAL RAT)	5 ANOS 5 ANOS

DENOMINACION PARTICULAR: CONSEJO NACIONAL

3.- EMIRATOS ARABES UNIDOS	BICAMERAL	40 DIPUTADOS	2 ANOS
4.- KUWAIT	UNICAMERAL	75 DIPUTADOS	4 ANOS
5.- MONACO	UNICAMERAL	18 DIPUTADOS	5 ANOS
6.- UGANDA	UNICAMERAL	270 DIPUTADOS	4 ANOS

DENOMINACION PARTICULAR: CONSEJO SUPREMO

7.- LETONIA	UNICAMERAL	197 DIPUTADOS	4 ANOS
8.- LITUANIA	UNICAMERAL	141 MIEMBROS	5 ANOS
9.- ESTONIA	UNICAMERAL	105 DIPUTADOS	5 ANOS

DENOMINACION PARTICULAR: CONSEJO DE LA
REPUBLICA

10.- ETIOPIA	UNICAMERAL	87 REPRESENTANTES	2 ANOS
--------------	------------	-------------------	--------

DENOMINACION PARTICULAR: ALTO CONSEJO DE LA
REPUBLICA

11.- NIGERIA	UNICAMERAL	15 DIPUTADOS	15 MESES*
12.- TOGO	UNICAMERAL	79 DIPUTADOS	1 AÑO*

DENOMINACION PARTICULAR: CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO

13.- RUANDA	UNICAMERAL	70 DIPUTADOS	5 AÑOS
-------------	------------	--------------	--------

DENOMINACION PARTICULAR: GRAN CONSEJO GENERAL

14.- SAN MARINO	UNICAMERAL	60 CONSEJEROS	5 AÑOS
-----------------	------------	---------------	--------

DENOMINACION PARTICULAR: CONSEJO SUPERIOR DE LA REPUBLICA

16.- CONGO	UNICAMERAL	153 DIPUTADOS	VA A SER BICAMERAL SE DISOLVIO EN 1991.
------------	------------	---------------	---

DENOMINACION PARTICULAR: CONSEJO POPULAR

16.- SIRIA	UNICAMERAL	250 DIPUTADOS	4 AÑOS
------------	------------	---------------	--------

DENOMINACION GENERAL: ESTADOS GENERALES

DENOMINACION PARTICULAR: ESTADOS GENERALES

1.- HOLANDA	BICAMERAL	75 REPRESENTANTES (1a. CAMARA DE EDOS. GRALES. 150 REPRES.)	4 AÑOS
		150 REPRESENTANTES (2a. CAMARA DE EDOS.)	4 AÑOS

DENOMINACION GENERAL: SOVIET SUPREMO DE LA FEDERACION

DENOMINACION PARTICULAR: SOVIET SUPREMO DE LA FEDERACION

1.- RUSIA	BICAMERAL	126 DIPUTADOS (SOVIET DE LA REP.)	5 AÑOS
		126 DIPUTADOS (SOVIET DE NACIONALIDADES)	5 AÑOS

DENOMINACION GENERAL: CORTES GENERALES

DENOMINACION PARTICULAR: CORTES GENERALES

1.- ESPAÑA	BICAMERAL	254 SENADORES	4 AÑOS
		350 DIPUTADOS AL CONGRESO	4 AÑOS

REPÚBLICA DE MONGOLIA

DENOMINACIÓN GENERAL: GRAN JURADO POPULAR DENOMINACIÓN PARTICULAR: GRAN JURADO POPULAR

1.- MONGOLIA	UNICAMERAL	430 DIPUTADOS	5 AÑOS
---------------------	-------------------	----------------------	---------------

