

556
2ef



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

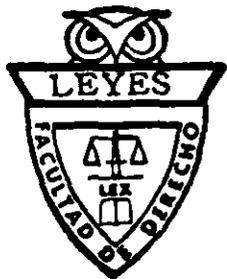
FACULTAD DE DERECHO

“EL CONGRESO DE LA UNION,
ANALISIS CONSTITUCIONAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
CLAUDIA VILLAFAN BARRERA

ASESOR DE TESIS: LIC. ROSA MARIA GUTIERREZ ROSAS



MEXICO, D. F.,

1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

0273336



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



SECRETARÍA NACIONAL
DE EDUCACIÓN
PÚBLICA

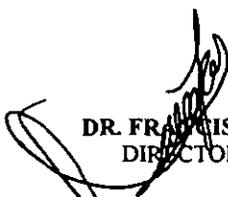
ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera **VILLAFAN BARRERA CLAUDIA** inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL**", bajo la dirección del suscrito y de la Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Lic. Gutiérrez Rosas en oficio de fecha 27 de enero de 1999, me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., febrero 12 de 1999.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E**

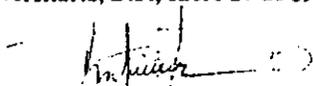
Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "EL CONGRESO DE LA UNION. ANALISIS CONSTITUCIONAL", elaborada por la alumna VILLAFAN BARRERA CLAUDIA.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

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., enero 27 de 1999.


LIC. ROSA MA. GUTIÉRREZ ROSAS
Profesora Adscrita al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

Es un honor expresar aquí mi profundo agradecimiento a todas las personas que directa o indirectamente hicieron posible este trabajo.

A DIOS.- Gracias por darme la serenidad para aceptar esta vida tal como es. El valor para vivir y la sabiduría para entender que sólo en mí encontraré la fe necesaria para ello. Si a alguien le debo todo lo maravilloso de mi vida es a ti.

A LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM porque en tus aulas aprendí que el conocimiento no tiene límites y que el derecho exige pasión y entrega.

A MIS PADRES.- La imagen de su presencia está siempre detrás de mis ojos. En todas las decisiones definitivas; en las alegrías y golpes de la vida siempre como el eje aguador, como la solución de lo que a mí me parece un imposible. Porque son el rayito de luz para seguir y el huequito que siempre deja Dios para reconstruirme.

A CARMEN, ERENDIRA Y LUPITA.- No se como decirles lo mucho que las quiero, la forma de agradecer el apoyo que siempre me han dado, sus cariños y sus cuidados y cuyos consejos me han ubicado más de una vez en mi vida y para quienes deseo que todos sus sueños se vuelvan realidad.

A LUIS RICARDO Y ALEJANDRA DEL CARMEN.- Por revelarme lo mucho que se quiere a alguien que recién llega al mundo.

A LA LICENCIADA ROSA MARÍA GUTIERREZ ROSAS.- Desinteresada donadora de interminables horas de su tiempo, de abundantes y enriquecedoras experiencias y sobre todo del amor inherente de quienes hacen de la cátedra su apostolado.

AL LICENCIADO JOSE ANTONIO PEREZ MEJIA.- Por compartir desinteresadamente sus conocimientos, por escuchar y resolver mis dudas pero sobre todo por mantenerse siempre tan accesible, lo que lo confirma como una excelente persona y un brillante abogado.

AL LICENCIADO CARLOS RAMIREZ GALLARDO Y DON MANUEL SAPIEN PEÑA.- Como una muestra del afecto, estimación y aprecio profundísimo que les tengo y como agradecimiento por su confianza, sus enseñanzas, su paciencia y generosidad para conmigo.

A PERLA BECERRA ROSETE.- Por darme la oportunidad de decir que tengo una verdadera amiga.

CLAUDIA VILLAFAN BARRERA.

INDICE.

Introducción.

CAPITULO 1.- Antecedentes.

1.1	Constitución Política de la Monarquía Española.	1.
1.2	Bando de Hidalgo.	6.
1.3	Documentos Constitucionales de 1811 a 1814.	6.
1.3.1	Elementos Constitucionales de López Rayón.	6.
1.3.2	Sentimientos de la Nación.	7.
1.3.3	Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional.	7.
1.3.4	Constitución de Apatzingán de 1814.	7.
1.4	Acta de Independencia Mexicana de 1821.	9.
1.5	La Constitución Federal de 1824.	10.
1.6	Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.	15.
1.7	Las Bases Orgánicas de 1843.	18.
1.8	Constitución de 1857.	26.
1.9	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	32.

CAPITULO 2.- El Poder Legislativo en el Sistema Político del Estado.

2.1	Trascendencia y justificación del órgano legislativo.	39.
2.2	Sistemas de elección de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.	45.
2.2.1	Cámara de Diputados.	46.
2.2.2	Cámara de Senadores.	50.

CAPITULO 3.- Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

3.1	Requisitos para ser Diputado.	53.
3.2	Forma de Integración de la Cámara de Diputados.	56.
3.3	Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados.	58.
3.3.1	Facultades de Publicidad Electoral.	58.
3.3.2	Facultades de Control Presupuestal.	59.
3.3.3	Facultades para declarar la procedencia de la acción de la justicia.	61.

1.1

3.4	Requisitos para ser Senador.	62.
3.5	Forma de Integración de la Cámara de Senadores.	62.
3.6	Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.	63.
3.7	Reglas comunes para Diputados y Senadores.	67.
3.7.1	La no reelección relativa.	67.
3.7.2	La calificación electoral.	68.
3.7.3	La inmunidad.	68.
3.7.4.	La Incompatibilidad con el desempeño de otros cargos.	69.
3.7.5	La inasistencia.	69.
3.7.6	Casos de sesiones conjuntas.	70.

CAPITULO 4.- El Congreso de la Unión y la Comisión Permanente.

4.1	Forma de Integración del Congreso de la Unión.	71.
4.2	Facultades del Congreso de la Unión.	80.
4.2.1	Facultades legislativas.	81.
4.2.2.	Facultades Administrativas.	93.
4.2.3	Facultades Jurisdiccionales.	95.
4.3	Forma de integración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.	98.
4.4.	Facultades de la Comisión Permanente.	99.

Consideraciones Finales. **102.**

Bibliografía. **109.**

109 -

INTRODUCCION.

El Congreso de la Unión es el órgano en quien se deposita el poder legislativo federal en México, integrado por representantes electos popularmente y dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores que dentro del principio de colaboración de poderes realizan primordialmente las funciones de elaboración de la ley y el control político sobre el poder ejecutivo.

El objeto de la presente tesis es analizar al Poder Legislativo en su conformación e integración, precisar los requisitos para ser diputado o senador, facultades y prohibiciones. El tema lleva inmersas las reflexiones que constituyen la esencia misma del Derecho Constitucional Mexicano por la gran importancia que el Congreso de la Unión ha tenido siempre en la historia política de nuestro país y que además son conceptos enseñados en las aulas de nuestra querida Facultad de Derecho, pero que sólo toman forma a la luz de nuestra realidad social.

En el primer capítulo estudiaremos los antecedentes del Poder Legislativo en México, enmarcado por los acontecimientos y personajes que dieron origen a nuestro país, hasta 1917.

En el segundo capítulo analizamos el papel que en el sistema político actual tiene el Congreso, los sistemas de elección de sus miembros y la forma de integración de las cámaras.

El tercer capítulo contiene los requisitos para ser diputado o senador, sus facultades exclusivas y las reglas que tienen en común.

En el cuarto capítulo se realiza un análisis de las facultades del Congreso de la Unión desde los puntos de vista formal y material, de igual manera se estudia en este apartado a la Comisión Permanente.

Finalmente y en pretendida coherencia con los capítulos desarrollados, se esbozan una serie de consideraciones finales que se postulan como resultado de este trabajo.

hij

CAPITULO 1.

Antecedentes.

1.1. Constitución Política de la Monarquía Española.

En América se crearon dos virreinos, el primero en el año de 1534 denominado de la Nueva España y el segundo en 1543 el de Perú. En el siglo XVII y con la nueva organización que le dieron los Borbones al nuevo mundo, se integraron dos virreinos más: el de la Nueva Granada y el del Río de la Plata.

El virreinato de la Nueva España estaba constituido por cuatro audiencias, la Española, Guatemala, México, y Nueva Galicia, dentro de estas cuatro audiencias había dieciocho gobiernos.

El poder primordial correspondió a los Virreyes quienes debían presidir la audiencia, dirigir el ejército, nombraban funcionarios, hacían ejecutar los decretos y respetar la legislación. Estaban asistidos por funcionarios como capitanes generales, las propias audiencias y los gobernadores.¹

En el año de 1803 España y Francia firmaron el Tratado de Fontainebleau para invadir Portugal, por lo que entraron tropas francesas a España y como el propósito original de Napoleón era apoderarse de España y de sus reinos, una vez que tuvo a sus mejores generales en España, destruyó a los reyes y el pueblo se levantó en armas.²

Fue necesario entonces, dirigir la guerra contra el invasor francés y para ello se establecieron juntas revolucionarias gubernamentales en

¹ AMALIA LOPEZ REYES y J.M. LOZANO FUENTES. Historia de México. Edt. C.E.C.S.A. México 1973. pp.170-174.

² Los Derechos del Pueblo Mexicano. CAMARA DE DIPUTADOS. I. LEGISLATURA. 2ª ed. Tomo I. México 1978. pp.69-73.

las distintas provincias, las cuales gozaron de facultades legislativas, ejecutivas y judiciales.³

Los acontecimientos políticos en España a partir de la invasión Napoleónica originaron desconcierto y descontento en la metrópoli y en ultramar. El dos de mayo de 1808 el pueblo de Madrid se levantó en armas y pronto la acción bélica cundió por el suelo patrio. La abdicación de Carlos IV en favor de su hijo Fernando tuvo por misión preparar la transmisión de poderes a José I, hermano de Napoleón.

José I dio a la nación española la Constitución de Bayona la cual estableció una monarquía hereditaria, un Senado formado por veinticuatro individuos nombrados por el rey, unas cortes con funciones legislativas con 172 representantes de los tres estamentos, magistratura inamovible y un consejo de estado. Se estableció la igualdad de las colonias y se legisló para ellas con 72 diputados de los cuales se designaban veintidós para América y Filipinas, de estos cuatro eran para México, dos para los virreinos y dos para las provincias independientes.

La junta de Sevilla a fin de unir a las colonias manda el decreto de convocatoria para que en las capitales procedan a nombrar a tres personas de notable honorabilidad y de esa terna nombrar a una para diputado.

Una vez nombrados los diputados empezaron a llegar a Cádiz a mediados de diciembre de 1810, cuando ya las Cortes llevaban casi tres meses reunidas. Las Cortes de Cádiz fueron abiertas el 24 de diciembre de 1810 y como los representantes americanos y filipinos no podían llegar a tiempo se tuvieron que nombrar a 29 suplentes en tanto llegaban los propietarios

³ ANDRES MELO y otros. La Constitución Federal de 1824. U.N.A.M. México 1976. pp.25-28.

Por la Nueva España se nombraron seis diputados generales, once por las provincias del virreinato, cuatro por Coahuila, Nueva Vizcaya, Nuevo México y Sonora.

El congreso estuvo reunido del 24 de septiembre de 1810 al 20 de septiembre de 1813, su obra cumbre fue la "Constitución Política de la Monarquía Española" de 18 de marzo de 1812.⁴

En la Constitución Política de la Monarquía Española de 19 de marzo de 1812 las Cortes eran la reunión de todos los diputados que representaban a la Nación, y eran nombrados por los ciudadanos en la siguiente forma: La base para la representación nacional era la misma en ambos hemisferios, esta base era la población compuesta de los naturales que por ambas líneas sean originarios de los dominios españoles y de aquellos que hayan obtenido de las Cortes carta de ciudadano.

Para el cómputo de la población se tomó en cuenta el ultimo censo realizado y se formaría un censo para el correspondiente cómputo de la población de los de ultramar. Por cada 70,000 almas habrá un diputado de Cortes y uno más por cada fracción que exceda de 35,000.

Para la elección de diputados de Cortes se celebrarían juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. Las juntas electorales de parroquia se componían de todos los ciudadanos vecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, en las juntas de parroquia se nombró por cada 200 vecinos un diputado. Para ser elector parroquial se requería ser ciudadano, mayor de 25 años, vecino y residente de la parroquia. Las juntas electorales de partido se componían de dos electores parroquiales, que se congregaban en la cabeza de cada partido a fin de nombrar al elector o

⁴ Los Derechos del Pueblo Mexicano. Ob. Cit. pp. 306-321.

electores que habían de concurrir a la capital de la provincia para elegir a los diputados de las cortes. Las juntas electorales de provincia se componían de los electores de todos los partidos de ella, se congregaban en la capital a fin de nombrar los diputados que les correspondieran para asistir a las Cortes, como representante de la Nación.

Las Cortes se juntaban todos los años y sus sesiones duraban tres meses consecutivos y podían prorrogar sus sesiones cuando el rey así lo solicitaba o cuando las Cortes lo creyeran necesario. Los diputados se renovaban en su totalidad cada dos años. Las sesiones de las Cortes eran públicas.

Los diputados eran inviolables por sus opiniones y solo podían ser juzgados ante el tribunal de las Cortes. Durante el tiempo de su diputación, los diputados no podían admitir para sí, ni solicitar para otro, empleo alguno de provisión del rey, ni un ascenso ni solicitar ni obtener condecoración o pensión alguna que proviniera del rey.

Eran facultades de las Cortes: proponer y decretar leyes, interpretarlas o derogarlas en su caso, recibir el juramento del rey, elegir regente del reino, nombrar tutor al rey menor, aprobar antes de su ratificación los tratados, fijar los gastos de la administración pública, establecer impuestos y contribuciones, establecer aduanas y aranceles, proteger la libertad de imprenta.

Todo diputado tenía la facultad de proponer a las Cortes, los proyectos de ley, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que se funde.

Antes de separarse las Cortes nombraban una diputación que se llamaba diputación permanente de Cortes, compuesta de siete individuos de su seno, tres de las provincias de Europa, y tres de las de

ultramar y el séptimo saldría por suerte entre un diputado de Europa y uno de ultramar, las facultades de estas cortes eran velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, convocar a Cortes extraordinarias cuando la corona estuviere vacante, cuando el rey se imposibilitare para el gobierno o quisiere abdicar.⁵

Era todavía pronto para que el pueblo de México señalará una posición clara y terminante en favor de la soberanía de la nación mexicana y en la voz del licenciado Francisco Primo Verdad se defendía la lealtad a los monarcas españoles. En el acta del Ayuntamiento de México se declaró insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII hecha en Napoleón. Se desconocía a todo funcionario que viniera de España y mientras tanto el virrey debía gobernar en representación del virreinato. se formaron dos partidos, el de los que querían aceptar cualquier gobierno que mandara España y los que querían desligarse del compromiso pues la dinastía que los gobernaba ya no existía.⁶

El movimiento independiente comprendió en México un periodo de once años que fue de 1810 a 1821 sus causas fueron internas y externas. Dentro de las causas internas podemos señalar las desigualdades sociales, la injusta repartición de la riqueza y como causas externas el mundo vivía cambios de pensamiento, de formas de vida y de gobierno, se estaba viviendo la Revolución Industrial, la Independencia de las Colonias de Norteamérica y la Revolución Francesa, todo esto aunado a la causa inmediata que era la situación de inestabilidad política que vivía España desembocó en la lucha por la independencia de las colonias españolas.⁷

⁵ FELIPE TENA RAMIREZ. Leyes Fundamentales de México (1800- 1976). Porrúa, S.A. 7a. edición México, 1979. pp. 63-79.

⁶ AURORA ARNAIZ AMIGO. Instituciones Constitucionales Mexicanas. Textos Universitarios. México 1975. pp. 9-11.

⁷ IGNACIO BURGOA ORIHUELA. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, S.A. 7ª edición México 1989. PP. 53-57.

1.2.BANDO DE HIDALGO

En el Bando de Hidalgo se perfilan con mayor claridad las metas políticas, se desea la independencia de México, expresaba el anhelo de todas las naciones cultas por gobernarse mediante sus propios nacionales y demostraba la justificación del movimiento de independencia. Pero además Hidalgo pensó en la necesidad de convocar un congreso compuesto por representantes de todas las ciudades, villas y lugares del reino

1.3.DOCUMENTOS CONSTITUCIONALES DE 1811 A 1814.

En los documentos constitucionales encontramos cuatro y son: a) Elementos Constitucionales de López Rayón, b) Sentimientos de la Nación de Morelos en Chilpancingo 14 de septiembre de 1813, c) Acta Solemne de la América Septentrional de 6 de noviembre de 1813 y d) Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana que es conocido propiamente como la Constitución de Apatzingán.

1.3.1 Elementos Constitucionales de López Rayón.

En los Elementos Constitucionales de López Rayón de 1811 se proclamó la soberanía popular que residía en la persona de Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano el cual constaba de cinco vocales nombrados por las representaciones de las provincias, las funciones de cada vocal duraban cinco años: el más antiguo hacía de Presidente y el de menor antigüedad de Secretario, no debían de ser electos todos en el mismo año, sino sucesivamente, sólo podían proceder contra ellos en caso de alta traición y con conocimiento reservado de los otros vocales. Había un Protector Nacional nombrado por los representantes, el establecimiento y derogación de leyes y cualquier negocio en el que interviniera la Nación, debía proponerse en sesiones públicas por el Protector Nacional ante el Supremo

H

Congreso. Se veía a la Constitución como panacea para todos los males de los países; en consecuencia, todo movimiento revolucionario que se iniciaba tenía como fin primordial darse una constitución, ya que a través de ella no sólo se organizaba al país sino que daría margen para promover su desarrollo.

1.3.2 Sentimientos de la Nación.

Los Sentimientos de la Nación fijan la soberanía en el pueblo el que sólo quiere depositarla en sus representantes. Divide los poderes en ejecutivo, legislativo y judicial y consagra el sistema representativo a través de un Congreso unicameral como órgano supremo, que tiene carácter democrático, pues el sufragio debía pertenecer sin distinción de clases ni de países a todos los ciudadanos.

1.3.3. Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional. La única finalidad de este documento era ratificar y promulgar la independencia nacional⁸

1.3.4 Constitución de Apatzingán. del 22 de octubre de 1814 es un prolijo documento que recogió atinadas previsiones sociales, sus lineamientos fueron la base de constituciones posteriores.

Se presentó en 22 capítulos y 242 artículos y se dividió en dos grandes secciones, la primera: principios o elementos constitucionales y la segunda se refirió a la forma de gobierno

El órgano legislativo se componía de diputados elegidos en cada provincia iguales todos en autoridad, y representando a las 17 provincias, y eran elegidos cada dos años.

El Congreso tendría tratamiento de majestad, y sus individuos de excelencia durante el tiempo de su diputación. Los requisitos para ser

⁸ AURORA ARNAIZ AMIGO. Ob. Cit. pp. 39-34

diputado fueron: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, con 30 años cumplidos el día de la elección, buena reputación, seriedad y patriotismo acreditado.