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Novena Edición. Editorial Porrúa. México, 1990.
- AGUIRRE, Pedro. Varios Autores. "Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones". Estudios Comparados. Primera Edición. México, 1993.
- ALBA H., Carlos. "Estudio comparado entre el Derecho Azteca y el Derecho Positivo Mexicano". Instituto Indigenista Interamericano. México, 1949.
- ALCANTARA SAEZ, Manuel. "Procesos de Transición a la Democracia". Primera Edición. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Costa Rica, 1992.
- ALVAREZ, José y FLORES, Hugo. "La Iniciativa Legislativa". Oficialía Mayor de la Gran Comisión. H. Cámara de Diputados L.V Legislatura.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. "Derecho Constitucional Mexicano" Segunda Edición. Editorial Trillas. México, 1990.
- BARRAGAN BARRAGAN, José. "El Senado Mexicano". Por la razón de las leyes. Libro Uno. Historia del Senado Mexicano. Senado de la República. México, 1987.
- BARRERA FUENTES, Florencio. "Crónicas y debates de la Soberana Convención Revolucionaria. Biblioteca del Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Volúmenes I, II y III. 1964-1965.
- BATRA, Armando. "Prologo, recopilación y notas de Regeneración". Ed. Documental, México, 1900-1918. México, 1972.
- BENAVIDES HINOJOSA, Artemio. "La Constitución de 1857 y la Supremacía Constitucional". Tesis Profesional. Universidad de Nuevo León, México, 1957.
- BERLIN VALENZUELA, Francisco. "Derecho Parlamentario". Sección de Obras de Política y Derecho. Primera Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- BORQUEZ, Djed. "Crónica del Constituyente". Editorial Botas. México, 1938.
- BULNES, Francisco. "El verdadero Juárez", "El verdadero Díaz y la revolución". Editorial Nacional. México, 1956.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Octava Edición. Editorial Porrúa. México, 1991.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel. "El Legislador Federal". (Prontuario Jurídico). Primera Edición. México, 1989.
- _____. "Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos" (De las Sesiones y De las Iniciativas). Vol. I, II, III y IV. H. Cámara de Diputados de la LIV Legislatura. México, 1990.
- _____. "Ordenamientos Legislativos". (Textos Concordados). Primera Edición. México, 1985

CARPIZO, Jorge. "Estudios Constitucionales". Segunda Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Autónoma Nacional de México. La gran Enciclopedia Mexicana. México, 1983.

_____. "La Constitución Mexicana de 1917". Séptima Edición. Editorial Porrúa. México, 1986.

_____. y MADRAZO, Jorge. "Derecho Constitucional". Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1991.

_____. y varios autores. "Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917" (En su Septuagésimo Quinto Aniversario). Instituto de Investigaciones Jurídicas, (U.N.A.M.). Primera Edición. México, 1992.

CASTAÑÓN, Jesús y MORALES JIMENEZ, Alberto. "50 discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917". Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1971.

DI CIULO, Vittorio. "Le Fonti del Diritto Parlamentare". Giuffrè Editore. Milán, 1975.

DUGUIT, León. "Manual de Derecho Constitucional". Traducción por José G. Acuña. Francisco Beltrán Librería Española y Extranjera. Madrid, 1921.

FLORES, Hugo. Ponencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Ottawa, Canadá. 1991. "La Integración del Congreso Mexicano y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal".

FUENTES DIAZ, Vicente. "Bosquejo histórico del Congreso Constituyente de 1822 a 1824", en los Derechos del pueblo mexicano. Cámara de Diputados. México, 1967.

_____. "El Senado de la República". En el Centenario de su restauración. Editorial Altiplano. México, 1974.

GARCIA GRANADOS, Ricardo. "Historia de México, desde la restauración de la República en 1867 hasta la caída de Huerta". México, 1956.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Cuadragésima primera Edición. Editorial Porrúa. México, 1990.

GIL VILLEGAS, Francisco y varios autores. "El Congreso Mexicano". Estructura, Organización, Funcionamiento y Análisis Político. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Legislativas, H. Cámara de Diputados. México, 1994.

GONZALEZ CASANOVA, P. "La Democracia en México". Ediciones Era. México, 1965.

GUILLEN, Fedro. "Belisario Domínguez". Cuadernos de Lectura Popular. SEP. México, 1967.

H. CAMARA DE DIPUTADOS LI LEGISLATURA. "De Zitácuaro a San Lázaro". 176 años de Historia Legislativa en México. México, 1981.

H. CONGRESO DE LA UNION. "Los Presidentes Americanos de las Cortes de Cádiz". Facsímil de la Edición Gaditana de 1912. Comité de Asuntos Editoriales. México, 1989.

HAURIUO, André. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Traducción José Antonio González Casanova. Ediciones Ariel. Barcelona, HERRERA y LASSO, Manuel. "Estudios Constitucionales". Editorial Jus. México 1963.

"Historia mínima de México". Varios autores. El Colegio de México. México, 1973.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA. "Nuestra Constitución". Historia de la libertad y soberanía del pueblo Mexicano. Secretaría de Gobernación. Cuadernos No. 16 (De la División de Poderes y del Poder Legislativo, artículos 49 y 50). No. 17 (De la elección e instalación del Congreso, artículos 51 al 59). No. 18 (De la elección e instalación del Congreso, artículos 60 al 70). No. 19 (De la iniciativa y formación de las leyes, de las facultades del Congreso y de la Comisión Permanente, artículos 71 al 79). México, 1990.

JUAREZ MEJIA, Godolfino. "El Congreso Constituyente de 1916-1917". Textos Básicos de Capacitación Política. I.C.A.P.-C.E.N. del P.R.I., México, 1987.

KAPLAN, Marcos. "Participación Política, Estatismo y Presidencialismo en la América Latina Contemporánea". Primera Edición. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Costa Rica, 1985.

KRAUZE, Enrique y ZERON-MEDINA, Fausto. La Ambición. "Porfirio". Primera Edición. Editorial Clio. México, 1993.

LASSALLE, Ferdinand. "Que es una Constitución". Primera Edición. Ediciones y Distribuciones Hispánicas. México, 1987.

LONGI, Vittorio. "Elementi di Diritto e Procedure Parlamentare". Milano, 1982.

LOPEZ GARRIDO, D. "La producción del Derecho y concepto de Derecho Parlamentario". Vol. II. Madrid. Congreso de los Diputados, 1984.

MADRAZO, Jorge y varios autores. "La Constitución Mexicana de 1917". Ideólogos, el núcleo fundador y otros Constituyentes. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera Edición. México, 1990.

MANZELLA, Andrea. "El Parlamento". Instituto de Investigaciones Legislativas. LIII Legislatura, 1989.

MARTINEZ BAEZ, Antonio y varios Autores. "Derecho Parlamentario Iberoamericano". Instituto de Investigaciones Legislativas, H. Cámara de Diputados. Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 1987.

MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. "Derecho Constitucional Mexicano". Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 1983.

MARTINEZ-ELIPE, León. "Dimensionalidad del Derecho y concepto de Derecho Parlamentario". Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario. Vol. II. Madrid, Congreso de los Diputados, 1984.

MOLINA HENRIQUEZ, Andrés. "Los grandes problemas nacionales". México, 1909.

MORENO, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano". Decimoprimer Edición. Editorial Porrúa. México, 1990.