No podían ser diputados los individuos que pertenecían al gobierno o al Tribunal de Justicia, empleados públicos, ministros religiosos, los empleados públicos que tuvieran jurisdicción en toda una provincia, no podían ser elegidos por ella ni por otra si no es pasando dos años después de que haya cesado su representación. Se prohibía también que fueran diputados simultáneamente dos o más parientes en segundo grado. Ningún ciudadano podía excusarse del encargo de diputado y mientras lo fuera no podía emplearse en el mando de armas.⁹

Pertenecía exclusivamente al Supremo Congreso: reconocer y calificar los documentos que presentaban los diputados elegidos por las provincias, y recibirles el juramento que debían otorgar para su incorporación; elegir al Supremo Gobierno, al Supremo Tribunal de Justicia, y a los secretarios de estas dependencias; nombrar a los ministros públicos, que con el carácter de embajadores plenipotenciarios se enviaban a otras naciones; elegir a los generales de división, examinar y discutir los proyectos de ley, sancionar las leyes, interpretarlas y derogarlas en caso necesario; decretar la guerra, y aprobar la ratificación de tratados; arreglar los gastos del gobierno; establecer contribuciones e impuestos y el modo de recaudarlos, como también el método conveniente para la administración de los bienes propios del Estado; declarar el establecimiento de aduanas; favorecer todos los ramos de la industria y cuidar la ilustración de los pueblos; proteger la libertad de imprenta; hacer efectiva la responsabilidad pública de los individuos del mismo Congreso y expedir cartas de naturaleza.¹⁰

El tratado de Córdoba de 24 de agosto de 1821 fue firmado por Agustín de Iturbide, Juan O' Donojú, José Domínguez, José Joaquín Herrera. De tan importante documento político resalta: Que reconocen

⁹ ANDRÉS MELO y otros. Ob. Cit. pp. 30-32.

¹⁰ FELIPE TENA RAMÍREZ. Ob. Cit. pp. 37-44.

la soberanía e independencia del Imperio mexicano; la forma de gobierno será monárquica, constitucional moderada; será llamado a gobernar el Imperio mexicano a Fernando VII y si no aceptare a otro miembro de la casa de Europa o la persona que designen las Cortes, Se nombraría una junta compuesta por los hombres más notables del imperio designados por la opinión general, denominada Junta Provisional Gubernativa.¹¹

1.4 ACTA DE INDEPENDENCIA MEXICANA DE 1821.

El período jurídico de México se inició con el acta de independencia del 23 de septiembre de 1821 y una vez instalado el Congreso mexicano en 1822 firma un proyecto de reglamento político del imperio de 10 de enero de 1823. En este documento se hablaba del imperio mexicano y de la instauración oficial del emperador Iturbide y además la declaración de rechazo total a la Constitución de Cádiz.¹²

El poder legislativo de la federación residirá en una Cámara de Diputados y un Senado que compondrán el Congreso General, eran nombrados por los ciudadanos de los estados y la base para nombrar a los representantes era la población.

Pertenecía exclusivamente al Congreso General dar leyes o decretos, admitir nuevos estados o territorios, fijar los gastos de la Nación, arreglar el comercio entre naciones extranjeras y entre los estados, declarar la guerra, aprobar los tratados, habilitar toda clase de puertos, y las facultades concedidas por la Constitución.

Lograda la independencia y formalizada mediante el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba estos documentos proclamaron para México la forma de gobierno monárquica cuyo cetro se ofrecería a Fernando VII,

¹¹ AURORA ARNAIZ AMIGO. Ob. Cit. pp. 30-31.

¹² FELIPE TENA RAMIREZ. Ob Cit PP. 37-38.

quien rechazó el movimiento independiente. Proclamaron emperador a Iturbide. El congreso lo confirma presionado por los militares y la gente rica. Valentín Gómez Farías lo apoya. Iturbide es coronado el 21 de junio de 1822.

Durante su mandato, Iturbide organiza la corte, crea la orden de Guadalupe y mantiene el ejército. El Congreso se opuso a Iturbide y este resolvió anular la elección. Se disolvió el Congreso y se reunió una Junta Nacional para redactar la Constitución. Hubo levantamientos en Nueva Santander y Veracruz. Los iturbidistas fueron vencidos. Santa Anna proclamó el Plan de Casa Mata por medio del cual desconoció a Iturbide. El Congreso declaró nula la elección e Iturbide abdica el 19 de marzo de 1823.

El poder ejecutivo se dejó en un triunvirato formado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria, Celestino Negrete. Centroamérica se separó de México. El país se dividió en centralistas y federalistas. Iturbide volvió sin el consentimiento del Congreso, fue arrestado y ejecutado el 19 de julio de 1824.¹³

El 31 de octubre de 1824 quedó instalado el Congreso el cual aprobó el Acta de la Federación Mexicana que fue la base de la Constitución de 1824.

1.5 LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

En la Constitución de 1824 el país se organizó de la siguiente forma: La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y adopta para su gobierno la forma de República Representativa, Popular Federal. Es representativa porque el poder esta confiado en todo o en parte a personas elegidas por el pueblo. Es republicana porque sus miembros son nombrados por el pueblo, cuyas

¹³ FELIPE TENA RAMIREZ. Ob. Cit. pp. 41-43

Int.

funciones no son perpetuas y que son personalmente responsables por el abuso que hagan de ellas, es federal porque es un gobierno en el que se hayan reunidos varios elementos que son independientes en el ejercicio de ciertas funciones de la soberanía.

Los diputados son representantes de los estados, distritos y territorios correspondiendo un diputado a razón de 80,000 almas o de una fracción que exceda de 40,000. Los diputados se elegían cada dos años y también había diputados suplentes. Era necesario para llegar a diputado: ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, con 25 años de edad cumplidos al día de la elección, ser nacido en el territorio en el que se elige o avecindado por dos años, no ser Presidente o Vicepresidente de la República ni miembro de la Suprema Corte de Justicia, no ser empleado de la hacienda federal, no ser Gobernador, Juez de Distrito o Circuito, arzobispo u obispo.

Los Senadores eran representantes de los congresos que eligen los estados cada dos años, se elegían dos senadores por cada uno de los estados, duraban cuatro años en su cargo y se suplían por mitad cada bienio y salían los que tenían más antigüedad. Para ser senador eran los mismos requisitos que para ser diputado con la única diferencia que la edad mínima era de 30 años cumplidos al día de la elección.¹⁴

Cada Cámara calificaba las elecciones de sus miembros, no podían abrir sesiones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros.

Cualquiera de las dos cámaras podía conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones del Presidente, por delitos de traición contra la independencia nacional, por cohecho o soborno cometidos dentro del tiempo de su empleo. Del mismo Presidente por actos dirigidos

¹⁴ AURORA ARNAIZ AMIGO. Ob. Cit. pp. 30-45.

M.

manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones del Presidente, Senadores y Diputados.

De los individuos de la Suprema Corte de Justicia por cualesquier delito cometido dentro del tiempo de sus empleos, de los gobernadores de los Estados por infracciones a la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del Presidente de la Federación.

La Cámara que conocía primero de la acusación se erigía en Gran Jurado, y si declaraba por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de la causa, quedaba el acusado suspenso de su cargo y a disposición del tribunal competente

Ninguna resolución del Congreso General tenía otro carácter que el de ley o decreto y para tener fuerza de ley debían de estar firmadas por el Presidente.

Eran facultades del Congreso General dictar leyes o decretos para sostener la independencia nacional, conservar la unión federal de los Estados y la paz y el orden público, promover la ilustración, fomentar la prosperidad general, proteger la libertad de imprenta, admitir nuevos estados, arreglar los límites de los Estados, aprobar los tratados, habilitar puertos, conceder rentas de patente, determinar y uniformar el peso, ley, valor tipo, denominación de las monedas en todos los Estados de la federación y adoptar un sistema general de pesas y medidas, decretar la guerra, designar la fuerza armada de mar y tierra, permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, etc.

La formación de leyes podía comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, a excepción de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, las cuales no podían tener su origen sino en la cámara de Diputados.

Todos los proyectos de ley se discutían sucesivamente en las dos Cámaras, si los proyectos eran aprobados por la mayoría de una y otra Cámara, se pasaban al Presidente de la República, quien si los aprobaba, los firmaba y publicaba y si no, los devolvía con sus observaciones dentro de diez días a la Cámara de origen.

Los proyectos de ley o decretos devueltos por el Presidente eran discutidos por segunda vez en las dos Cámaras. Si en cada una de estas fueren aprobados por las dos terceras partes de sus individuos presentes, se pasarán de nuevo al Presidente, quien sin excusa deberá firmarlos y publicarlos, pero si no fueren aprobados por las dos terceras partes de ambas Cámaras, no se podrán volver a proponer en ellas sino hasta el año siguiente.

Si el presidente no devolviera algún proyecto de ley o decreto dentro del término de 10 días, por el mismo hecho se tendrán por sancionados. Los proyectos de ley o decreto que fueren desechados en la Cámara de su origen, antes de pasar a la revisora, no se volvían a proponer en ella por sus miembros en las sesiones de aquel año, sino hasta las ordinarias del año siguiente.

Los proyectos de ley o decreto desechados en su totalidad en la Cámara revisora, volvían con las observaciones de ésta a la de su origen. Si examinados por ella fueren aprobados pasaban por segunda vez a la Cámara que los había desechado.

Para la formación de toda ley o decreto, se necesita en cada Cámara la presencia de la mayoría absoluta de todos los miembros de que debe componerse cada una de ellas.

El Congreso general se reunía todos los años el día 1º de enero y cerraba sus sesiones el día 15 de abril. Las sesiones del Congreso eran diarias, sin otra interrupción que la de los días festivos.¹⁵

En la Constitución de 1824 se nombró presidente a Guadalupe Victoria y vicepresidente a Nicolás Bravo. Este último se rebeló contra el presidente, adhiriéndose al Plan de Montaña en Otumba el 23 de diciembre de 1827 y fue derrotado en Tulancingo el 7 de enero de 1828, y como consecuencia fue desterrado por decreto del Congreso.

Dieciocho legislaturas efectuaron la elección de presidente y vicepresidente el 1º de septiembre de 1828, de los 36 votos emitidos 11 fueron para Gómez Pedraza, 9 para Vicente Guerrero y 6 para Bustamante. Guerrero quedó inconforme y optó por la insurrección, Santa Anna enarboló la bandera del cuartelazo en el Plan de Perote de 19 de septiembre de 1829, la Cámara de Diputados en franco desacato a la constitución nombró Presidente a Guerrero y Vicepresidente a Bustamante, después de nueve meses Guerrero aceptó la destitución que le hizo el Congreso y quedó Bustamante.

Santa Anna y Gómez Pedraza se unieron contra Bustamante y se disolvió el Congreso. Una vez renovadas las dos cámaras se dispuso que cada estado nombrase dos individuos que formaran un consejo privado y convocaran a nuevas elecciones de las cuales resultó electo Santa Anna y como Vicepresidente Gómez Farías, Santa Anna deja en su lugar a Gómez Farías quien junto con el Congreso dictó la Ley del Caso que imponía un destierro a 51 personas por 6 años sin explicar la causa y aplicó una política de terror y persecución a la sociedad.

Santa Anna vuelve a tomar las riendas del gobierno en abril de 1834, Gómez Farías abandona la capital embarcándose a Matamoros. Santa Anna solicita licencia el 26 de enero de 1835 y lo sustituye el General Barragán, Santa Anna recomendó al Congreso la supresión de la figura

¹⁵ FELIPE TENA RAMIREZ. Ob. Cit. pp. 171-178.

pat.

del Vicepresidente pues siempre terminaba volviéndose enemigo del presidente.

Las dos Cámaras que formaban el Congreso Federal, según el sistema bicamaria de la Constitución de 24 entonces en vigor, abrieron sus sesiones el 4 de enero de 1825. Una comisión de Diputados tuvo a su cuidado el examen de los poderes conferidos por los electores a los representantes. En su mayor parte estos aparecían autorizados para reformar la Constitución de 24, con la sola taxativa de no tocar su artículo 171, el cual establecía entre otras prohibiciones la de modificar la forma de gobierno, esto significaba que se mantendría inalterable la forma federativa, a pesar del triunfo de los conservadores. La comisión del Congreso presentó un proyecto de bases constitucionales en el que se modificó la forma de gobierno y dio fin al sistema federal.¹⁶

1.6 LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Después de 12 años de federalismo la nación se inició en el centralismo. La característica de este período fue la inestabilidad.

En la Constitución de 1836 se organizó un Supremo Poder Conservador, el que se depositaría en cinco individuos de los que se renovaría uno cada dos años. Este poder tenía facultad para declarar la nulidad de una ley o un decreto, declarar la nulidad de actos del poder ejecutivo, del poder legislativo y del poder judicial; suspender las sesiones del Congreso y calificar las elecciones de Senadores. La desobediencia al Supremo Poder Conservador se tenía por crimen de alta traición.

El poder legislativo se depositaba en el Congreso General de la Nación, el cual se componía de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

¹⁶ FELIPE TENA RAMÍREZ, Ob. Cit. p. 155.

int.

Se elegía un diputado por cada 150, 000 habitantes y por cada fracción que excedía de la mitad. Se renovaba por mitad cada 2 años y las elecciones de Diputados se calificaban por la Cámara de Senadores.

Eran requisitos para ser Diputado: ser mexicano por nacimiento o natural de cualquier parte de la América; ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener 30 años de edad cumplidos al día de la elección; tener un capital físico de por lo menos 1, 500.00 pesos anuales.

No podían ser electos Diputados: el Presidente de la República, los miembros del Supremo Poder Conservador mientras lo sean y un año después, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y de la marcial, los secretarios de despacho y oficiales de la secretaria, los empleados generales de hacienda, los gobernadores mientras lo sean y seis meses después, los arzobispos y obispos, los jueces, comisarios, y comandantes generales.

La Cámara de Senadores se componía de 24 individuos nombrados de la siguiente manera: la Cámara de Diputados, el Gobierno y la Suprema Corte de Justicia elegían, cada uno, un número de individuos, las tres listas se pasaban al Supremo Poder Conservador y este elegía a los Senadores. El Senado se renovaba por terceras partes cada dos años.

Había una diputación permanente formada por cuatro Diputados y tres Senadores que estaba facultada para citar al Congreso a sesiones extraordinarias, citar al Senado a sesión particular, dar o negar a los individuos del Congreso licencia para ausentarse de la capital, estando las cámaras en receso, velar durante los recesos de las cámaras sobre las infracciones a la Constitución.¹⁷

¹⁷ Los Derechos del Pueblo Mexicano. Ob. Cit. pp.603-630.

Tocó a don Anastacio Bustamante en su carácter de Presidente de la República aplicar la Constitución llamada de las Siete Leyes. México se convirtió en una república agitada y se vivió haciendo y deshaciendo constituciones y fluctuando siempre entre la dictadura y la anarquía. Durante los años transcurridos de 1821 a 1845 se efectuaron cuando menos, 40 cambios de poder y la manía constituyente continuaba haciendo trama de nuestra historia política.

Las nuevas administraciones debían resolver graves problemas como la crisis económica y en el gobierno de las Siete Leyes, política y hacienda no podían ser peores, de esta manera el general Paredes Arraiga lanzó un manifiesto presentándose como el caudillo revolucionario y ofreciendo convocar a un congreso nacional extraordinario elegido bajo las más amplias bases y completamente facultado para reformar la Constitución, dicho movimiento fue secundado por Santa Anna y juntos proclamaron el Plan de Tacubaya por el cual suprimían al Supremo Poder Conservador, a los poderes legislativo y ejecutivo y solo dejaban en funciones al judicial.

Se nombraría una junta compuesta por dos diputados por cada departamento quienes nombrarían al ejecutivo provisional.

El Ejecutivo provisional convocó a un nuevo Congreso el que no podía ocuparse de otro asunto que no fuera la formación de la misma Constitución. Naturalmente el nombramiento recayó en el general Don Antonio López de Santa Anna quien debía permanecer a la cabeza del ejecutivo cerca de dos años.

La Junta Consultiva se ocupaba de formar la ley de elecciones según la cual debían de ser nombrados los diputados al Congreso constituyente. Se nombraría un diputado por cada 60,000 habitantes o fracción mayor de 35,000. Para ser diputado se requería ser ciudadano en el ejercicio

de sus derechos; mayor de 25 años; nacido en el departamento o vecindado por dos años; disponer de un capital de por lo menos \$1,500.00 mensuales. No se excluyó de concurrir como representante al Congreso a ninguna persona ya que no era lícito decidir los derechos que adquirieron al ser mexicanos por nacimiento.

La elección no era directa. Al respecto debían constituirse juntas primarias que nombrarían a un elector por cada 500 habitantes esos electores nombrarían a su vez, por cada 20 de ellos, un nuevo elector que en la cabeza de los departamentos nombraría los diputados propietarios y suplentes.¹⁸

Apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 26, la hostilidad hacia ella de los federalistas se hizo sentir en todas sus formas, desde las solicitudes para el cambio de sistema hasta los pronunciamientos militares.

En la administración de Anastacio Bustamante el Congreso intentó regresar al sistema de 24 y por su política tolerante fue sustituido por Santa Anna quien acordó que el Congreso que estaba en funciones reformará la Constitución. El Congreso hizo hincapié en que debería desaparecer el Poder Conservador y constituir a la nación mexicana como mejor le conviniera.¹⁹

1.7 LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.

Las Bases de organización política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna, durante poco más de tres años, Las Bases orgánicas presidieron el periodo más turbulento de la historia de México.

¹⁸Los Derechos del Pueblo Mexicano Ob. Cit. pp. 651-669.

¹⁹FELIPE TENA RAMIREZ. Ob. Cit. pp. 250- 251.

El Congreso electo conforme a las Bases Orgánicas inició su oposición al presidente Santa Anna; hacia finales de 1842 el Presidente Interino Canalizo disolvió al Congreso, pero cuatro días después el Gral. Herrera desconoció a Canalizo, reinstaló al Congreso y destituyó a Santa Anna . El Gral. Herrera gobernó conforme a las Bases Orgánicas desde diciembre de 1844 hasta el 30 de diciembre de 1845. En esta última fecha triunfó un nuevo pronunciamiento del General Paredes Arriaga, quien convocó a una asamblea nacional revestida de toda clase de poderes.

Designado Presidente Paredes Arriaga, expidió en enero de 1846 la convocatoria para el Congreso nacional extraordinario con funciones de constituyente. El Congreso se reunió y no realizó la tarea constituyente para la que había sido convocado. Ya para entonces el gobierno de Paredes había mostrado sus tendencias monarquistas y cuyo abrigo era traer un príncipe de la casa de Europa. Por lo anterior estalló en la Ciudadela el movimiento del General Don Mariano Salas quien denunciaba como traición a la independencia los proyectos de monarquía y solicitaba la reunión de un nuevo Congreso conforme a las leyes electorales de 1824 y pedía el regreso del General Santa Anna. El triunfo del movimiento de la Ciudadela puso fin a la administración de Paredes y a la Constitución de las Bases Orgánicas.

En las bases Orgánicas de 1843 el poder legislativo se depositaba en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, y en el Presidente de la República en lo que respecta a la sanción de leyes.

El artículo 26 de las Bases Orgánicas establecía que la Cámara de Diputados se componía por Diputados elegidos por los departamentos, a razón de uno por cada 70,000 habitantes.

El artículo 26 establecía los requisitos para ser Diputado y estos eran: ser natural del departamento que lo elige o vecino de él con residencia de tres años por lo menos, estar en ejercicio de sus derechos de ciudadano, tener 30 años de edad cumplidos al día de la elección, tener una renta anual efectiva de \$1,200.00 procedente de un capital físico o moral.

No podían ser elegidos Diputados por ningún departamento: el presidente de la República, los secretarios de despacho, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, y Marcial, los Arzobispos y Obispos, Gobernadores de mitra, Provisores y Vicarios generales.

La Cámara de Diputados se renovaba por mitad cada dos años, saliendo los segundos nombrados por cada Departamento en la primera renovación. Si fuere número impar, salía primero la parte mayor y seguían alternándose la parte mayor y la menor.

El artículo 31 de las Bases Orgánicas establecía la composición de la Cámara de Senadores, la que se integraba con 63 individuos de los cuales dos tercios se elegían por las asambleas departamentales, el otro tercio por la Cámara de Diputados.

Cada asamblea departamental elegía 42 Senadores por la primera vez, y en lo sucesivo el número que le correspondiera para el tercio de Senadores que hubiere de renovarse.

La Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, postulaban para Senadores precisamente a sujetos que se hubieran distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica.

Las asambleas departamentales elegían los Senadores que les correspondía, nombraban cinco individuos de cada una de las clases

siguientes: agricultores, mineros, propietarios y comerciantes. La elección de los demás recaía en personas que hubieren ejercido los siguientes cargos: Presidente o Vicepresidente de la República, secretarios de despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de estado o departamento, Senador del Congreso General, Diputado y antiguo consejero del Estado.