- MOYA PALENCIA, Mario. "El Régimen Electoral y los Partidos". Por el camino de un México nuevo. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México, 1967.
- NORIEGA, Alfonso. "El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano". 2 Vols. U.N.A.M., 1972.
- _____. "Los derechos del Hombre en la Constitución de 1814" en Estudios sobre el decreto constitucional de Apatzingán. U.N.A.M, 1964.
- OCHOA CAMPOS, Moisés y varios autores. "Derecho Legislativo Mexicano". Primera Edición. XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. México, 1973.
- PALAVICINI, Felix. "Historia de la Constitución de 1917". 2 Vols. México, 1938.
- PIZARRO SUAREZ, Nicolás. "Las Reformas a la Constitución de 1857" en Los derechos del Pueblo Mexicano. México, 1967.
- RABASA, Emilio. "La Constitución y la Dictadura". Editorial Porrúa. México, 1956.
- RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria. "Mexicano: esta es tu Constitución". Cuarta Edición. H. Cámara de Diputados LII Legislatura. México, 1984.
- RANGEL FRIAS, Raúl. "La Soberanía Constitucional". en Por el camino de un México nuevo. Cámara de Diputados, México, 1967.
- REYES HERODES, Jesús. "El Liberalismo mexicano". Tomo I: Los Orígenes. U.N.A.M., 1957.
- ROMERO FLORES, Jesús. "La Revolución como nosotros la vimos". México, 1963.
- ROUAIX, Pastor. "Génesis de los artículos 27 y 123 constitucionales". Puebla, 1945.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. "El Proceso Democrático de México". Segunda Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- _____. y VALADES, Diego. "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano". Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 1983.
- SANTAOLALLA, Fernando. "Derecho Parlamentario Español". Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid, 1984.
- SARTORI, Giovanni. "Teoría de la Democracia". Tomo I. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1989.
- SAYEG HELU, Jorge. "Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México, 1987.
- _____. "El Constitucionalismo Social Mexicano". La Integración Constitucional de México (1808-1986). Tomo 1 y 2. Segunda Edición. Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana. México, 1987.
- SEPULVEDA, Cesar. "Derecho Internacional". Decimosexta Edición. Editorial Porrúa México, 1991.
- SILVA HERZOG, Jesús. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Fondo de Cultura Económica México, 1959.
- SUBIRATS Joan y VILANOVA, Pere. "El Parlamento Europeo". Primera Edición. Editorial Ariel. España, 1984.

- TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Vigésimaquinta Edición. Editorial Porrúa. México, 1991.
- TURNER, John Kenneth. "México Bárbaro". Editorial Epoca. México, 1967.
- TORRE VILLAR DE LA, Ernesto. "La Constitución de Apatzingán y los creadores del estado mexicano". U.N.A.M., México, 1964.
- VALADES, Diego. "Constitución y política". Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1987.
- VALENCIA CARMONA, Salvador. "Manual de Derecho Constitucional General y Comparado". Editorial Estudios Jurídicos y Políticos. Universidad Veracruzana. México, 1987.
- VASCONCELOS, José. "Breve historia de México". Populibros La Prensa. México, 1956.
- VENTURA ROBLES, Manuel E. "La Representación Política". Editorial Juricentro. Costa Rica, 1984.
- ZARCO, Francisco. "Historia del Congreso extraordinario Constituyente (1856-1857)". El Colegio de México. México, 1956.
- ZAVALA ABASCAL, Antonio. "La Cámara de Diputados". Sus recintos desde la Insurgencia hasta nuestro días. Primera Edición. México, 1968.

DOCUMENTOS

- Actas del "Diario de los Debates" de la Cámara de Diputados del 14 de septiembre de 1912 al 19 de febrero de 1913. Selección y guías por Diego Arenas Guzman. México, 1962.
- Actas oficiales y minutarios de decretos del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856. El Colegio de México, 1957.
- COMISION DE REGIMEN INTERNO Y CONCERTACION POLITICA. "Avance en la atención al Rezago Legislativo". H. Cámara de Diputados LV Legislatura. México, 1992.
- H. CAMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA. "Cuadro Comparativo de los Ordenamientos que norman el funcionamiento de diez Congresos y Parlamentos del Mundo". Sistema Integral de Información y Documentación (SIID). México, 1992.
- _____. "Venustiano Carranza y el Congreso Constituyente de Querétaro". Documentos. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Instituto de Investigaciones Legislativas. México, 1992
- _____. "El Proceso Legislativo y modificaciones realizadas a las Iniciativas". Primer Periodo Ordinario de Sesiones. LV Legislatura. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.
- _____. "Decretos y Leyes Aprobados en el Primer Año de Ejercicio Constitucional de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados". Estadísticas Generales. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

"Leyes de Reforma". Gobiernos de Comonfort y Juárez. El Liberalismo Mexicano en pensamiento y en acción. México, 1955.

"Locales ocupados por el Poder Legislativo desde la Insurgencia hasta nuestros días". Sociedad de Amigos del Libro Mexicano (SALM). México, 1964.

DICCIONARIOS

"Diccionario de la Lengua Española". Real Academia Española. Vigésima Edición, 1984.

"Diccionario Electoral". Primera Edición. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Costa Rica, 1989.

"Diccionario Jurídico Mexicano". Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. México, 1991.

GOMEZ DE SILVA, Guido. "Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española". Colegio de México y Fondo de Cultura Económica. México, 1991.

"Enciclopedia Jurídica Omeba". Driskill, S.A. Varios Tomos. Buenos Aires, Argentina.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. "Diccionario para Juristas". Primera Edición. Mayo Ediciones. México, 1981.

REVISTAS

CENTRO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS. "Estudios Parlamentarios". Revista de Política y Derecho Parlamentario. Año I. No. 1. Cambio XXI Fundación Mexicana. Junio-Julio. México, 1992.

H. CAMARA DE DIPUTADOS LIV LEGISLATURA. "Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios". Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (Primera Epoca. Vol. I. No. 1. Enero-Abril). (Primera Epoca. Vol. I. No. 2. Mayo-Agosto). (Primera Epoca. Vol. I. No. 3. Septiembre-Diciembre). México, 1991.

H. CAMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA. "Crónica Legislativa". (Año I, Numero 3, Junio). (Año I, Numero 4, Julio-Agosto). (Año I, Numero 5, Septiembre). México, 1992. (Año II, Numero 11, Octubre-Noviembre). México, 1993.

LEGISLACION

"Actualización de la Ley Orgánica del Congreso y del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados". H. Cámara de Diputados LIV Legislatura. Presidencia de la Gran Comisión. México, 1990.

"Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". Instituto Federal Electoral. México, 1994.

- "Comisión Permanente" (Primer Receso del Primer Período Ordinario). H. Congreso de la Unión LV Legislatura. Enero. México, 1992.
- "Constitución Política de 1917". Colección: Conciencia Cívica Nacional. Departamento del Distrito Federal. México, 1984.
- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Ilustrada y Actualizada 1917-1990. H. Cámara de Diputados LIV Legislatura.
- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (Comentada). Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985.
- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Secretaría de Gobernación. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1988.
- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación. México, 1992.
- "Decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos". Cámara de Diputados. Año III. No. 26. Julio 6, 1994.
- "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal". Comisión del Distrito Federal. H. Cámara de Diputados LV Legislatura. México, 1994.
- "La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus reformas hasta 1990". Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Regímenes Revolucionarios, 1917-1990. Segunda Edición. México, 1990.
- "Las Constituciones de México". Segunda Edición. H. Cámara de Diputados LIV Legislatura. Comité de Asuntos Editoriales. México, 1991.
- "Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y Reglamento de los organismos electorales y previsiones para la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales". Quinta Edición. México, 1985.
- "Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos". H. Cámara de Diputados LIV Legislatura. Palacio Legislativo, 1990.
- "Leyes o Decretos para el D.F. aprobados en la LV Legislatura de la Cámara de Diputados".
- "Reglamento de orden, dirección y disciplina interior de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica". Departamento de Comisiones y Cómputo. VARITEC. San José, Costa Rica, 1992.
- "Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos". H. Cámara de Diputados LIV Legislatura. Palacio Legislativo, 1990.
- "Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, Proceso Legislativo e Iniciativas que no prosperaron de la L a la LIV Legislatura". H. Cámara de Diputados LV Legislatura. Comité de Biblioteca. Sistema Integral de Información y Documentación (SIID).