El artículo 42 de las Bases Orgánicas establecía los requisitos para ser Senador, y eran los siguientes: ser mexicano de nacimiento, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 35 años, y tener una renta anual notoria o sueldo de por lo menos \$2,000.00 o una propiedad raíz que no baje de \$40,000.00.

La Cámara de Senadores se renovaba por tercios cada dos años eligiéndose por la de Diputados por el Presidente de la República y por las asambleas departamentales la parte a la que le correspondía salir, y en lo sucesivo se renovaban los más antiguos.

El Congreso tenía dos períodos de sesiones en el año, cada uno duraba tres meses, el primero comenzaba el 1o. de enero y el segundo el 1o. de julio. El Congreso podía ser convocado a sesiones extraordinarias cuando se presentaba algún negocio urgente y se podían prorrogar las sesiones cuando faltaban leyes de ser revisadas.

Correspondía la iniciativa de leyes en las Bases Orgánicas de 1843 al Presidente de la República, a los Diputados y a las Asambleas departamentales en todas materias, a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

Toda iniciativa de ley se presentaba en la Cámara de Diputados y pasaban al Senado para su revisión, si el Senado los aprobare, modificare, o adicionare, volverá a la Cámara de origen. Aprobado un

proyecto de ley o decreto se pasaba directamente al Presidente para su publicación.

El artículo 67 establecía que el Congreso no podía derogar leyes sin el consentimiento previo de las dos terceras partes de las asambleas y no podía proscribir a ningún mexicano,

Tocó exclusivamente a la Cámara de Diputados vigilar el exacto cumplimiento de la Contaduría Mayor, nombrar los jefes y empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por su parte la Cámara de Senadores aprobaba los nombramientos de plenipotenciarios, ministros, y demás agentes diplomáticos y cónsules y los de oficiales superiores del ejército y armada desde coronel.

Los Diputados y Senadores eran inviolables por las opiniones que emitían en el desempeño de sus funciones y sólo podían obtener empleo del gobierno con el permiso de la Cámara respectiva, para lo cual cesaban en las funciones de legisladores mientras duraba el nuevo cargo.

Cada una de las dos Cámaras podía conocer de las acusaciones que se hicieren en contra de sus individuos para el efecto de declarar si ha lugar a la formación de la causa.

Cualquiera de las dos Cámaras podía conocer en calidad de gran jurado de las acusaciones que se hicieren en contra de los secretarios de despacho, ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de Departamento.

Las dos Cámaras formaban gran jurado en las acusaciones contra el Presidente de la República por delitos oficiales²⁰

Diez días después de consumado el alzamiento del General Salas, desembarcó en Veracruz el 16 de agosto de 46 el general Santa Anna y para estar de acuerdo con el grupo que lo restituía al poder, Santa Anna tuvo que manifestarse liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía.

El general Salas acató de inmediato los deseos de Santa Anna y restableció la Constitución de 1824 mientras se formulaba una nueva, y dispuso que el Congreso que estaba a punto de reunirse tendría autorización para dictar leyes sobre todos los ramos de la administración pública que fueran de su competencia y tuvieran por objeto el interés general.

Estaba Gómez Farías como vicepresidente reemplazando a Santa Anna y propuso mediante la Ley sobre Bienes Eclesiásticos obtener recursos del clero para la campaña contra la invasión de Estados Unidos. La medida causó repulsión entre moderados y conservadores y estalló la rebelión de los polkos pidiendo la salida de Gómez Farías y la reunión de un nuevo constituyente, mientras los norteamericanos desembarcaban en Veracruz. Una vez más se restableció la calma con la llegada de Santa Anna y el abatimiento de Gómez Farías.

Para entonces el invasor había ya ocupado la ciudad de Puebla y se aproximaban ya a la Ciudad de México. El Congreso se dispersó y Santa Anna dejó el poder ejecutivo en manos del presidente de la Suprema Corte de Justicia, Don Manuel de la Peña y Peña. El Congreso Federal ordinario estaba llamado a ratificar el Tratado de Guadalupe que puso fin a la guerra con Norteamérica.

²⁰ FELIPE TENA RAMÍREZ. Ob. Cit. pp.403-433.

Llegó al poder el partido de los moderados con la designación del General José Joaquín Herrera y después con el General Arista. Los levantamientos del partido conservador no se hicieron esperar y proponían la dictadura como único medio de poner fin al caos prevaeciente. Se llamó a Santa Anna y se le investió del poder necesario para que durante un año gobernara sin Constitución, mientras se reunía un Congreso extraordinario que la expidiera.

El dos de agosto de 1855 el ministro de justicia Teodosio Lares publicó una circular en la que apuntó que los enemigos del orden propagaron la noticia de que su Alteza Serenísima había salido o iba a salir precipitadamente del país y esto era un rumor totalmente falso, seis días después Santa Anna se marchaba a Veracruz para supervisar personalmente el restablecimiento del orden pero el proposito real era huir ante el incontenible avance de los revolucionarios de Ayutla.²¹

Contra Santa Anna hubo levantamientos en Puebla, Guadalajara, Veracruz y Yucatán y los liberales que se encontraban desterrados resolvieron venir a México.

En Guerrero había un grupo de disgustados que proclamaron el Plan de Ayutla, considerando que Santa Anna era un peligro para el país y era necesario acabar con su dictadura. El 9 de agosto de 1855 salió Santa Anna del país. Comonfort proclamó para la suprema magistratura a Don Juan Alvarez.

Alvarez colocó en su gabinete a los liberales más destacados de la época, tales como Guillermo Prieto, Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, Benito Juárez y Comonfort. Alvarez convocó al Congreso Constituyente y se puso en vigor la Ley Juárez que terminaba con los fueros eclesiásticos y militares. Alvarez renunció por motivos de salud y ascendió Comonfort y dio reversa a la Ley Juárez y trató de conciliar

²¹ FELIPE TENA RAMIREZ. Ob. Cit. pp. 435-480.

intereses, pero a pesar de las medidas tomadas por Comonfort hubo levantamientos en Puebla al grito de "religión y fuero". Comonfort en su política de vacilación había hecho aprobar Leyes de Reforma que iban contra los conservadores y contra el clero.²²

En el Plan de Ayutla de 1° de marzo de 1854, se inició formalmente en México la aparición del Estado liberal burgués y de Derecho que surge con la Revolución Francesa en 1789. El documento constaba de sólo 9 artículos cuya primordial misión tal parece que era la destitución del general Santa Anna y señalaba las bases para proclamar un presidente interino, previa convocatoria de los representantes por cada estado. El presidente interino debía convocar al Congreso quien tendría por misión constituir la república representativa popular. El 17 de octubre de 1855 se convocan a elecciones para integrar el Congreso Constituyente. Se establece el voto indirecto en tercer grado. Todavía estamos muy lejos de sancionar el voto directo universal y secreto para integrar las Cámaras.

Para integrar el Congreso Constituyente se recurrió al voto indirecto en tercer grado, correspondió un elector por cada 50,000 habitantes, en elecciones primarias o de las cabeceras de partido. De aquí surgirían los electores secundarios quienes a su vez, en las capitales de los Estados harían la designación de diputados. Para tener derecho a votar se requería: ser mayor de 18 años, tener honorabilidad, no pertenecer al clero.

Para ser diputado se fijó la edad mínima de 25 años y serían elegidos cada dos años, nombrándose un diputado por cada 40, 000 habitantes o por una fracción de 20,000. El Senado se componía de 2 senadores por cada estado elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovadas por mitad de dos en dos años

²² AMALIA LOPEZ y J.M. LOZANO. Ob. Cit. pp. 280-288.

El Congreso se reuniría en Dolores Hidalgo, dispondría de un año para su cometido y no podría ocuparse de otra cosa que no fuera la Constitución y sus leyes orgánicas así como de la revisión de los actos de la administración de Santa Anna.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución por el Congreso y luego por el presidente Comonfort.

Comonfort empezaba a dudar de la popularidad de la Constitución de 1857 y se proponía hacerle reformas o a desconocerla convocando a un nuevo Congreso Constituyente. Varios ministros renunciaron y Juárez y Olvera fueron reducidos a prisión, Comonfort se adhirió al Plan de Tacubaya pero Zuloaga lo desconoció, entonces Comonfort liberó a Juárez quien asumió la Presidencia de la República y reivindicó la vigencia de la Constitución de 1857. Comenzaba la guerra de tres años²³

1.8 CONSTITUCIÓN DE 1857.

Los representantes de los diferentes Estados, del Distrito y territorios que componían la República de México constituyeron a la nación bajo la forma de República democrática, representativa, popular, poniendo en ejercicio los poderes con que estaban investidos.

El ejercicio del poder legislativo se depositó en una asamblea que se denominaba Congreso de la Unión. El Congreso de la Unión se componía de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos. Se nombraba un diputado por cada 40,000 habitantes o por una fracción que exceda de 20,000. Por cada diputado propietario se nombraba un suplente. La elección era indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto en los términos de la ley electoral.

²³ AURORA ARNAIZ AMIGO. Ob. Cit. p.68.

Para ser diputado se requería ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, tener 25 años cumplidos al día de la apertura de las sesiones. ser vecino o residente del territorio en el que se hiciera la elección y no pertenecer al estado eclesiástico.

El cargo de diputado era incompatible con cualquier comisión o destino de la Unión en que se disfrutara de sueldo y no podían aceptar ningún empleo sin el consentimiento de la Cámara. Los diputados eran inviolables por las opiniones que manifestaran en el desempeño de sus actividades y jamás podían ser reconvenidos por ellas.

El Congreso calificaba las elecciones de sus miembros. El Congreso no podía abrir sus sesiones ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros, pero los presentes deberían reunirse el día señalado y compeler a los ausentes bajo las penas que la ley designaba. El Congreso tenía dos períodos de sesiones ordinarias al año, el primero comenzaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre, y el segundo que comenzaba el 1° de abril y terminaba el último de mayo.

El derecho de iniciar leyes competía al Presidente de la República, a los Diputados al Congreso Federal y a las legislaturas de los estados. Todo proyecto que fuere desechado por el Congreso no podía volver a presentarse en las sesiones del año.

El segundo periodo se destinaba al examen y votación del presupuesto fiscal del siguiente año y a decretar las contribuciones para cubrirlos.

Las iniciativas o proyectos de ley se sujetaban a los trámites siguientes:

1.- Dictamen de comisión. 2.- Una o dos discusiones en los términos de las siguientes fracciones: 3.- La primera discusión se verificaba en el día que designaba el Presidente del Congreso, 4.- Concluida esta discusión

se pasaba al Ejecutivo copia del expediente para que en el término de siete días manifestara su opinión, o expresara que no haría uso de esa facultad. 5.- Si la opinión del ejecutivo fuere conforme, se procedía a la discusión y votación de la ley. 6.- Si dicha discusión discrepaba en todo o en parte, volvía a la comisión para examinar de nuevo el negocio. 7.- El nuevo dictamen sufría nueva discusión y votación.

El Congreso, según el artículo 72, tenía facultad para: admitir nuevos Estados o territorios a la Unión Federal; erigir nuevos estados cuando su población fuera de 80,000 habitantes y justificara tener los elementos necesarios para proveer su existencia política; cambiar la residencia de los supremos poderes federativos; aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que anualmente debía presentarle al Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo; dar bases bajo las cuales el ejecutivo podía celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; expedir aranceles sobre el comercio exterior; establecer las bases generales de la legislación mercantil, para crear y suprimir empleos públicos de la federación; ratificar los nombramientos que hiciera el Ejecutivo de ministros, agentes diplomáticos y cónsules; aprobar tratados y convenios que celebrara el Ejecutivo; declarar la guerra; conceder o negar la entrada a territorio nacional de tropas extranjeras; permitir la salida de tropas nacionales; etc.

Durante los recesos del Congreso de la Unión, había una diputación permanente compuesta de un diputado por cada estado y territorio que nombraba el Congreso en la víspera de la clausura de sus sesiones. La diputación permanente tenía facultades para prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional; acordar por si sola o a petición del Ejecutivo la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias; recibir el juramento del Presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Los Diputados, los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de despacho eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio del mismo cargo. Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declaraba a mayoría absoluta de votos si había lugar a proceder contra el acusado; en caso negativo no había lugar a ningún procedimiento ulterior; en caso afirmativo, el acusado quedaba por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

De los delitos oficiales conocían el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tenía como objeto decidir si el acusado era o no culpable y el jurado de sentencia procedía a aplicar la sanción que la ley determinaba.

Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no podía concederse al reo gracia de indulto. En las demandas del orden civil no hay fuero para ningún funcionario público.²⁴

Zuloaga, proclamado por el partido conservador, entró como presidente a la capital y Juárez se estableció en Guanajuato. En el transcurso de aquellos años, ambos gobiernos subsistieron y el país se fraccionó en dos grupos; el de los conservadores que temían que las leyes pudieran lesionar la moral del pueblo y los liberales que aspiraban a sacudirse el yugo eclesiástico.²⁵

Maximiliano de Habsburgo aceptó la corona de México el 10 de abril de 1864 y su propósito era establecer instituciones liberales y otorgar un régimen constitucional, esto último en ejercicio del poder constituyente que se depositaba en el soberano y decía que por el

²⁴ FELIPE TENA RAMIREZ. Ob. Cit. pp. 614-624.

²⁵ AMALIA LOPEZ REYES y otro. Ob. Cit. pp. 289-290.

momento no se podía ni se debía hablar de ensayos constitucionales y toda la fuerza de la autoridad debía concentrarse en manos del gobierno, hasta que el país estuviere totalmente pacificado.

Maximiliano se había enemistado con el partido conservador, era repudiado por los liberales y el ejército francés lo había abandonado, así terminaba solo el príncipe que se había sentido llamado a conciliar los intereses de todos.

El 15 de julio de 1867 hizo su entrada el presidente Juárez a la Ciudad de México, la Constitución de 1857 y las leyes de Reforma volvían triunfantes. Al mes siguiente Juárez expidió la convocatoria para la elección de los supremos poderes federales y proponía modificaciones para restablecer el equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo.²⁶

Al comenzar el siglo veinte la dictadura de Porfirio Díaz ya se había desprestigiado por sí misma. Los opositores se iban multiplicando después de cada reelección y decididos estaban a la espera de la primera oportunidad y de un hombre, para emprender la jornada de la revolución.

De 1900 a 1910 los hermanos Flores Magón fueron los jefes más visibles de la oposición, y otros acontecimientos como las huelgas de Cananea en 1906 y de Río Blanco en 1907 pusieron de relieve la impopularidad de la dictadura. El hombre que el pueblo mexicano estaba esperando era Madero, quien lanza su Plan de San Luis el 5 de octubre de 1910 en el que se declaraban nulas las elecciones para Presidente de la República, magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Diputados y Senadores, desconoce al gobierno de Porfirio Díaz y declara como ley suprema de la República el principio de NO REELECCION del Presidente y Vicepresidente de la República, de los gobernadores de los estados y presidentes municipales. Madero asumió

²⁶ FELIPE TENA RAMIREZ Ob. Cit. pp. 668-670.

el carácter de Presidente provisional con las facultades necesarias para hacer la guerra al gobierno usurpador de Porfirio Díaz. Se iniciaron los levantamientos por Madero en Chihuahua, Pascual Orozco en Veracruz, Luis Moya en Sonora, en todas partes ya para entonces el país era una hoguera y los libertadores maderistas se multiplicaban por toda la República. Don Porfirio se fue a Europa para no regresar más. Madero entró al poder entre recelos y desconfianzas y los revolucionarios más impacientes se levantaron en armas y se fueron al norte con Pascual Orozco y al sur con Emiliano Zapata.

El cuartelazo que sufrieran Madero y Pino Suárez incitó al pueblo para que se intensificara la revolución. Los jefes brotaron en el país con la mira de vengar la muerte de Madero, pero muy pronto empezaron a sentir las causas hondas del malestar social.²⁷

La Revolución Mexicana no atacó las estructuras constitucionales de 1857, antes bien se le considera el primero y más grande antecedente de la obra constitucionalista de la Revolución Mexicana.

La Revolución de 1910 no emergió de la nada, es un eslabón derivado de la formación política del pueblo mexicano, la revolución tocó puntos como los principios de la democracia liberal y la exigencia de un cambio socioeconómico, protección a los trabajadores, acción del Estado en materia agraria. Ya en plena lucha armada los planes y programas de las distintas facciones revolucionarias siguieron insistiendo en realizar reformas políticas, económicas y sociales²⁸

La idea de convocar a un Congreso Constituyente que incorporara a nuestro régimen jurídico político las ideas de la revolución surgió del movimiento constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza. El Plan de Guadalupe, que dio nacimiento al movimiento constitucionalista, desconoció a los poderes usurpadores.

²⁷ JUAN DE DIOS BOJORQUEZ. Crónica del Constituyente. Publicaciones del Estado de Sonora. México, 1985. pp. 13-15.

²⁸ JORGE CARPIZO. La Constitución Mexicana de 1917. Porrúa, S.A. 6ª ed. México 1983. pp. 14-15

El 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza promulgó un decreto de reformas al Plan de Guadalupe, cuyo propósito fundamental era convocar la reunión de un Congreso Constituyente: El Distrito Federal y cada Estado o territorio nombrarían un diputado propietario y un suplente por cada 60,000 habitantes o fracción que pasará de 20,000 los requisitos para ser diputado constituyente fueron los mismos que los establecidos en la Constitución de 1857 pero se inhabilitó a aquellos que hubiesen ayudado o servido a gobiernos o movimientos hostiles al constitucionalista.²⁹

El día 1o de diciembre de 1916 ocurrió Venustiano Carranza a inaugurar las labores del Congreso y a presentar su proyecto de reformas a la Constitución. Estas reformas tendieron a proteger a la libertad humana y por ello promovió reformas al capítulo de las garantías individuales y a los artículos referentes al juicio de amparo, también sentó las bases para la organización del ministerio público y pretendió dar mayor independencia al poder judicial, propuso también reformas al artículo 27 constitucional.³⁰

1.9 CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos poderes no podrán reunirse en una sola persona o corporación, ni encomendarse el legislativo a un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto por el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se le otorgaran facultades extraordinarias para legislar.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depositó en un Congreso General, que se dividió en dos Cámaras, una de diputados y

²⁹JUAN DE DIOS BOJORQUEZ. Ob. Cit. pp. 30-37.

³⁰FELIPE TENA RAMIREZ. Ob. Cit. pp. 814-815.

otra de senadores. Adopta el constituyente de 17 el sistema bicameral para el desempeño de la función legislativa en la que intervienen los diputados representantes del pueblo, y los senadores que representan a los estados de la Federación.

La Cámara de Diputados se componía de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años por los ciudadanos mexicanos.

La elección de los miembros de la citada Cámara se llevaba a cabo mediante el sufragio popular, al ejercitar los ciudadanos mexicanos el derecho de voto que les otorga el 35 constitucional. La Cámara de Diputados se renovaba periódicamente cada tres años, y admitía la reelección de aquellos siempre que no fuera para el periodo inmediato.

Se elegía un Diputado propietario por cada 160,000 habitantes o por una fracción que pase de 80,000, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado o territorio de la República. Por cada propietario se elegirá un suplente. La elección de diputados era directa.

Para ser diputado se requería ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; tener 25 años cumplidos al día de la elección; ser originario del Estado o Territorio en que se hiciera la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de 6 meses anteriores a la fecha de ella; no estar en servicio activo en el Ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se hiciera la elección o por lo menos 90 días antes; no ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la nación a menos que se separe de sus funciones 90 días antes de la elección. Los gobernadores de los Estados no podían ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo aún cuando se separaren

definitivamente del cargo, ni tampoco ser ministro de algún culto religioso.

La Cámara de Senadores se componía de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada 6 años. Por cada Senador propietario se elegía a un suplente. La legislatura de cada estado declaraba electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Para ser senador se requerían los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que era la de 35 años cumplidos al día de la elección.

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podían ser reelectos para el periodo inmediato. Los senadores suplentes podían ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podían ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Cada Cámara calificaba las elecciones de sus miembros y resolvía las dudas que al respecto surgieran.

Los diputados y senadores eran inviolables por las opiniones que manifestaran en el desempeño de sus cargos y jamás podían ser reconvenidos por ellas. Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo no podían desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o Estado por los cuales disfrutaran de sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva. La infracción a esta disposición era castigada con la pérdida del carácter de diputado o de senador, según fuera el caso.

Las Cámaras no podían 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 debían reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurrieran dentro de los 30 días siguientes, con la advertencia de que sino lo hicieren se entendía que no aceptan su cargo, llamándose luego a los suplentes, los que debían presentarse en igual término y si tampoco lo hicieren se consideraba el puesto vacante y se convocaba a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados y senadores que faltaban 10 días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia, no podían concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes. Los diputados o senadores que faltaban un día sin causa justificada no tenían derecho a la dieta correspondiente del día.

El Congreso se reunía el día 1º de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupaba de los siguientes asuntos: revisar la cuenta pública del año anterior; examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos para cubrirlo; estudiar, discutir y votar las iniciativas que se presentaran

El derecho de iniciar leyes correspondía al Presidente de la República; a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

Todo proyecto de ley se discutía sucesivamente en ambas Cámaras; aprobado un proyecto en la Cámara de origen pasaba para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobaba, se remitía al Ejecutivo quien si no tenía observaciones, lo publicaba inmediatamente. Se reputaba aprobado por el poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto a las Cámaras dentro de diez días útiles. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo era devuelto, con sus observaciones a la Cámara

de origen. Debía ser discutido de nuevo por ésta, y si era confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora, si por ésta era sancionado por el mismo número, el proyecto se convertía en ley o decreto y pasaba al ejecutivo para su promulgación.

Si un proyecto de ley o decreto era desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volvía a la de origen con las observaciones que aquella le hubiere hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volvía a la Cámara que lo desechó la cual lo debía tomar otra vez en consideración y si lo aprobaba por la misma mayoría, pasaba al Ejecutivo para su promulgación, pero si lo reprobaba, no podía volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

El Congreso tenía facultades para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal; erigir los territorios o Estados cuando su población fuera de 80,000 habitantes y tuviera los elementos necesarios para proveer su existencia política; para formar nuevos estados dentro de los límites existentes; arreglar definitivamente los límites de los estados; cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; para legislar en todo lo relativo al Distrito y territorios federales; imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pudiera celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda pública; para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establecieran restricciones; legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio y apuestas; crear y suprimir empleos públicos; declarar la guerra; para reglamentar el modo en como deben expedirse las patentes de corso; para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, colonización y salubridad general en la República; para dictar leyes

sobre vías generales de comunicación; para establecer casas de moneda y adoptar un sistema de pesas y medidas; para establecer por toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias, y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; para conceder licencia al Presidente de la República; para constituirse en Colegio Electoral; designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea en carácter de sustituto, interino o provisional; y para aceptar la renuncia del Presidente de la República.³¹

La Cámara de Diputados estaba facultada: para erigirse en Colegio electoral respecto de la elección del Presidente de la República; vigilar por medio de una comisión, el cumplimiento de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda; así como nombrar a los jefes y empleados de esa oficina; aprobar el presupuesto anual de gastos; conocer las acusaciones que se hicieran a funcionarios públicos, por delitos oficiales y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha lugar a proceder contra alguno de los funcionarios que gozaban de fuero constitucional; y dar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que le sometía el Presidente de la República.

Eran facultades exclusivas del Senado: Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebraba el Presidente de la República con las potencias extranjeras; ratificar los nombramientos que el Presidente de la República hiciera de Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados Superiores de Hacienda, Coroneles, y demás jefes superiores del ejército; autorizar al presidente para que permitiera la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país; y erigirse en Gran Jurado.

³¹ FELIPE TENA RAMÍREZ. Ob. Cit. pp. 846-847.

Durante el receso del Congreso había una Comisión Permanente compuesta de 29 miembros, de los que 15 eran diputados y 14 senadores. La Comisión Permanente prestaba su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional; Recibía en su caso la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; llamaba al Congreso a sesiones extraordinarias; concedía licencia al Presidente de la República y nombraba al funcionario que lo debía suplir.³².

³² FELIPE TENA RAMIREZ. Ob. Cit. pp 809-852.

CAPITULO 2.

EL PODER LEGISLATIVO EN EL SISTEMA POLITICO DEL ESTADO.

2.1 TRASCENDENCIA Y JUSTIFICACION DEL ORGANO LEGISLATIVO.

La tendencia a evitar la concentración del poder del Estado a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas entre diversos entes, tiene antecedentes remotos.

La historia nos revela que siempre ha existido una especie de fenómeno de colaboración entre diferentes órganos en aquellos pueblos que en determinadas épocas de su vida no estuvieron sometidos a una voluntad impersonal o autocrática. Por ello no es aventurado sostener que con mucha antelación a la proclamación del principio de división o separación de poderes, como postulado característico de todo régimen democrático, en diferentes realidades políticas históricamente dadas ya se practicaba.

En la historia política de Atenas la autoridad soberana era una asamblea popular, o ecclesia, integrada únicamente por los ciudadanos, es decir, por los hijos de padre y madre atenienses. A ella correspondía la elaboración de leyes, o sea, la función o poder legislativo. Para moderar la actividad legislativa de la ecclesia, evitando los peligros de la improvisación y de la demagogia en que suelen incidir los cuerpos colegiados numerosos, se creó en Atenas durante el siglo V a. C., un organismo llamado el Senado o "Bule", que compartía con ella el poder respectivo. El papel que el Senado desempeña dentro de los modernos sistemas bicamarales, como el nuestro, ya se desplegaba por el Senado ateniense como órgano de equilibrio político y legislativo, pues antes de que una ley votada por la asamblea fuese puesta en práctica, debía someterse a su consideración, pudiendo confirmarla o rechazarla.

En Esparta, el Senado estaba compuesto por 28 gerontes vitalicios (ciudadanos cuya edad mínima era de sesenta años), quienes proponían y discutían en unión de los dos reyes, todas las leyes del país.³³

³³ IGNACIO BURGOA. Ob. Cit. pp. 612-613.

Por otra parte en Inglaterra, el antecedente del cuerpo legislativo fueron los "consejos del reino" donde se debatían todos los asuntos importantes del país. Estos consejos se reunían dos veces por año o más a menudo para encargarse del gobierno del pueblo, para reprimir los crímenes, para vivir en paz y obtener justicia. El establecimiento del parlamento inglés obedeció al designio del pueblo llano y de los nobles en el sentido de limitar el poder real.³⁴

Pero fue hasta el siglo XVIII con las ideas del barón de Secondant Montesquieu, que estas ideas alcanzaron su más acabada expresión ideológica. En el espíritu de las leyes de 1748, Montesquieu afirmó la existencia de tres poderes: el legislativo, el ejecutivo de gentes y el ejecutivo civil o judicial. El primero hace las leyes, el segundo celebra la paz o declara la guerra, el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares.³⁵

Los principios fundamentales de su pensamiento pueden resumirse en los siguientes postulados: no confusión de poderes, no identidad de los órganos soberanos, carácter mixto del órgano político supremo, y cosoberanía de las diversas fuerzas políticas y sociales.

El constitucionalismo federal angloamericano, responde a una de las interpretaciones de la doctrina de la división de poderes. Los Estados angloamericanos no organizaron a los poderes completamente aislados y distintos. Pero creó un sistema de frenos y balances que atribuyó a cada uno de los distintos poderes facultades de control y acción sobre los demás.

El constitucionalismo angloamericano comprendió de una manera muy aproximada el pensamiento de Montesquieu, en lo relativo a la división de poderes. Buscó, lográndolo, la separación de las potestades del gobierno en tres departamentos distintos, evitando así que quedaran concentradas en una sola persona o corporación. Además, simultáneamente estableció mecanismos de colaboración

³⁴ IGNACIO BURGOA. Ob. Cit. pp. 614-618.

³⁵ ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS. Derecho Constitucional. Porrúa, S.A. 2ª edición, México 1979, pp.388-389.

entre los distintos poderes departamentos del gobierno y un sistema de controles recíprocos que garantizaba el equilibrio de poderes.³⁶

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene principios fundamentales que definen nuestra forma de gobierno, entre los que destaca el relativo a la división de poderes, en el que se establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El principio de la división de poderes se ha visto restringido en nuestro país por la subordinación que por largo tiempo ha demostrado el legislativo frente al ejecutivo.

Menoscabada la independencia de poderes que se reclama en los regímenes presidenciales, las Cámaras del Congreso han tenido serias dificultades para cumplir con sus tareas constitucionales. La confusión de poderes, normal en un régimen presidencial como el nuestro, se ha traducido en un ejecutivo virtualmente carente de controles y contrapesos.

En nuestro caso, por ejemplo, el titular del ejecutivo Federal ha absorbido en buena parte la dirección de la función legislativa. Este hecho ha adquirido especial relevancia toda vez que el derecho de los legisladores a la libre deliberación e introducción de corrección en las iniciativas presentadas a su consideración, se ha visto seriamente violentado por el tipo de lazo que unía al partido mayoritario con la figura presidencial, cuando no por la extrema debilidad e ineficacia de los grupos que conforman la oposición.³⁷

Atada a la lógica del sistema político mexicano, la intervención del Parlamento en la función legislativa, campo que de suyo le pertenece, ha quedado reducida a la tarea de ratificar y formalizar las decisiones presidenciales. El control jurídico sobre el poder no logra así mayor efectividad, al trasladar al campo de la burocracia la posibilidad de determinar los alcances y contenidos de la ley.

³⁶ MIGUEL DE LA MADRID HURTADO. Estudios de Derecho Constitucional. Porrúa, S.A. 2ª edición México 1980 pp. 176-182.

³⁷ ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS. Ob. Cit. pp. 400-402

Si ello es así, ni que decir del compromiso de los legisladores como representantes de los intereses de los ciudadanos ante el gobierno, eje fundamental del credo democrático liberal.

Dentro del sistema político mexicano, el legislativo ha experimentado en los últimos años modificaciones notables tanto en su integración como en su dinámica interna. Esto se puede atribuir a la intensificación de los conflictos sociales en el país.³⁸

Las etapas de la reforma política han sido hasta ahora las siguientes: 1) diputados de partido producto de la reforma de 1963; 2) la llamada reforma política efectuada en 1977; 3) las modificaciones recientes efectuadas en 1986, 1990, 1993 y 1994; y 4) la reforma de estado de 1996.

A fines de la década de los cincuenta se habían producido importantes conflictos laborales y sociales, particularmente el de los maestros y ferrocarrileros, los partidos y tendencias de uno y otro reclamaban mayor participación y el perfil social y democrático del país había variado sensiblemente.

La reforma electoral de 1963 inaugura una nueva fase en la vida política de México. Por primera vez se reconoce la existencia de organizaciones partidistas en el país, al tiempo que se les designa como instituciones para promover la participación ciudadana. Se aprueban los llamados diputados de partido para intentar corregir los defectos de la sobre y la subrepresentación que acarrea el sistema uninominal simple. El sistema a través del cual se eligen diputados de mayoría simple, dividiendo al país en distritos con una población similar, tiende a sobrerrepresentar a la mayoría y a subrepresentar a la minoría, ello debido a que en los distritos las minorías carecen de representación.³⁹

La administración lopezportillista impulsa un nuevo proyecto para fortalecer al Poder Legislativo a través de modificaciones en su integración y en su estructura y funcionamiento. Así con la reforma de 1977, la Cámara de Diputados se prepara a

³⁸ SALVADOR CARMONA VALENCIA. Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo. Porrúa, S.A. y U.N.A.M. México 1995 pp. 278-294

³⁹ LUISA BEJAR A. "El Legislativo en el Sistema Político del Estado". Crónica Legislativa No. 13, julio-agosto 1994. pp. 43-45.

sus nuevas tareas, entre ellas, la de fungir como espacio privilegiado para la integración de grupos políticos contrarios al gobierno. Con la introducción de la representación proporcional en el sistema electoral, sus puertas se abren a un número significativo de corrientes de opinión. Se constitucionalizaron los partidos, se instauró el régimen mixto electoral y se expidió un ordenamiento propio que se denominó Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Constituyó la reforma política una respuesta oportuna y eficaz para un régimen político en el que se había agotado el sistema de simple mayoría. Se requería de un marco más flexible y plural, pues todavía en aquellos años el PRI era un partido hegemónico y dominante. En tales circunstancias, la reforma fue todo un éxito político, abrió el sistema, y disfrutó de una buena acogida entre las diversas fuerzas sociales.⁴⁰

En la década de los ochenta, el auge de la oposición en los comicios comienza a hacerse patente. Se aumenta a 500 miembros la Cámara de Diputados, 300 de mayoría y 200 de representación proporcional, se establece la polémica cláusula de gobernabilidad (que acaba de desaparecer en la Cámara de Diputados), y se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral, de fugaz existencia y punto de arranque de la actual jurisdicción electoral. En 1988 los comicios de julio dan lugar a una nueva reforma electoral para corregir algunas anomalías observadas en el desarrollo del proceso.

En 1990 se crea el Instituto Federal Electoral. La ausencia de una credibilidad plena en la contienda de 1991, lleva a promover otra reforma en 1993 que incluye la modificación de los criterios para la integración del Senado y se plantea la prohibición de que un partido pueda, por sí mismo, dar la mayoría calificada para modificar la Constitución. Se efectuó en 1994 una revisión constitucional más, convocándose al Congreso a un período extraordinario de sesiones. Distintos eventos políticos motivaron esta reforma, entre otros, el reclamo de la

⁴⁰ JAVIER LOPEZ MORENO La Reforma Política en México. Ediciones del Centro de Documentación Política. A.C. México, 1979 pp.20-22

democratización del conflicto de Chiapas, el documento 20 Compromisos por la Democracia.⁴¹

La última reforma de estado abarcó entre otros temas: el reforzamiento del principio de asociación individual para la participación en asuntos políticos; la consagración de la obligación ciudadana de votar en las elecciones populares; la exclusión del Secretario de Gobernación del organismo cúspide del proceso electoral; la sustitución de los consejeros ciudadanos por los llamados consejeros electorales en la integración del Consejo Electoral del IFE; nuevas reglas de financiamiento para los partidos políticos y para las campañas electorales; la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación; el control constitucional de la materia electoral por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, directa y secreta.⁴²

De frente a los nuevos tiempos, el parlamento debe ejercer sus funciones mediante un contacto permanente con los ciudadanos y de esta forma articular los trabajos congresionales con las expectativas de la comunidad y de esta forma ejercer una verdadera representación popular. Todo esto con el propósito de integrar un congreso moderno, dinámico y vinculado con su entorno social toda vez que su compromiso no es sólo el de crear y reformar leyes. Se debe pugnar por una estrategia parlamentaria que en el plano social busque aumentar la participación de la comunidad en la solución de los retos, por un mayor desarrollo urbano en nuestras ciudades y por mejores servicios educativos y de salud para la totalidad de la población, es decir, mayor bienestar social.

El Congreso de la Unión tiene la inmensa función de legislar a fin de transformar la realidad, de cambiar ciertos ordenamientos jurídicos para permitir una mejor conciliación de los intereses en pugna de una sociedad en un momento determinado. Se legisla para crear, para transformar una determinada realidad, pero esto no se hace caprichosamente, el Poder Legislativo encuentra su freno en las propias limitaciones que establece la propia constitución. El Congreso no puede estar

⁴¹ SALVADOR VALENCIA CARMONA Ob. Cit. pp 72-76

⁴² JOSE LUIS LOPEZ CHAVARRIA. Antología Jurídica 1992-1996. "Comentarios y Perspectivas de la Reforma Electoral 1996" Consejo Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho A.C. México, 1997. pp

por encima de la Constitución, pero dentro de sus límites puede innovar y crear para enriquecer y ampliar su texto.⁴³

Así, el artículo 49 constitucional establece:

"Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias concedidas el Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución"

La tesis mexicana consiste en que no hay división de poderes, sino que hay un solo poder, el Supremo Poder de la Federación que se divide para su ejercicio; así lo que esta dividido es el ejercicio del poder.

Cada rama del poder es creada por la Constitución, la que le señala expresamente sus facultades, su competencia; lo que no les atribuye no lo podrán ejercer. Pero la propia Constitución construye la colaboración entre las ramas del poder o sea que las tres ramas realizan parte de una facultad o función. Pero una cosa es la colaboración entre las ramas del poder y otra muy diferente la confusión de las facultades de un órgano a otro. La confusión de poderes la prohíbe la Constitución al señalar expresamente que no pueden reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación.⁴⁴

2.2. SISTEMAS DE ELECCION DE DIPUTADOS Y SENADORES AL CONGRESO DE LA UNION.

Entre nosotros, por imitación a la Constitución norteamericana, ha predominado el bicammarismo. Así, en el acta constitutiva como en la constitución de 1824 federalista, y en las centralistas de 1836 y 1843, tuvimos sistemas de dos cámaras. Parece extraño que en un sistema centralista, o sea, donde el Senado no tenía funciones representativas de los estados porque no existían, subsistiese el

⁴³ JACINTO FAYA VIESCA. Leyes Federales y Congreso de la Unión. Teoría de la Ley Mexicana. Porrúa, S.A. México, 1991 pp. 1, 15 y 23.

⁴⁴ JORGE CARPIZO. División de Poderes. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo III Porrúa, S.A. México, 1985 pp. 322 y 323.

bicamalismo con los departamentos. Sin embargo, así ocurrió y la contradicción se palió asignando a la representación del Senado un sentido aristocrático.

Pero fue este mismo sentido clasista, lo que provocó que el constituyente de 1856-57 suprimiera al Senado para dejar el Congreso reducido a una sola Cámara: se sostuvo que aquel era un cuartel de invierno de las nuidades políticas y almacigo de obispos y generales. Cuando se restableció el Senado, la Cámara de Diputados siguió siendo electa en forma proporcional al número de habitantes y la Cámara de Senadores en forma electiva con dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, sin embargo se conservó el voto indirecto. En 1917 ya con el voto directo seguimos con el sistema bicamarista.⁴⁵

2.2.1 Cámara de Diputados.

Desde el nacimiento del Estado contemporáneo a esta asamblea le fue asignada la representación del pueblo y la atribución fundamental de elaborar las leyes. Esa representatividad cobra especial importancia en el estado federal porque cada estado o provincia tiene un número variable de diputados federales en relación a su población, a diferencia de la Cámara de Senadores donde es el mismo número de individuos por cada entidad federativa sin considerar las diferencias territoriales y poblacionales de los estados.

Este órgano suele recibir también las denominaciones de "cámara popular" o "Cámara Baja", por una especie de imitación extralógica de regimenes extranjeros en los que, como el inglés, representa a las clases populares, a diferencia de la Cámara Alta (de los lores) compuesta de la aristocracia o de la nobleza. Dentro del orden constitucional esa distinción terminológica no tiene ninguna justificación, pues tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores tienen un origen popular directo y ambos son representantes del pueblo, aunque su respectiva elección responda a criterios distintos pero que no alteran su expresado origen.

⁴⁵ DANIEL MORENO. Derecho Constitucional Mexicano, 5ª ed. U.N.A.M. México, 1972. pp. 334-444.

La nominación de cada diputado se basaba en un determinado número de habitantes, de tal suerte que podía haber tantos diputados cuantas hayan sido las fracciones numéricas en que se dividía la población total del país. De esta manera la procedencia de Diputados al Congreso de la Unión era variable sin que ninguna fracción haya dejado de acreditar cuando menos dos diputados.

La Cámara de Diputados no se formó solamente con Diputados de elección popular mayoritaria sino también con los Diputados de partido, según lo establecía el artículo 54 constitucional por reforma de 20 de junio de 1963 publicada en el Diario Oficial de la Federación. Como su nombre lo indica, los diputados de partido al no tener un origen popular no representaban al pueblo sino a los organismos políticos que tenían derecho a acreditarlos en la Cámara respectiva según las prescripciones del invocado precepto.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial de la reforma constitucional que creó a los diputados de partido explica claramente que se trataba de un sistema mixto, consistente en mantener el sistema de mayorías, complementado por otro de representación minoritaria de tal manera que cada uno de los partidos si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos, cumpliendo con determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes, que llamaremos diputados de partido. Cada partido necesita tener 2.5 % de la votación total emitida para tener derecho a tener diputados de partido.⁴⁶

Actualmente la Cámara de Diputados se compone de 500 miembros que representan a la nación, esto es, a la población del país. Duran en su encargo tres años y no pueden ser reelectos para el período inmediato al de su desempeño.

Por cada diputado propietario se elige un suplente que integrará la Cámara en las ausencias temporales y en caso de fallecimiento del diputado propietario.

De las quinientas personas que componen la Cámara de Diputados, trescientas son electas por el principio de mayoría relativa, de acuerdo con la distribución de los

⁴⁶ IGNACIO BURGOA Ob. Cit. pp.679-682.

distritos electorales plurinominales y doscientos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales (art. 11 COFIPE). A los primeros se les identifica como diputados de mayoría y a los restantes como diputados de representación proporcional. Las diferencias que existen en la forma de elección no se reflejan en la investidura ni desempeño de sus atribuciones porque ambos tienen las mismas facultades y obligaciones como miembros de la Cámara de Diputados.

La elección de diputados de mayoría relativa requiere de dividir el territorio nacional en 300 distritos electorales, que se denominan uninominales, porque en ellos se disputa un solo cargo de diputado federal. La demarcación territorial de estos distritos se obtiene dividiendo equilibradamente la población total del país entre el número de distritos, debiendo considerar el último censo general de población, sin que la representación de la población de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

La mayoría puede ser de dos clases: absoluta y relativa. En la mayoría absoluta se requiere que el candidato tenga más de la mitad (mitad más uno) de los votos en una elección determinada. En la mayoría relativa se logra el triunfo por la simple pluralidad de votos, aunque estos no lleguen a la mitad e incluso con la diferencia mínima de un voto.⁴⁷

De acuerdo con el artículo 53 constitucional, la elección de los 200 diputados de representación proporcional se desarrolla a través de listas regionales que se aplicarán a cinco circunscripciones electorales en que se divide el territorio nacional. Cada región comprende diversas entidades federativas, que se denominan plurinominales porque la competencia electoral es por 40 cargos o escaños en cada circunscripción.

Las bases que rigen la elección de los doscientos diputados de representación proporcional, de acuerdo con el artículo 54, son las siguientes:

⁴⁷ ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS. Ob. Cit pp. 403-405.

Solamente tendrá derecho a registrar candidatos en las circunscripciones regionales el partido político que acredite su participación, por lo menos, en 200 distritos uninominales con candidatos a diputados por mayoría relativa. Es decir, si un partido político no dispone de la suficiente estructura para competir en las dos terceras partes de los distritos uninominales, carece del sustento ciudadano para participar por el sistema de representación proporcional.

Si un partido político logra el registro de sus candidatos plurinominales por haber satisfecho el requisito anterior, sólo tendrá derecho a que le asignen diputados por el principio de representación proporcional, si alcanza por lo menos el 2 % de la votación total emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Satisfechos los requisitos anteriores, cada partido tiene derecho a que, además de sus candidatos a diputados que hubiesen triunfado en los distritos uninominales, se le asignen las constancias de mayoría que hubieren tenido sus candidatos en las listas regionales, de acuerdo con la votación nacional emitida. En esta asignación se debe respetar el orden en que se relacionan los candidatos en las listas regionales. Por ejemplo, si un partido político obtuvo el triunfo en 40 distritos uninominales, tendrá 40 diputados de mayoría relativa y si además obtuvo cinco asignaciones de representación proporcional en cada circunscripción plurinomial, totalizará 65 diputados. Estas 25 asignaciones no se hacen caprichosamente, sino que de acuerdo a la votación nacional emitida, se le reconocerán los triunfos a los primeros cinco candidatos que aparecen en cada una de las cinco listas regionales que el partido registró en las circunscripciones plurinominales.

Ningún partido puede contar con más de 300 diputados aplicando los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. La Constitución establece este límite para garantizar la efectiva representatividad del mayor número de fuerzas políticas registradas como partidos.



Si un partido obtiene el 60 % o menos de la votación nacional emitida, no podrá contar con más de 300 diputados de mayoría relativa y de representación proporcional.

Las diputaciones de representación proporcional que queden pendientes de distribuir después de la aplicación de las bases anteriores, se adjudicarán a los demás partidos políticos que tengan derecho a ellas en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con sus respectivas votaciones nacionales.

La representación proporcional se traduce en el sistema genuino e integrado para que en la Cámara o parlamento estén representadas las primordiales corrientes de opinión y no solamente la que mayoritariamente haya logrado tener uno o varios diputados en dicho cuerpo.⁴⁸

2.2.2 Cámara de Senadores.

Se le conoce también como Senado de la República o Cámaras de los Estados. Las atribuciones constitucionales de esta asamblea se explican en la estructura del Estado Federal e imponen a sus integrantes la representación de los intereses de los Estados y no de la población. Por ello las entidades federativas tienen el mismo número de Senadores, a pesar de las diferencias en el número de la población, en su poder económico y en la extensión territorial.

El Senado tiene, como la Cámara de Diputados, un origen electivo popular directo. No representa consiguientemente a ninguna clase social sino a los Estados de la Federación mexicana y al Distrito Federal, siendo la población de estas entidades la que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad demográfica. En otras palabras, en el Senado no puede haber Senadores de Partido ni ninguna representación que no sea la de los Estados y el Distrito Federal.⁴⁹

⁴⁸ SALVADOR CARMONA VALENCIA. Ob. Cit. p. 87

⁴⁹ IGNACIO BURGOA. Ob. Cit. p. 697.

El Senado aparece en México en la Constitución de 1824, bajo el influjo de las ideas federalistas norteamericanas. En los artículos 25 y 26 se estableció que habría dos Senadores por entidad, elegidos por mayoría absoluta de votos por los congresos locales, renovándolos por mitad de dos en dos años. Subsiste la institución senatorial en los textos de 1836 y 1843 pero su integración se sigue conservando indirecta, se torna aristocrática y la fama pública le va confiriendo el carácter de cuerpo representativo de grupos privilegiados.

En el Constituyente de 56 la atmósfera no fue grata para el Senado y se decidió por el unicamarismo hasta 1874 cuando se restaura a instancia de Don Sebastian Lerdo de Tejada.⁵⁰

Con el Constituyente de 17 se consolida la presencia del bicamarismo en nuestro país, quedando establecido el Senado en el artículo 56 de nuestro texto fundamental una representación paritaria por cada estado y el Distrito Federal, mediante elección directa, renovándose en su totalidad cada seis años. Este sistema rigió hasta 1986 en que se estatuyó que la Cámara de Senadores se renovaría por mitad cada tres años.

Con la reforma de 1993 el Senado se compone de la siguiente manera: El artículo 56 constitucional dispone que el Senado se compone de 128 miembros cuatro por cada una de las 32 entidades federativas y el Distrito Federal. De estos cuatro, dos son electos por el principio de mayoría relativa y uno se asigna a la primera minoría, esto es, al candidato del partido político que hubiese logrado el segundo lugar en la votación correspondiente.

Para esta asignación, los partidos políticos contendientes registran en cada entidad federativa una lista con dos fórmulas de candidatos. Cada fórmula se integra con un candidato a Senador propietario y otro para la suplencia. De esta manera, obtienen la victoria las dos fórmulas que alcanzan mayor cantidad de votos y el partido que logra la mayor cantidad de votos sin haber triunfado en una de esas fórmulas se

⁵⁰ Los Derechos del Pueblo Mexicano. Ob. Cit. tomo IV. p. 192.

beneficiará con el tercer Senador propietario y su suplente. La asignación, sin embargo, no se hace caprichosamente ya que corresponderá a la fórmula de candidatos que encabece la lista presentada por el partido político que represente la primera minoría.

Los 32 Senadores restantes, de acuerdo con la fórmula constitucional de 23 de agosto de 1996 publicada en el Diario Oficial de la Federación, serán elegidos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal que comprende la totalidad del territorio nacional, es decir, para competir por los 32 escaños del Senado de la República que restan después de haber aplicado las reglas de los dos Senadores electos por el principio de mayoría y del tercer Senador que se aplica a la primera minoría, en cada estado, los 32 curules restantes se distribuirán según la votación que obtengan los partidos políticos y de acuerdo con las listas de candidatos que para estos efectos se hubiesen registrado. En el entendido de que los candidatos propietarios y suplentes que los partidos registren en esas listas, deben ser originarios o vecinos, con residencia efectiva de más de 6 meses anteriores a la fecha de elección.⁵¹

⁵¹ ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS. Ob. Cit. pp. 400-409.

CAPITULO 3 CÁMARA DE DIPUTADOS Y DE SENADORES.

3.1 REQUISITOS PARA SER DIPUTADO.

El artículo 55 constitucional determina los requisitos que debe satisfacer la persona que aspira a ocupar el cargo de diputado federal, de acuerdo con los criterios siguientes:

El criterio basado en la nacionalidad.- El artículo 55 exige como primer requisito para ser diputado tener la calidad de mexicano por nacimiento. Continúa el debate sobre la conveniencia de que se mantenga este requisito para este y otros cargos de elección ciudadana. Desde la consumación de la Independencia se polarizaron las posiciones sobre este tema y así se mantienen con argumentos válidos de quienes consideran que solamente los mexicanos por nacimiento deben de ocupar los cargos de elección ciudadana y de los que sostienen que los mexicanos por naturalización también deben acceder a esos cargos.

Nuestra constitución prevé que toda función gubernamental de orden público requiera en quien ha de desempeñarla el requisito de ser ciudadano por nacimiento, distinguiendo la propia ley entre ciudadanía natural y ciudadanía adquirida. Esto es porque la experiencia nos ha enseñado lo peligroso que resultaría para la seguridad de los Estados dar la representación política de una nación a los extranjeros naturalizados.⁵²

El criterio basado en la ciudadanía.- El mismo precepto exige que el aspirante a diputado disponga de la calidad ciudadana.

En términos de lo ordenado por el artículo 34 Constitucional, es ciudadano de la República el mexicano, varón o mujer, mayor de 18 años que tenga un modo honesto de vivir. Esta calidad implica la posibilidad de ejercer los derechos políticos.

⁵² Los Derechos del Pueblo Mexicano Ob. Cit. p. 68

El requisito es razonable porque se presume que quien no disponga de la calidad ciudadana carece de la capacidad para el desempeño del cargo.⁵³

El criterio basado en la edad.- El mandato contenido en el artículo 55 fracción II constitucional, establece como requisito para ocupar el cargo de diputado, haber cumplido 21 años al día de la elección.

El criterio basado en el lugar del nacimiento y en la vecindad.- La fracción tercera del mismo precepto constitucional exige que el aspirante a diputado federal por el sistema de mayoría relativa, sea originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la jornada electoral. Dispone también que el aspirante a diputado por el sistema de representación proporcional debe ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección o vecino de ella con el mismo tiempo de residencia efectiva.

Con estos requisitos se pretende lograr que las personas que ocupen los cargos de diputados federales tengan arraigo en la circunscripción o distrito electoral; sean conocidos por sus electores y ellos mismos dispongan de un grado razonable de comprensión de la realidad social, política y económica del distrito electoral uninominal o de la circunscripción regional donde sean electos.

Sin embargo, la residencia efectiva de seis meses exigida por la Constitución, no es congruente con el objetivo señalado. En ese breve período es difícil lograr el arraigo y el conocimiento de la sociedad a la cual va a representar, por lo cual sería deseable que el periodo de residencia se ampliara un año cuando menos.

Por otra parte, el mismo ordenamiento señala que la residencia efectiva no se pierde por el tiempo en que el aspirante se encuentre ausente del distrito electoral o circunscripción regional con motivo del desempeño de cargos públicos de elección ciudadana.⁵⁴

⁵³ FELIPE TENA RAMIREZ. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, S.A. 18ª ed. México 1981. pp. 306-307.

⁵⁴ ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS. Ob. Cit. p. 420

El criterio basado en la incompatibilidad con el desempeño de las funciones públicas. La fracción IV del mismo artículo, exige que el pretendiente de un cargo de diputado federal no se encuentre en servicio activo en el ejército, ni disponga de mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección o en la circunscripción correspondiente; si fuera el caso, deberá de separarse de sus funciones noventa días antes de la jornada electoral.

La fracción V del mismo artículo contempla otras restricciones al disponer que tampoco debe ser secretario ni subsecretario de Estado, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo que hubiese dejado el cargo en forma definitiva dos años antes de la jornada electoral.

Los gobernadores de los estados están impedidos para ser electos en sus entidades como diputados federales, durante el periodo de su encargo, aunque se separen definitivamente de sus puestos.

El mismo ordenamiento manda que los secretarios de gobierno de los estados, magistrados y jueces federales y los funcionarios de los estados, tampoco podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, a menos que se separen de sus cargos definitivamente noventa días antes del día de la elección.

Estos requisitos se refieren a la necesidad de que el voto sea un acto espontáneo y libre, es decir, que quien aspira al cargo no pueda adulterar la verdadera expresión de la voluntad popular como consecuencia de ocupar algún puesto público que pueda favorecerlo en la elección que debe ser enteramente libre y tiende a evitar que las personas que desempeñen estos cargos utilicen su poder para condicionar el resultado de las elecciones.⁵⁵

El criterio basado en la incompatibilidad de funciones.- De acuerdo con el artículo 130 constitucional, los ciudadanos que se dediquen al ministerio de algún culto religioso están impedidos para ocupar puestos de elección ciudadana. Congruente con ese mandato el artículo 55 fracción VI exige que los aspirantes a diputados

⁵⁵ Los Derechos del Pueblo Mexicano. Ob. Cit. p. 69.



federales no sean ministros de algún culto religioso. Esta condición se explica en la historia de México y desde luego tiene como objetivo evitar que las asociaciones religiosas ejerzan su poder en el servicio público y que sus ministros influyan en la ciudadanía utilizando los valores religiosos para obtener los resultados electorales compatibles con sus intereses.⁵⁶

El criterio basado en el principio de no reelección. Este principio constituye una decisión política fundamental de la revolución mexicana; tiene como meta evitar que los servidores públicos se perpetúen en los cargos. En el caso de los diputados federales, el artículo 55 fracción VII establece la no reelección relativa; significa que los diputados no podrán ser reelectos para el período inmediato pero sí para otro posterior a éste. Además los diputados propietarios no pueden ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes y estos últimos sí pueden aspirar a propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio por la ausencia o muerte del propietario.⁵⁷

3.2 FORMA DE INTEGRACION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

En la actual legislatura de la Cámara de Diputados, el Partido Revolucionario Institucional no cuenta con la mayoría absoluta de votos como había sucedido en las últimas décadas y esto tiene importantes efectos en el desarrollo del proceso legislativo.

De conformidad con los datos oficiales de la votación, la integración de la Cámara de Diputados por las fracciones parlamentarias de los distintos partidos políticos está como sigue:⁵⁸

PRI	239 DIPUTADOS	47.8 %.
PRD	125 DIPUTADOS	25.5 %.
PAN	122 DIPUTADOS	24.4 %.
PVEM	8 DIPUTADOS	1.6 %.
PT	6 DIPUTADOS	1.2 %.

⁵⁶ FELIPE TENA RAMIREZ. Ob. Cit. pp. 308-309.

⁵⁷ HUMBERTO QUIROGA LAVIE. Curso de Derecho Constitucional. Edit. De Palma, Buenos Aires 1985. P. 213

⁵⁸ SALVADOR CARMONA VALENCIA Ob. Cit. pp 118-119

TOTAL 500 DIPUTADOS 100 %.

Como lo dispone el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el año de renovación del Poder Legislativo, sin necesidad de citación alguna, los presuntos Diputados y Senadores se reunieron en sus respectivas cámaras a efecto de constituir una Junta Preparatoria nombrando cada una de las cámaras en escrutinio secreto y a mayoría de votos, un presidente, un vicepresidente y dos secretarios.

El quórum para las juntas preparatorias de la Cámara de Diputados se formó con más de la mitad del número total de los presuntos Diputados de mayoría y, para las del Senado, con las dos terceras partes de los presuntos Senadores.

En la primera junta preparatoria de la cámara respectiva se presentaron los documentos que acreditaron a los presuntos diputados y senadores como tales, para el estudio y calificación de los expedientes electorales.

En la última junta de las preparatorias, en cada cámara se hizo la protesta respectiva, y enseguida en cada una de ellas se nombró un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, con lo que se tuvo por constituida y formada cada una de las cámaras. Ese mismo día tres comisiones integradas por cinco individuos de las respectivas cámaras más un secretario, dieron a conocer al Presidente de la República y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la instalación de las cámaras, debiendo nombrarse una comisión por cada cámara que acompañó al Presidente de la República de su residencia al recinto oficial de las Cámaras, y otras dos comisiones, a fin de que una lo recibiera y otra que lo acompañará nuevamente a su residencia.⁵⁹

Para el despacho de los negocios se nombrarán, de cada una de las cámaras, Comisiones Permanentes Especiales que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de ejecución, las Comisiones Permanentes se elegirán en la primera sesión y se crearán aquellas que juzgue convenientes para el despacho de los negocios.

⁵⁹ SALVADOR CARMONA VALENCIA. Ob. Cit. p. 120.

El artículo 38 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, dispone que cuando al inicio de una legislatura se hubiese formado una mayoría absoluta de Diputados pertenecientes a un mismo partido político, el grupo parlamentario que ostente la mayoría debe de organizarse de la siguiente forma; los diputados de una entidad federativa y del Distrito Federal integran la diputación estatal; los coordinadores de cada una de esas diputaciones pasan a formar parte de la Gran Comisión de la Cámara; constituida la Gran Comisión, sus integrantes designarán una mesa directiva compuesta por un presidente, dos secretarios y dos vocales; el líder del grupo parlamentario mayoritario será el presidente de la Gran Comisión.

Toda vez que ningún partido alcanzó una mayoría absoluta (la mitad más uno de los quinientos diputados electos), no procede la integración de la Gran Comisión.

De tal manera que la comisión políticamente más importante será la de Régimen Interno y Concertación Política, que se integrará con los diputados coordinadores de cada grupo parlamentario y otros tantos diputados del grupo mayoritario en la cámara, y sus atribuciones, de acuerdo con el artículo 45, serán fungir como órgano de gobierno en el ejercicio de sus funciones legislativas, políticas y administrativas, debiéndose reunir por lo menos una vez al mes.⁶⁰

3.3. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

3.3.1.- Facultades de Publicidad Electoral.- Antes de la reforma constitucional del 23 de agosto de 1996 (DOF 23 agosto 1996), el artículo 74 fracción I asignaba como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, determinación que se realizaba a través de un decreto que era definitivo e inatacable, y por lo mismo, el entonces Tribunal Federal Electoral y el Poder Judicial de la Federación, carecían de competencia para conocer de la calificación de la elección presidencial que hiciera la Cámara de Diputados.

Con motivo de la modificación constitucional mencionada, en la calificación de elecciones presidenciales se optó por el sistema de órgano jurisdiccional, de tal

⁶⁰ JAVIER PATIÑO CAMARENA. Derecho Electoral Mexicano. U.N.A.M. México 1994. pp. 137-138.



manera que ahora corresponde al Poder Judicial de la Federación a través de su Tribunal Electoral, realizar la declaración de presidente electo. Ahora la atribución exclusiva de la Cámara de Diputados en esta materia, consiste en expedir el Bando Solemne para dar a conocer en todo el territorio nacional la declaración de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos que lleve a cabo el Poder Judicial de la Federación, o sea, la atribución exclusiva de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión se reduce a dar el resultado definitivo de las elecciones presidenciales.⁶¹

3.3.2.- Facultades de Control Presupuestal.- Con la representación de la nación, que se asigna a sus miembros, la Cámara de Diputados dispone de las atribuciones necesarias para controlar el manejo del presupuesto del gasto público que haga el Presidente de la República. Tal facultad consiste en examinar, discutir, y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos. También dicha Cámara debe revisar la cuenta pública del año anterior que le envíe el Ejecutivo Federal. Para cumplir esta meta, existen los siguientes dispositivos:

La Contaduría Mayor de Hacienda.- Es un órgano que depende directamente de la Cámara de Diputados y sus servidores públicos son nombrados por ésta. La Contaduría tiene la función de supervisar, inspeccionar y auditar a las Secretarías de Estado y a los organismos públicos descentralizados del gobierno federal así como a las empresas de participación estatal mayoritarias.⁶²

La Iniciativa de ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos.- A más tardar el quince de noviembre de cada año y en los de toma de posesión del Presidente hasta el 15 de diciembre, este funcionario debe hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley de ingresos y el presupuesto de gasto público. Aquella será examinada por los diputados y de aprobarla, se envía al Senado para los mismos efectos pues se trata de un proyecto de ley; en este procedimiento la Cámara de Diputados es siempre cámara de origen.

⁶¹ ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS. Ob. Cit. p. 442.

⁶² GABINO FRAGA. Derecho Administrativo. Porrúa, S.A. 19ª ed. México 1979. pp. 347-348.

La aprobación del presupuesto de egresos es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados porque no constituye una ley, es la programación anual del gasto público. Antes de aprobar este presupuesto la Cámara de Diputados debe examinar el proyecto de Ley de Ingresos para mantener una congruencia entre lo que se espera ingresar al erario y lo que se proyecta gastar.

La Cuenta Pública.- Se integra con el reporte que el Ejecutivo Federal hace del gasto público efectivamente realizado y de los ingresos obtenidos. Este documento debe ser examinado por la Cámara de Diputados considerando la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos correspondiente al mismo período. Tras el examen que realice la Cámara determinará si el Ejecutivo Federal se apegó a la referida Ley de Ingresos y al programa de gasto público; de ser el caso, lo aprueba y si existen discrepancias formulará las observaciones que estime pertinentes y determinará las responsabilidades que procedan.

La Cuenta Pública del año anterior debe ser presentada dentro de los primeros diez días del mes de junio. Podrán ampliarse los plazos para la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos, del proyecto de presupuesto de egresos y de la cuenta pública si así lo solicita el Presidente de la República pero en este caso, el Secretario de Hacienda y Crédito Público deberá comparecer ante la Cámara para informar de las razones de la solicitud presidencial.

Estas dos actividades tienen suma importancia para la vida económica del país, pues estriban en controlar la actividad del Presidente de la República y de los Secretarios de Despacho. El ejercicio de estas dos facultades revela que por lo menos en el ámbito constitucional, el Ejecutivo no es un poder hegemónico que pueda disponer a su arbitrio de la economía nacional en sus diferentes aspectos y aplicaciones sino que está sometido a las dos importantes funciones que hemos mencionado.

Para garantizar el oportuno desempeño de las mismas, la propia fracción IV del artículo 74 de la Constitución consigna diversas prescripciones. Así, se obliga al Presidente de la República a presentar ante la aludida Cámara las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuestos de egresos a más tardar el día último del mes de noviembre de cada año o hasta el 15 de diciembre en el caso de que asuma el

cargo el día 1º del mismo mes, a efecto de que con cierto desahogo se puedan discutir y revisar.

También dicha disposición constitucional impone a los Secretarios de Despacho con cuyos ramos se relacionen dichas iniciativas y proyectos, la obligación de comparecer ante la citada Cámara para producir la información pertinente.

La misma fracción IV del invocado artículo 74 prohíbe la existencia de partidas secretas que no se consideren necesarias, debiéndose emplear en este último caso por los mencionados Secretarios de Despacho por acuerdo escrito del Presidente de la República.

El Presidente de la República está subordinado a la Cámara de Diputados en lo que respecta a la trascendental actividad económica que tiene a su cargo. No se justifica desde el punto de vista jurídico, la idea de que el Presidente es una persona con poder ilimitado y que puede disponer a su antojo de las finanzas públicas de México. Si los miembros integrantes de dicha Cámara, desempeñaran sus funciones con todo valor civil y con un espíritu de servicio al pueblo de México, el control que entrañan dichas facultades no solo existiría como mera declaración constitucional, sino que se ejercería en la realidad política-económica de México para beneficio del país.

El presupuesto de gastos importa el conjunto de erogaciones de diversa naturaleza que anualmente debe hacer la Federación para el sostenimiento y funcionamiento de todos los órganos centralizados y descentralizados, incumbiendo su elaboración al Presidente de la República. Ese conjunto de erogaciones se traduce en partidas específicas para cada uno de dichos ramos.⁴³

3.3.3.- Facultades para Declarar la Procedencia de la Acción de la Justicia.- La Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de declarar si los servidores públicos señalados en el artículo 108 constitucional, deben ser sometidos o no a la acción de la justicia cuando el Ministerio Público los considere responsables de la comisión de delitos no oficiales, de acuerdo con lo establecido por el artículo 111 constitucional. Si la Cámara determina la improcedencia, el servidor público acusado se mantendrá

⁴³ IGNACIO BURGOA. Ob. Cit. pp. 690-693.

en el desempeño de sus funciones y no podrá ser sujeto de averiguación previa ni de proceso penal alguno mientras desempeñe el cargo; en caso contrario, el servidor público involucrado será removido de su cargo y puesto a disposición de la autoridades penales correspondientes.⁶⁴

3.4 REQUISITOS PARA SER SENADOR.

El artículo 58 constitucional dispone que los requisitos para ser Senador son lo mismos requisitos que para ser Diputado, basados en los criterios de nacionalidad, ciudadanía, lugar de origen, vecindad, incompatibilidad por el desarrollo de funciones públicas, incompatibilidad por el desarrollo de funciones privadas y del principio de no reelección. Sólo es diferente el de la edad, que en el caso de lo Senadores será de 30 años cumplidos al día de la elección.

En el Congreso Constituyente de 1916-1917 se dijo que la diferencia de edades que se exige para Diputado o Senador, se justifica por el funcionamiento mismo de la Cámara de Senadores, la cual tiene como misión moderar la acción impetuosa de la Cámara de Diputados siendo este organismo un elemento de reflexión, meditación y prudencia en el proceso de elaboración de las leyes.⁶⁵

3.5 FORMA DE INTEGRACION DE LA CÁMARA DE SENADORES.

El Senado, como la Cámara de Diputados, tiene un origen electivo, popular directo. No representa, consiguientemente a ninguna clase social sino a los Estados de la Federación Mexicana y al Distrito Federal, siendo la población de estas entidades la que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad demográfica, por lo que por cada entidad federativa siempre son cuatro Senadores.

La Cámara de Senadores se integra por 128 Senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos por el principio de votación mayoritaria relativa, y uno es asignado a la primera minoría.

⁶⁴ ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS. Ob. Cit. p. 409.

⁶⁵ JAVIER PATIÑO CAMARENA. Ob. Cit. p. 118.

Los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años.

En las elecciones del pasado 6 de julio se renovaron 32 senadurías, siendo la integración de esta Cámara la siguiente:

PRI	76 SENADORES	59.0%
PAN	33 SENADORES	26.0%
PRD	14 SENADORES	11.0%
PVEM	1 SENADOR	.8%
PT	1 SENADOR	.8%
INDEPENDIENTE	3 SENADORES	2.5%

En la Cámara de Senadores, aún cuando la situación del PRI es más holgada, tampoco cuenta con una mayoría calificada, aunque sí absoluta. Ello porque se requiere de las dos terceras partes de los Senadores presentes para poder modificar la Constitución tal como lo establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el caso de leyes, se requiere el voto de la mayoría absoluta de conformidad con el artículo 158 del RGICGEUM.⁶⁶

3.6 FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE SENADORES.

La función legislativa no puede desempeñarse por una sola Cámara. Por ende, el Senado, sin la concurrencia de la Cámara de Diputados no tiene atribución alguna para expedir leyes. Sus facultades exclusivas, en consecuencia, son únicamente ejercitables en materia político-administrativa y corroboran que la representación constitucional de sus miembros comprende los intereses de las entidades federativas, porque a través del desarrollo de estas atribuciones es como los estados participan como entidades en la adopción de decisiones que les afectan directamente en

⁶⁶ SALVADOR CARMONA VALENCIA. Ob. Cit. pp. 118-119.

materias de política exterior, de nombramientos de servidores públicos, de defensa nacional y de su organización interna.⁶⁷

Conforme al artículo 76 constitucional son facultades exclusivas del Senado las que a continuación se enuncian:

3.6.1.- Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras. Esta facultad se corrobora por el artículo 133 de la Constitución, el cual inviste a los tratados internacionales que con aprobación de dicho órgano concierte el Ejecutivo Federal, con el carácter de normas supremas de la nación, pero siempre que no estén en desacuerdo con la Constitución misma. De igual forma se confirma en el diverso artículo 89 fracción X constitucional, que es atribución del Presidente dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras sometiéndolas a la ratificación de Senado.⁶⁸

3.6.2.- También en materia de relaciones internacionales el Senado tiene la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Esta atribución resulta prácticamente ociosa, ya que se ejerce como complementaria o preparatoria de la anterior. Esta actividad consiste en el análisis de la política exterior que realiza el Presidente de la República sin ningún resultado pragmático.

3.6.3.- Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales. Esta facultad concuerda con la que dicho alto funcionario tiene conforme a las fracciones II y III del artículo 89 constitucional, debiendo subrayarse que tratándose de la designación de cargos públicos diversos de los mencionados,

⁶⁷ ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS. Ob. Cit. p. 445.

⁶⁸ IGNACIO BURGOA. Ob. Cit. p. 701.

no se requiere la ratificación del Senado pues el Presidente de la República puede hacerla sin ella.⁶⁹

3.6.4.- Autorizar al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias por más de un mes, en aguas mexicanas (fracc. III). Esta facultad del Senado importa una limitación a la potestad que tiene el citado alto funcionario para disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea, del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea conforme a la fracción IV del artículo 89 constitucional ya que sin la autorización de dicho órgano no puede enviar fuera de la República a las tropas mexicanas. Asimismo implica un elemento de seguridad para la soberanía del país y la integridad del territorio nacional, pues el presidente sin la venia senatorial, no sólo no puede permitir el tránsito de tropas extranjeras por tierras mexicanas, sino que está obligado a expelerlas en caso de que ya hubieren penetrado en ellas o de que permanezcan en aguas nacionales por más del plazo anteriormente señalado.

3.6.5.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios. Es necesario distinguir entre guardia nacional y ejército para interpretar en su correcto alcance la facultad del Senado. Aunque una y otra son instituciones destinadas a defender por medio de las armas la integridad e independencia de la patria, existen diferencias que se derivan de la misma constitución. El Ejército lo levanta, sostiene y reglamenta el Congreso de la Unión (art. 73, frac. XIV) y dispone de él libremente el Presidente de la República, para la seguridad interior y la defensa exterior de la federación (art. 89 frac. VI). En cuanto a la guardia nacional, la intervención del Congreso consiste en dar reglamentos para organizarla, armarla y disciplinarla, pero a quien toca instruirla es a los gobiernos de los Estados de quienes depende (art. 73, frac. XV); el Presidente de la República carece, respecto de la guardia, de la libertad de mando que tiene con respecto al Ejército, pues sólo puede disponer de ella fuera de sus respectivos territorios o Estados, cuando para ello lo autoriza el Senado. (art. 76 frac. IV y 89, frac. VII).

⁶⁹ IGNACIO BURGOA. Ob. Cit. p. 703.

htf -

3.6.6.- Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional (frac.- V). Esta facultad suele interpretarse incorrectamente, pues conforme a ella no incumbe al Senado declarar la desaparición de los poderes locales, sino nombrar un gobernador cuando todos ellos hayan desaparecido.- La desaparición de poderes en un Estado es un fenómeno de facto que implica el rompimiento, dentro de él, del orden institucional, es decir, la violación de todo principio de autoridad provocada generalmente por disturbios interiores.

El Senado ante esta situación fáctica, simplemente declara que para restablecer el orden institucional alterado debe nombrarse un gobernador provisional a efecto de que convoque a elecciones conforme a las leyes constitucionales del Estado de que se trate.

3.6.7. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas (frac. VI). Esta facultad radica en lo que debe entenderse como "cuestiones políticas" ya que cuando se suscita una controversia entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, corresponde su decisión a la Suprema Corte de Justicia según lo dispuesto por el artículo 105 constitucional. En este caso el Senado debe actuar conforme a la suprema ley de la nación y tomar en cuenta el criterio y sensibilidad política de sus componentes.

3.6.8.- Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en juicio público de las faltas y omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 constitucional fracc. VII. Esta facultad no la puede ejercer el Senado sin la acusación previa de la Cámara de Diputados, por lo tanto entre ambos órganos existe una colaboración necesaria, semejante a la que opera en la función legislativa

3.6.9.- Otorgar o negar la aprobación de ministros de la Suprema Corte de Justicia que formule el Presidente de la República, así como de las solicitudes de licencia y de renuncia de los mismos funcionarios, (frac. VIII). Si el Senado no niega

expresamente el nombramiento, sin aprobarlo tampoco en la misma forma, dentro del término de diez días, la persona en quien hubiere recaído asume definitivamente el cargo respectivo según lo declara el artículo 96 constitucional.⁷⁰

3.7 REGLAS COMUNES PARA DIPUTADOS Y SENADORES.

La Constitución Federal establece imperativos que obligan por igual a diputados y senadores; estos imperativos se refieren a la no reelección, la calificación de los resultados electorales, la inmunidad, la incompatibilidad para el desempeño de otros cargos y la inasistencia.

3.7.1 LA NO REELECCION RELATIVA.- El artículo 59 constitucional ordena que los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Sin embargo, los legisladores supientes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; y los propietarios podrán ser reelectos después de transcurrido el período inmediato a aquél en el que se desempeñaron.

"Esta irreelegibilidad que se implantó en el año de 1933, la hemos calificado de relativa, porque sólo opera para el período inmediato y no así para los subsecuentes, a diferencia de lo que sucede con el Presidente de la República, en que es absoluta según lo declara el artículo 83 de la Constitución. Debe destacarse que la mencionada prohibición no impide que la persona que haya sido senador o diputado pueda ser electo para integrar la Cámara distinta a la que hubiese pertenecido, inclusive dentro del período inmediato. Ni la Constitución de 1857 ni la vigente antes del año de 1933 contenían la prohibición aludida, cuyo establecimiento obedeció a una razón de congruencia, en el sentido de adoptar relativamente para los diputados y senadores el principio político de no reelección que, al menos en lo que atañe al Presidente de la República, fue uno de los lemas de la Revolución de 1910."⁷¹

⁷⁰ IGNACIO BURGOA. Ob. Cit. pp 701-711.

⁷¹ IBIDEM. 711.

3.7.2 LA CALIFICACIÓN ELECTORAL.- La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados federales y de senadores, corresponde al organismo público denominado Instituto Federal Electoral. Las resoluciones de este organismo pueden ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por los candidatos a diputados y senadores y por los partidos políticos y sus resoluciones podrán ser revisadas por la Sala Superior del propio Tribunal siempre que los agravios puedan afectar el resultado de la elección.

3.7.3 LA INMUNIDAD.- La constitución otorga al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte, a los Secretarios de Estado, y al Procurador General de la República la protección normativa que impide que durante el desempeño de sus funciones puedan ser acusados de ciertos delitos. De ninguna manera se trata de privilegios personales porque estos se encuentran prohibidos en el artículo 13 constitucional. Es en realidad una protección al desempeño del cargo público que tampoco se traduce en impunidad ya que al dejar el servicio público, esos servidores podrán ser sometidos a los procesos penales correspondientes.

Tampoco pueden ser sometidos a proceso durante el tiempo de su encargo, por la comisión de ilícitos que no se relacionen con el servicio público, sin que previamente la Cámara de Diputados declare por mayoría absoluta de su quórum si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. A esta calidad se le denomina inmunidad y también se le conoce como fuero constitucional.

Por otra parte los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que emitan en el desempeño de sus cargos y, además jamás podrán ser reconvenidos por sus expresiones. Es decir, si al manifestarse incurren en las conductas tipificadas por el Código Penal como delitos de injurias, amenazas u otras semejantes, por ningún motivo procederá acusación, denuncia o querrela.

El presidente de cada Cámara del Congreso de la Unión tiene la obligación de velar por el respeto a la inmunidad de los legisladores y por la inviolabilidad de los recintos legislativos. Es más la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos establece que ningún mandato de autoridad administrativa o jurisdiccional podrá

ejecutarse cuando afecte los derechos de los legisladores o los bienes que estos tengan en los recintos del Poder Legislativo.⁷²

3.7.4 LA INCOMPATIBILIDAD CON EL DESEMPEÑO DE OTROS CARGOS. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión están imposibilitados para desempeñar comisiones ajenas a sus encargos o empleos en la Federación o en los estados, por los cuales perciban sueldos o ingresos. Solamente podrán hacerlo con licencia previa de la Cámara respectiva, pero cesarán en sus funciones representativas mientras desarrollen otras actividades. Esta regla también se aplica a diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio por ausencia o muerte de los propietarios. La contravención a estos imperativos tiene como consecuencia la pérdida del carácter de diputado o senador, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 62 constitucional.

Estas restricciones comprenden los empleos y las comisiones en los órganos del Distrito Federal y en los organismos públicos descentralizados del gobierno federal, del Distrito Federal y de los Estados.- Desafortunadamente, la Constitución no prevé el caso de los empleos o actividades de naturaleza privada situación que podría propiciar que, a través de despachos de asesoría, algunos Diputados y Senadores obtengan beneficios económicos poco ortodoxos, incurran en el tráfico de influencias y desatendan sus actividades en el Congreso de la Unión.⁷³

3.7.5 LA INASISTENCIA.- En materia de asistencia a las labores camarales, rigen las siguientes normas:

a. La inasistencia al inicio del periodo.- Los Diputados y Senadores que al inicio del periodo de sesiones no concurren deberán ser compelidos para que se presenten dentro de un plazo de 30 días, si no lo hacen se entiende que no aceptaron el cargo y se convocará a los suplentes; si éstos tampoco se presentan, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

⁷² IGNACIO BURGOA Ob. Cit. p. 713

⁷³ ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS. Ob. Cit. p. 411-412.

b. **La inexistencia de quórum.-** Si no existe quórum para instalar cualquiera de las dos Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes a desempeñar el cargo de los ausentes mientras transcurre el período de treinta días establecido como plazo a los propietarios.

c. **Las sanciones.-** Una vez que se ha reanudado el período de sesiones, después de haberse aplicado la regla anterior, se entenderá que los diputados y senadores que falten durante diez días consecutivos sin justificación o sin previa licencia, renuncian a concurrir hasta el período inmediato y en su lugar entraran en funciones los suplentes.⁷⁴

3.7.6. CASOS DE SESIONES CONJUNTAS. Dentro del sistema bicameral implantado en nuestra Constitución cada Cámara celebra sus sesiones ordinarias separada e independientemente, dentro del lapso de duración de los dos períodos respectivos sin que ninguna de ellas pueda prorrogarlos, teniendo el Presidente de la República la facultad de resolver lo que proceda en caso de que no lleguen a concluirlo antes de la fecha establecida para ello.

Si algún negocio así lo amerita la Comisión Permanente citará a sesiones extraordinarias y en ellas sólo se tratará el asunto o negocio específico que determine la convocatoria.⁷⁵

⁷⁴ ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS. Ob. Cit. p. 412.

⁷⁵ IGNACIO BURGOA. Ob. Cit. p. 716.

CAPITULO 4.

EL CONGRESO DE LA UNION Y LA COMISION PERMANENTE.

4.1 FORMA DE INTEGRACION DEL CONGRESO DE LA UNION..

El Congreso de la Unión es el organismo bicamaral en el que se deposita el poder público federal, o sea, la función de imperio del estado mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas leyes en sentido material.

El Congreso de la Unión es un organismo constituido, no una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley Fundamental que lo instituye, y aunque tiene la potestad de reformar y adicionar la Constitución con la colaboración de las legislaturas de los Estados, esta atribución no implica el ejercicio del poder constituyente propiamente dicho, puesto que, no le compete alterar ni sustituir los principios jurídicos, sociales, económicos o políticos cardinales en que descansa el ordenamiento supremo, lo que no entrañaría reformarlo o adicionarlo, sino variarlo sustancial o esencialmente, fenómeno que sólo incumbe al pueblo.

Por otra parte, al aseverarse que en el Congreso de la Unión se deposita el poder legislativo federal, destacadamente distinto del poder constituyente, no debe suponerse que este organismo no desempeñe funciones que no estriben en elaborar leyes, pues aunque la creación legislativa sea su principal tarea, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos, mismos que suelen clasificarse en dos tipos, a saber: político-administrativas y político-jurisdiccionales.⁷⁶

El congreso está organizado dentro del bicameralismo colegiado, lo cual posibilita un funcionamiento equilibrado del poder legislativo. La Cámara iniciadora de proyectos dispone sobre la revisora para evitar el bloqueo del

⁷⁶ IGNACIO BURGOA. Ob. Cit. p. 642.

poder, que sería factible a partir del principio de las mayorías en el trámite legislativo, pero las minorías pueden hacer convocar en forma compulsiva a los ausentes. En ese contexto, la Cámara de Diputados es una cámara de opinión donde repercute la cambiante situación social, siendo la expresión directa de la voluntad popular. El Senado es una Cámara de reflexión, que busca moderar a la de Diputados sobre la base de la mayor edad de sus legisladores, y que representa sólo indirectamente al pueblo.

El Congreso también se caracteriza por ser el depositario de la soberanía, que actúa con independencia funcional en relación con los otros poderes, pues puede insistir con éxito frente al veto legislativo del Presidente, sin poder éste disolverlo; porque puede autoconvocarse para sus sesiones ordinarias o de prórroga y porque sus miembros tienen inmunidades y privilegios frente a los restantes poderes del Estado, mantiene con éstos una relación de interdependencia por coordinación, pues coopera con ellos en la formación de leyes, en la designación de jueces y en la elección del Ejecutivo.⁷⁷

Cuando la norma constitucional determina que ambas cámaras sesionen en una sola asamblea, el requisito del número mínimo de legisladores presentes es de más de la mitad de sus integrantes, o sea, 315 de los 628 legisladores, de acuerdo con lo dispuesto por el Reglamento Interior del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, existe una hipótesis que incrementa el quórum congresional, es el caso previsto por el artículo 84 de la norma fundamental, que regula las sesiones donde los Diputados y Senadores reunidos en asamblea y constituidos en colegio electoral, ante la falta absoluta del Presidente de la República, nombrarán al presidente interino si el evento se produce en los dos primeros años del sexenio, o sustituto si se da en los cuatro últimos. Para celebrar estas sesiones la Constitución establece cuando menos las dos terceras partes del número total de legisladores federales, 419 Diputados y Senadores considerando que ambas cámaras totalizan 628.⁷⁸

El desarrollo de la actividad congresional tiene como consecuencia la creación de cuatro tipos de leyes: leyes, decretos, acuerdos y dictámenes. El artículo 70

⁷⁷ HUMBERTO QUIROGA LAVIE. Ob. Cit. pp. 205-208.

⁷⁸ ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS. Ob. Cit. p. 414.

constitucional establece que las resoluciones del Congreso de la Unión pueden darse de dos formas; como leyes y como decretos; además la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos permite a cada Cámara emitir acuerdos y dictámenes para la conducción y desarrollo del trabajo interno de la asamblea

La Ley.- "Desde el punto de vista jurídico se habla de ley en un doble sentido: uno amplio para designar toda norma jurídica instituida en tiempo y lugar; y uno estricto para designar a las normas jurídicas elaboradas por órganos estatales con potestades legislativas".⁷⁹

El Decreto.- "Es una decisión de carácter imperativo cuya validez se precisa en la esfera propia del órgano del Estado del cual emana. Por su propia substancia+ implica el poder de decidir, mandar o fallar que puede manifestarse en un acto de autoridad Ejecutiva como expresión general o particular de la actividad administrativa".⁸⁰

El Acuerdo.- Cada Cámara emite acuerdos que permiten la conducción de sus funciones. Es la expresión de la voluntad de un órgano colegiado sobre materias de su competencia.⁸¹

El Dictámen.- Es la determinación que sobre un proyecto de ley o de decreto pronuncian las comisiones de trabajo de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

Para el desarrollo de las atribuciones constitucionales existen dos procedimientos congresionales, es decir, dos series de actos articulados en los que intervienen coordinadamente ambas cámaras. El primero es el procedimiento congresional de naturaleza jurisdiccional previsto en el artículo 110 de la norma fundamental por virtud del cual tiene lugar el juicio político en el que la Cámara de Diputados, después de haber oído al inculpado y por una votación de la mayoría absoluta de su quórum, acusa ante el Senado de la República al servidor público involucrado.

⁷⁹ JUAN CARLOS SMITH. Ley. Vid. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XVIII, Edit. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires 1976. p. 316.

⁸⁰ OWEN G. USINGER. Decreto. Vid. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo V. Ob. Cit. p. 983.

⁸¹ MIGUEL ACOSTA ROMERO. Teoría General del Derecho Administrativo. 12ª ed. Porrúa, S.A. México 1995 p. 406.

Por su parte la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia y respetando también el derecho de audiencia del acusado, pronuncia el fallo absolutorio o condenatorio.

El segundo procedimiento congressional es el típico porque a través de él se producen reformas constitucionales, leyes, modificaciones legislativas y decretos, Se integra con las siguientes secciones: la iniciativa, la cámara de origen, la cámara revisora, el veto suspensivo, la promulgación y la publicación.

LA INICIATIVA.- El artículo 71 constitucional autoriza iniciar el procedimiento legislativo al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores que componen el Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados. Por su parte la fracción IV del artículo 122 constitucional otorga a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión pero solamente en los casos en que el proyecto se refiera a materias relativas a esa entidad federativa.

LA INICIATIVA PRESIDENCIAL.- El Presidente de la República inicia el procedimiento de formación de ley o decreto enviando a la Cámara de origen el proyecto correspondiente. Esta iniciativa se turna inmediatamente a la comisión que debe dictaminarla de acuerdo con el tema que trate el proyecto.

LA INICIATIVA DE LOS LEGISLADORES FEDERALES.- Los Diputados y Senadores en forma individual o a través de sus grupos parlamentarios, pueden presentar la iniciativa directamente ante la Cámara a la que pertenezcan sin que se requiera el examen por parte de las comisiones de trabajo a las que corresponda el tema, aunque es una práctica parlamentaria el envío de esta clase de proyectos a comisiones para su dictaminación.

LA INICIATIVA DE ÓRGANOS LEGISLATIVOS.- Las legislaturas de los Estados pueden presentar ante una de las cámaras federales un decreto aprobado por sus integrantes, donde se contenga el proyecto de reformas constitucionales, de ley federal o de reformas legislativas federales, en estas hipótesis, el proyecto deberá turnarse a la comisión que corresponda. El envío del proyecto al Congreso de la Unión puede hacerlo la legislatura del Estado si se encuentra en

Int.

período de sesiones y si no, lo hará la diputación permanente que en los congresos estatales es el órgano equivalente a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.⁸²

Debe observarse que el Poder Judicial de la Federación carece de facultades para iniciar procedimientos congresionales, lo que constituye una deficiencia porque son los juzgadores federales quienes debido a sus atribuciones, disponen de amplios conocimientos de las normas jurídicas vigentes y de los requerimientos sociales que generan sus modificaciones y la creación de nuevas prescripciones.

Además el ciudadano carece de la posibilidad de iniciar procedimientos congresionales salvo dos hipótesis: la que se refiere a responsabilidad de los servidores públicos y, específicamente la acción que da lugar al juicio político prevista en el último párrafo del artículo 109 constitucional y la iniciativa para formar nuevos estados dentro del territorio de los ya existentes regulada por la fracción III del artículo 73 constitucional.⁸³

LA CÁMARA DE ORIGEN.- Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras puede ser presentado ante cualquiera de las dos, pero siempre deberá discutirse sucesivamente en ambas. Se denomina Cámara de origen a la receptora del proyecto en primera instancia; la otra se llama revisora.

La Constitución impone a la Cámara de origen, la obligación de agotar con agilidad el trámite que le corresponde, por ello ordena que si después de transcurrido un mes de la fecha en que se presentó un proyecto no se pronuncia el dictamen correspondiente en la Cámara de origen, el mismo proyecto podrá presentarse en la otra cámara.

En tres materias siempre será la Cámara de Diputados la de origen porque las consecuencias de la ley o decreto que pueden ser aprobados inciden de manera importante en la población nacional, cuya representación se atribuye a esa Cámara, La Constitución precisa los siguientes casos: el endeudamiento, las

⁸² EDUARDO GARCÍA MAYNEZ. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa, S.A. 47ª ed. México 1995. p. 54.

⁸³ Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo IV. Ob. Cit. p. 535.

contribuciones, y el reclutamiento en las fuerzas armadas, de acuerdo con el artículo 72 letra h, que ordena lo siguiente:

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

Una vez que la Cámara de origen recibe la iniciativa la debe turnar a las comisiones de trabajo respectivas siempre que la hubiera presentado el Presidente de la República o algún congreso estatal o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Después el proyecto con los dictámenes de las comisiones es sometido al debate en la Cámara; si ésta no lo aprueba concluye el proceso legislativo y si lo aprueba, entonces se turna a la Cámara revisora.

LA CÁMARA REVISORA.- Esta Cámara recibe el proyecto de ley o decreto una vez que fue aprobado por la de origen. De ser el caso, lo turna a las comisiones correspondientes para que después que sea dictaminado se someta a debate en su seno. Si el proyecto es rechazado en su totalidad por la Cámara revisora, se regresará a la de origen con las observaciones que se hubiesen formulado. Si la de origen lo vuelve a aprobar por mayoría absoluta, la revisora deberá examinarlo nuevamente y si lo rechaza, el proyecto no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

Si la Cámara revisora desecha el proyecto sólo en parte o lo modifica o lo adiciona lo devolverá a la de origen para que examine lo desechado o lo reformado, sin que puedan alterar los preceptos aprobados.

Si la Cámara de origen reprueba lo desechado o reformado por la revisora, por mayoría de votos, el proyecto regresará a la revisora y si ésta insiste en lo que desechó o reformó, el proyecto en su integridad no podrá presentarse nuevamente sino hasta el siguiente período de sesiones. En este evento, las cámaras pueden acordar por la mayoría absoluta de sus miembros presentes que se expida la ley o el decreto sólo en los artículos aprobados y que se reserven las adiciones o reformas para el siguiente período de sesiones.

Si la Cámara revisora aprueba el proyecto que originalmente le envió la de origen o las reformas o adiciones que ésta hizo a su proyecto, se tendrá por aprobada y expedida la ley o decreto del Congreso de la Unión; entonces se turnará al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Las iniciativas deben discutirse preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión correspondiente, sin que ésta rinda dictamen, en cuyo caso el proyecto respectivo puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.⁸⁴

EL VETO SUSPENSIVO - Cuando el Presidente de la República recibe una ley o decreto para su promulgación debe proceder en consecuencia. La Constitución, sin embargo, le otorga la facultad de vetar la ley o decreto dentro del plazo de 10 días hábiles. Si el Presidente ejerce la facultad de veto, devolverá la ley o el decreto a la Cámara de origen, junto con las observaciones que estime pertinente hacer.

La Cámara de origen recibirá la ley o el decreto vetado para discutirlo nuevamente y enviarlo a la Cámara revisora para los mismos efectos. Si fuere confirmado por las dos terceras partes del quórum de ambas cámaras, se enviará al Ejecutivo para su promulgación y éste tendrá que someterse a la voluntad política del Congreso de la Unión. Si las observaciones hechas por el presidente son atendidas por el Congreso se entenderá aprobada la ley o el decreto con las modificaciones sugeridas por el Ejecutivo.

Adviértase que el veto presidencial se restringe a la formulación de observaciones que sólo darían lugar a ciertas modificaciones. El Presidente de la República de ninguna manera tiene competencia constitucional para rechazar en su integridad una ley o decreto aprobado por el Congreso de la Unión. Aparentemente el veto se presenta como un acto de enfrentamiento del Poder Ejecutivo con las Cámaras pues una vez devuelto el proyecto, se tiende a que las Cámaras robustezcan su propia opinión y no a que se avengan a la del Poder Ejecutivo. En el veto, la reapertura de debate está limitada a dos votaciones, una

⁸⁴ EDUARDO GARCÍA MAYNEZ. Ob. Cit. pp. 55-60.

en cada Cámara, y no origina propiamente una reelaboración de los textos. El veto puede ser absoluto o parcial, según que sus efectos sean anular lisa y llanamente el proyecto o parte del proyecto objeto de él.⁸⁵

En términos de lo dispuesto por los artículos 70 y 72 letra j, de la Constitución, el Presidente de la República no tiene facultades para ejercer el veto en los siguientes casos: en la expedición de la Ley Orgánica del Congreso; cuando el Congreso o alguna de las Cámaras desarrollen funciones de cuerpo electoral o de jurados; cuando la de Diputados declare que procede acusar a algún servidor público de la Federación por delito oficial; y cuando se trate del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

LA PROMULGACION.- El artículo 89 fracción I constitucional, establece:

“Artículo 89. 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.”

La palabra promulgar proviene de las locuciones latinas pro vulgare que significan para el vulgo. En términos estrictamente gramaticales, la promulgación implica dar a conocer algo a una población. Sin embargo, en los procedimientos congresionales además del acto de la promulgación existe el de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

A pesar del significado gramatical de la palabra promulgar debemos distinguir la naturaleza jurídica de este acto del de la publicación, porque constitucionalmente no son sinónimos; tienen distinta naturaleza y diferentes objetivos.

La promulgación de las leyes y decretos impone al Presidente la obligación de expedir un decreto compuesto de cuatro elementos: 1. El texto de la ley o decreto del Congreso que sea materia de la promulgación; 2. El mandato presidencial a la población sobre la obligación de obedecer la ley o decreto que se promulga; 3. La orden de publicación en el Diario Oficial de la Federación para

⁸⁵ RICARDO RAFFAINI. Veto. Vid. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXVI. Ob. Cit. pp. 666-670.

que se haga del conocimiento público y pueda iniciarse la vigencia de la ley o decreto congresionales; y 4. La firma del Secretario de Estado o Jefe del Distrito Federal a que el asunto corresponda; esta figura se denomina refrendo y se encuentra regulada en el artículo 92 constitucional.

Las leyes Orgánicas del Congreso y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentran exentas de la promulgación. En estos caso el Presidente debe limitarse a disponer la publicación de esas normas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 70 y 122 fracción IV constitucionales.

LA PUBLICACIÓN.- Como hemos visto, la promulgación no consiste en dar a conocer a la población la ley o el decreto, sino en ordenar su cumplimiento. Por su parte la publicación es un acto posterior al de la promulgación, implica publicitar a través del Diario Oficial de la Federación la ley o el decreto expedido por el Congreso de la Unión y el decreto promulgatorio que emitió el Ejecutivo Federal.

Se ameritan dos precisiones en relación con estos actos. La primera: ¿qué sucede si el Presidente de la República se niega a promulgar la ley o decreto expedido por el Congreso de la Unión? La segunda. ¿qué normas regulan la publicación ante la inexistencia de reglas específicas en el texto constitucional?

En la primera hipótesis, el presidente incurriría en un quebrantamiento a la Constitución porque su conducta obstaculizaría el cumplimiento de las atribuciones de] órgano legislativo. En esta situación, el Congreso tiene la obligación de ordenar la publicación de la ley o decreto al responsable del Diario oficial de la Federación, o de hacer la publicación en forma directa y con sus propios medios.

La segunda precisión se refiere a las normas que rigen la publicación de las leyes o de los decretos. Curiosamente la Constitución nada dice sobre las reglas de esta etapa no obstante su evidente importancia. Efectivamente, de la publicación depende que la ley o decreto sean conocidos por la población y puedan iniciar su vigencia. La solución la encontramos en el artículo 3º del

mt.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, que expresa lo siguiente:

"Artículo 3º.- Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc; se refuten publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad."

En cuanto a la determinación del momento en que inicia la vigencia debemos advertir que si la ley o decreto establecen en forma específica el día en que inicia, deberá estarse a esa disposición; y si nada dice al respecto, entonces se aplicará la regla contenida en el primer párrafo del artículo transcrito, o sea que la ley o el decreto iniciarían su vigencia tres días después de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.⁸⁶

4.2 FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

De los órganos que desarrollan el orden normativo de la Federación, el Congreso de la Unión es quien tiene el mayor número de facultades. Por esto, podría pensarse que en la percepción de los gobernados es más evidente la presencia del Poder Legislativo que la de los otros órganos; una de las razones de que no sea así, es que la mayor parte de las facultades del Congreso se traduce en la producción de normas generales que son aplicadas por el Ejecutivo y el Judicial con los que la población se relaciona directamente a través del acto de aplicación normativa.

El artículo 73 constitucional enuncia la mayor parte de las atribuciones que corresponden al Congreso de la Unión; otras se encuentran en diferentes ordenamientos de la norma básica. Examinaremos las atribuciones de Poder Legislativo agrupándolas de acuerdo con su naturaleza.

⁸⁶ ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS. Ob. Cit pp. 413-424.

Int -

Si en el examen de las atribuciones congresionales aplicamos el criterio formal, resultará que todas las facultades serán percibidas como actos legislativos. Pero si hacemos uso del criterio material, distinguiremos en las funciones congresionales tres competencias constitucionales donde agrupamos las facultades legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

4.2.1 FACULTADES LEGISLATIVAS.

FACULTADES DE ORGANIZACIÓN.- A través de estas atribuciones el Congreso expide las leyes que le permiten organizar el funcionamiento de los órganos de la Federación de acuerdo con las siguientes reglas:

Conforme al artículo 73 fracciones XI, XX Y XXI, crea y suprime los cargos públicos de los tres órganos federales; organiza el cuerpo diplomático y consular; expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, organismo dependiente de la Cámara de Diputados que tiene como objetivo controlar las acciones del Ejecutivo Federal en ejercicio del gasto público; y expide todas las leyes que sean necesarias para que los poderes federales puedan desarrollar sus facultades expresas. A estas atribuciones se les conoce como facultades implícitas.

FACULTADES TRIBUTARIAS.- Los artículos 31 fracción IV, 73 fracciones VII, X, XXIX y 131 constitucionales determinan el desarrollo de estas atribuciones. Los dos primeros se refieren a las reglas que rigen la creación de impuestos y contribuciones, y los otros tres, a las materias en que el Congreso de la Unión puede establecer los tributos.

REGLAS QUE RIGEN LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS.- El artículo 31 fracción IV establece lo siguiente:

"Artículo 31. Son Obligaciones de los mexicanos:
IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

mt-

Significa que toda obligación tributaria debe establecerse en una norma general – ley -. En consecuencia en el ámbito federal solamente el Congreso de la Unión puede establecer los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos a través de las leyes federales. Además, al crear las obligaciones tributarias el Congreso debe respetar los principios de proporcionalidad y equidad.

Por su parte el artículo 73 fracción VII impone al Congreso la obligación de establecer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto. Significa que las cargas tributarias que establezcan las leyes federales deberán ser suficientes para satisfacer el gasto público de la Federación, sin que este imperativo faculte al Congreso para ampliar las materias que expresa y restringidamente le asigna la norma fundamental.

MATERIA TRIBUTARIA FEDERAL.- De acuerdo con los artículos 73 fracciones X, XXIX y 131 constitucionales, el Congreso de la Unión puede expedir leyes que establezcan obligaciones fiscales federales, en las siguientes materias:

Comercio Exterior.- Comprende todas las actividades que se refieren a la importación y exportación de bienes y servicios.

Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales a los que se refieren los párrafos 4º y 5º del artículo 27 constitucional. En esta hipótesis las obligaciones tributarias gravan, entre otras, las actividades y los beneficios que se obtengan de la riqueza del subsuelo, de las aguas marinas, de los carburos de hidrógeno - petróleo, carbón y gas -, del espacio aéreo, del mar territorial, aguas interiores, lagunas, esteros, ríos, manantiales y playas.

Instituciones de crédito y sociedades de seguros.- Corresponde a las leyes federales contemplar las obligaciones tributarias relativas al establecimiento, organización y funcionamiento de instituciones bancarias y crediticias y de las compañías aseguradoras.

Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.- Se entiende por servicio público el que originariamente debe prestar el Estado para satisfacer de manera permanente los requerimientos de la colectividad. Por

ejemplo, el transporte aéreo y las vías generales de comunicación como las carreteras y la telefonía. Estos servicios pueden ser prestados directamente por el Estado o por los particulares cuando se benefician con una concesión. En la explotación de los servicios públicos federales se generan obligaciones tributarias previstas por las leyes que expide el Congreso. Por su parte los servicios públicos que prestan los estados y los municipios, y las obligaciones tributarias que generan, son materia de las leyes que expidan los congresos de las entidades federativas.

Otras materias.- El texto constitucional también se refiere a las siguientes actividades y recursos naturales: hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, energía eléctrica y nuclear, intermediación y servicios financieros y materia del trabajo,

Aunque el artículo 73 fracción X no atiende específicamente a la materia impositiva, sí dispone la competencia del Congreso para legislar en las actividades y materias mencionadas sin restricción alguna, circunstancia que permite interpretar que comprende la determinación tributaria.

Impuestos especiales.- Existen otras actividades específicas que pueden ser gravadas por el Congreso de la Unión mediante impuestos especiales; se refieren a los siguientes rubros: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza.

Las disposiciones constitucionales transcritas plantean el problema consistente en determinar si la facultad impositiva que prevé la fracción VII sólo debe ejercitarse por el Congreso de la Unión en las materias a que alude la fracción XXIX o en cualesquiera otras incluidas en la ley. Esto último origina el fenómeno que se conoce como doble tributación, en el sentido de que alguna materia no comprendida dentro de la fracción XXIX, sea susceptible de gravarse tanto por la legislación federal como por la de los Estados. Pero también permite al Congreso Federal decretar cualquier impuesto que tenga como finalidad sufragar los gastos o erogaciones que debe efectuar la Federación para la atención de los

múltiples servicios y necesidades públicas a cargo de diferentes órganos y sin dicha permisión, la actividad económica y financiera del estado sería imposible. Si la facultad del Congreso fuera limitada se daría margen a que en muchas ocasiones el gobierno quedara sin recursos suficientes o se le obligaría a adoptar un sistema de impuestos ruinosos para las riquezas por el gravadas.⁸⁷

FACULTADES PATRIMONIALES.- El Congreso de la Unión debe expedir leyes para regular la preservación del patrimonio nacional y la adecuada y razonable explotación de los recursos naturales; destacan los hidrocarburos, la minería y la energía eléctrica y nuclear. También debe expedir leyes para regular la protección ecológica; el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, la ocupación y enajenación de terrenos baldíos que son aquellas porciones del territorio nacional no sujetas a propiedad privada ni a usos públicos de los municipios, de los estados, ni de la Federación. Estas atribuciones se localizan en el artículo 73 fracciones X, XVII, XXIX-G constitucional.

FACULTADES ECONOMICAS.- Se refieren a las leyes que debe expedir el Congreso de la Unión en materia de rectoría y desarrollo económicos, de control financiero sobre el ejecutivo y de normatividad monetaria.

Rectoría y desarrollo económicos.- Los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, imponen al Estado la rectoría del desarrollo nacional que deberá llevar a cabo planeando, conduciendo, coordinando y orientando la actividad económica del país, con la concurrencia de los sectores público, social y privado en esas responsabilidades, aplicando una planeación democrática dirigida hacia el proyecto nacional determinado en la Constitución; garantizando la libre concurrencia, evitando los monopolios y desarrollando las áreas estratégicas y las actividades de carácter prioritario.

Para que el Estado mexicano esté en posibilidad de cumplir con estos imperativos se requiere de normas generales o leyes para regir la planeación nacional del desarrollo económico, el abasto y control de áreas económicas, la inversión

⁸⁷ IGNACIO BURGOA. Ob. Cit. p. 645.

mexicana, la extranjera y la transferencia de tecnología (artículo 73 fracciones XXIX, E, F,). También tiene la facultad de expedir aquellas normas generales que eviten las restricciones en las actividades comerciales entre los estados (artículo 73 fracción IX). Esta facultad guarda relación directa con las prohibiciones que el artículo 117 constitucional establece a los estados para gravar la entrada y salida de mercancías en sus territorios.⁸⁸

El Control Financiero sobre el Ejecutivo.- La fracción VIII del artículo 73 constitucional establece la atribución del Congreso para ejercer un control financiero sobre el Presidente de la República. Este control comprende la expedición de la ley que permita al presidente celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, o sea, contraer deuda pública.

El Banco Central y la Casa de Moneda.- De acuerdo con las fracciones X y XVIII del artículo 73, el Congreso deberá expedir leyes que establezcan, determinen y organicen el funcionamiento del Banco Central y de la Casa de Moneda. Este ordenamiento tiene relación con el artículo 117 fracción III que prohíbe a los estados acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas y papel sellado.

FACULTADES EN MATERIA DE POBLACION.- Dentro del ámbito personal de aplicación de la Constitución encontramos a todos los habitantes del Estado mexicano, nacionales o extranjeros, ciudadanos o no. Las diferentes categorías y la dinámica de las personas que integran la población requieren de legislación que permita definir los criterios y requisitos que operen en cada una de las calidades de nacional, extranjero, ciudadano, emigrante e inmigrante. Además debe expedir las leyes que se refieren a la colonización de terrenos baldíos y asentamientos humanos, de acuerdo con el artículo 73 fracciones XVI, XXIX-C constitucional.

FACULTADES EN MATERIA DE EDUCACION Y CULTURA.- La fracción XXV del artículo 73 en relación con el 3º Constitucional, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que rijan el establecimiento y funcionamiento, en toda la

⁸⁸ IGNACIO BURGOA. Ob. Cit. p 649.

República, de centros de educación e instituciones de cultura, conforme a las siguientes bases:

Las leyes que el Congreso expida en esta materia deben propiciar la integración del sistema educativo nacional, determinando las bases que permitan el establecimiento de centros educativos en toda la República, públicos y privados; definiendo la distribución de las atribuciones que correspondan a las autoridades federales, estatales y municipales; y contemplando las reglas que rijan la elaboración de los planes y programas de estudio de acuerdo con los principios definidos por el artículo 3º constitucional, en la siguiente forma:

La educación tenderá a desarrollar las facultades del ser humano y fomentar en él, el amor a la patria, la conciencia de solidaridad internacional, la independencia y la justicia. La educación debe ser laica, esto es, que los conocimientos impartidos al educando no se deformen con explicaciones basadas en dogmas y doctrinas religiosas. El criterio que orientará esa educación debe basarse en la ciencia y dirigirse a combatir la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Debe propiciar la democracia, entendida como una forma de vida basada en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Debe ser nacional para fortalecer la identidad de los mexicanos, para propiciar el conocimiento de nuestra realidad y el incremento de la cultura. Debe contribuir a la convivencia humana de acuerdo con la dignidad del hombre y la integridad de la familia para evitar los privilegios de razas, de religión de grupos, de sexos o de individuos.

Por lo que hace a las universidades y otras instituciones de educación superior que dispongan de autonomía, el Congreso puede crearlas, de acuerdo con el artículo 3º fracción VII, a través de leyes orgánicas como sucede con la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma Metropolitana.

Instituciones de Cultura.- A través de normas generales, el Congreso debe definir las bases para el establecimiento de institutos de investigación científica, de bellas artes, museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación. Además, debe

expedir legislación que determine y proteja los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos así como otros bienes que formen parte del patrimonio cultural de México.

FACULTADES EN MATERIA DE SALUD.- El artículo 4º constitucional establece el derecho de todas las personas a la protección de su salud; ordena que en la ley se definan las bases y modelos para el acceso a los servicios de salud, que deben ser prestados coincidentemente por la Federación y las entidades federativas.

Por su parte el artículo 73 fracción XVI ordena al Congreso de la Unión la expedición de leyes relativas a la salubridad general de la República. Además el ordenamiento crea el consejo de salubridad general, órgano dependiente del Presidente de la República. Este consejo debe expedir disposiciones en materia de salud, fenómeno que constituye otra excepción al principio de la división de poderes porque sus disposiciones son normas generales. El precepto asigna al Consejo la obligación de prevenir y combatir epidemias, de establecer campañas contra el alcoholismo y otras drogas; y de combatir la contaminación ambiental. El Consejo de Salubridad General deberá dar cuenta al Congreso de la Unión del desarrollo de sus actividades.

La fracción XVI del artículo citado se refiere a la salubridad general de la República, es decir, de toda la nación mexicana y no de una sola entidad federativa en particular, pero cuando dentro de un estado se presenten casos que afecten a todo el país se incluirán en la competencia del Congreso de la Unión.

Los legisladores de Querétaro crearon un Consejo de Salubridad General que dependía directamente del Ejecutivo, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones serán obligatorias en todo el país. Este consejo que más bien es un cuerpo legislativo en materia de salud es completamente ajeno a la estructura de poderes del Estado pero lo extraño es que se haya creado en el texto constitucional y en un sitio que se refiere a las facultades del Congreso de

la Unión. Este Consejo debió establecerse en una ley federal respectiva y subordinada al Congreso de la Unión.⁸⁹

FACULTADES EN MATERIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.- Los artículos 73 fracción X y 123, segundo párrafo, asignan al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes sobre trabajo y previsión social. Estas leyes deben regular, entre otras hipótesis, la relación de trabajo, los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patrones, las condiciones en que se debe desarrollar el trabajo, las medidas protectoras para el salario, los derechos colectivos de los trabajadores y las medidas de seguridad social.

FACULTADES EN MATERIA DE COMERCIO.- La actividad comercial tiene una dinámica tan intensa y variable que obligó al constituyente a definir su competencia a favor de la Federación; de otra manera, cada estado tendría una legislación propia sobre esta materia, lo que habría sumido en la anarquía a la actividad comercial; son ejemplos del ejercicio de esta facultad, el Código de Comercio y la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Los requisitos que deben satisfacerse para establecer un comercio y para desarrollar esta actividad, en sí mismos, no se traducen en actos de comercio, en consecuencia, corresponde a los estados y a las autoridades municipales definirlos a través de leyes y reglamentos.

FACULTADES EN MATERIA DE COMUNICACIONES.- Se entiende por vías de comunicación los recursos naturales y la obra humana constituidos en medios para comunicar a la población. El espacio aéreo, el mar, los lagos, los ríos, los caminos y carreteras son ejemplos de estas vías. Tienen el carácter estatal las vías de comunicación que siendo obra humana permiten la comunicación exclusivamente dentro del territorio de un estado, por ejemplo la carretera estatal que comunica a Maravatio con Zitácuaro, en el estado de Michoacán. Adquieren el carácter de vías generales cuando se trata de los recursos naturales cuyo dominio corresponde a la nación o de la obra humana que comunica dos o más entidades federativas. La comunicación aérea, la telefonía, la telegrafía, la

⁸⁹ IGNACIO BURGOA. Ob. Cit. p. 654.

Int-

comunicación por satélite, la radio, la televisión son medios que utilizan los recursos naturales de la nación y por lo mismo son vías generales de comunicación; las autopistas y carreteras federales son obra humana que dispone de la misma naturaleza jurídica.⁹⁰

FACULTADES EN MATERIA DE DEFENSA NACIONAL.- Se localizan en las fracciones XII, XIII, XIV y XV del artículo 73 constitucional.

La Declaración de Guerra.- A pesar de que el artículo 73 fracción XII asigna al Congreso de la Unión la facultad de declarar la guerra, en virtud de los datos que le presente el Presidente de la República, ese acto que se traduce en un decreto y no en una ley es facultad exclusiva del Presidente en su carácter de jefe de Estado. Sin embargo, para que esta declaratoria surta efectos se requiere una ley del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 89 fracción VIII, que dispone:

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión."

Significa que el decreto de declaración de guerra es un acto formal y materialmente administrativo, por lo mismo corresponde al Presidente de la República emitirlo y la ley que expida el Congreso de la Unión es un conjunto de normas generales que obligan a la población del país a cumplir las obligaciones inherentes al estado de beligerancia.

El Congreso declara la guerra mediante una ley, que como tal, sólo tiene vigencia dentro del país para la cual se expide; así pues, la declaración de guerra del Congreso no produce efectos por sí misma fuera de las fronteras, sino solamente para el pueblo mexicano. Después de esta manifestación interna, es necesario hacer saber la decisión de México a las naciones extranjeras, lo mismo al país enemigo que a los beligerantes y a los neutrales para los efectos del Derecho Internacional; esta tarea incumbe al Ejecutivo quien es el encargado de las relaciones internacionales.

⁹⁰ ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS Ob. Cit. p. 436.

Nuestra constitución habla de "declarar la guerra". Al estallar la Segunda Guerra Mundial las naciones aliadas emplearon como modalidad nueva la que consiste en "declarar el estado de guerra". México utilizó esta última expresión, cuando en el mes de mayo de 1942 adoptó la decisión de participar en el conflicto. La diferencia entre las dos expresiones consiste en que la declaración de guerra supone en quien la decide, la voluntad espontánea de hacer la guerra y por otra parte, el que declara la guerra reconoce implícitamente la responsabilidad del conflicto. Según se dijo en la iniciativa referente a la declaración del estado de guerra, que se presentó por el Ejecutivo ante el Congreso; como México entró a la contienda contra su propio deseo y como no le correspondía la responsabilidad por ser el agredido, la iniciativa estimó que no era procedente declarar la guerra, sino el estado de guerra.

Las Fuerzas Armadas.- Corresponde al Congreso de la Unión la obligación de expedir leyes que reglamenten la organización, el sostenimiento y el servicio del Ejército, la armada, y la Fuerza Aérea nacionales, conforme al artículo 73 fracción XIV constitucional. La defensa de la integridad de México y la paz social dependen de la manera como se desarrolle esta atribución congressional.

La Guardia Nacional.- Por último, el artículo 73 fracción XIII constitucional, establece la obligación del Congreso de expedir normas para organizar, armar y disciplinar a la guardia nacional. La institución se integraría con las corporaciones de ciudadanos que cada estado debe establecer y disciplinar. Los mismos ciudadanos tienen a su cargo el nombramiento de jefes y oficiales y tienen como mando al gobernador de cada entidad federativa aunque el comandante supremo es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos quien puede disponer de ellas fuera del territorio de los Estados con autorización previa del Senado de la República, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 76 fracción IV de la misma Constitución. No obstante el Congreso de la Unión ha sido omiso en el ejercicio de su facultad por lo que son inexistentes esas milicias de ciudadanos.⁹¹

⁹¹ FELIPE TENA RAMIREZ Ob. Cit. pp. 393-403.

FACULTADES PARA LA JURISDICCIÓN FEDERAL- Con el objeto de lograr que los tribunales federales estén en posibilidad de cumplir con sus atribuciones, el Congreso debe expedir leyes sustantivas y adjetivas aplicables en los procedimientos jurisdiccionales federales. Estas atribuciones se contienen en las fracciones XIII, XXI, XXII, XXX del artículo 73 constitucional; en su ejercicio el Congreso ha expedido el Código Civil Federal, el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales y las normas de derecho marítimo, entre otros ordenamientos.

Conforme al artículo 73 fracción XXIX-H de la Carta Fundamental, el Congreso de la Unión está facultado para expedir leyes a través de las cuales se establezcan los tribunales de lo contencioso administrativo. Estos órganos jurisdiccionales disponen de plena autonomía para dictar sus resoluciones y tienen a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los gobernados.

En este rubro se distingue la facultad de expedir leyes de amnistía con motivo de la comisión de delitos federales. Se afirma que la amnistía es un perdón, es inexacta esta calificación que además expresa actitudes ideológicas más que jurídicas. La amnistía es la norma general expedida por un órgano legislativo - de la federación o de los estados - que deja sin efectos, de manera excepcional, algunas normas generales relacionadas con las siguientes materias: el ejercicio de la acción penal, los procesos penales y el cumplimiento de las sentencias.

La amnistía tiene como objetivo beneficiar a un número determinado o determinable de personas que se encuentren prófugas de la justicia, sometidas a alguna averiguación previa o proceso penal o en su caso, purgando sentencias; la decisión que genera la amnistía generalmente se debe a motivos políticos. No debe confundirse la amnistía con el indulto porque éste es un acto materialmente administrativo, para un caso concreto y corresponde realizarlo al poder Ejecutivo y Judicial.

Ejemplifican esta función legislativa, las leyes de amnistía expedidas por el Congreso de la Unión y por la legislatura del estado de Chiapas con motivo del

mt.

levantamiento armado sucedido el 10 de enero de 1994, en esa entidad federativa.⁹²

FACULTADES PARA LA COORDINACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA.- El 5 de diciembre de 1994, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas constitucionales que, mediante un vertiginoso trámite, produjo 54 mutaciones a la norma fundamental. Destaca el nuevo texto del artículo 73 fracción XXIII constitucional, donde se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública. La atribución del Congreso comprende también la expedición de normas generales para definir la organización, el funcionamiento, el ingreso, la selección, la promoción y el reconocimiento de los integrantes de las corporaciones federales de seguridad pública.

Estas facultades guardan relación con la parte de la misma reforma constitucional que adicionó al artículo 21 los siguientes párrafos:

“...La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema de seguridad pública.”

Es pertinente precisar que estas atribuciones no significan que el Congreso de la Unión pueda entrometerse en la competencia que en materia de seguridad pública local tienen los estados y los municipios, menos que restrinja las facultades de las legislaturas de las entidades federativas ni de sus autoridades administrativas.

FACULTADES EN OTRAS MATERIAS.- El Congreso de la Unión de acuerdo con la Constitución Federal, también es competente para expedir leyes que regulen las actividades de la industria cinematográfica y los juegos con apuestas y sorteos,

⁹² ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS. Ob. Cit. pp. 433-436.

según lo dispone el artículo 73 fracción XVIII. Por último la fracción XIX-B del artículo 73 le asigna la facultad de expedir normas generales que regulen las características y el uso de los símbolos nacionales: la bandera, el escudo y el himno nacionales.

FACULTADES IMPLÍCITAS. Estas atribuciones no aparecen textualmente en la Constitución pero se desprenden de alguna de las facultades que expresamente asigna la norma fundamental a los órganos de la Federación. El Congreso debe expedir todas las leyes que sean necesarias para que los tres órganos federales estén en posibilidad de desarrollar sus atribuciones expresas; al hacerlo, desarrolla las implícitas, en los términos del siguiente texto:

" artículo 73.- El Congreso tiene facultad:
XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

4.2.2 FACULTADES ADMINISTRATIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

En este rubro se localizan las facultades que el Congreso de la Unión realiza cuando aplica las normas generales a casos concretos sin resolver controversias. Esto es, actos administrativos que realizan las dos cámaras a través de decretos.

FACULTADES DE TERRITORIALIDAD. De acuerdo con el artículo 73 fracciones I, III, IV, y V, el Congreso de la Unión está facultado para admitir nuevos estados como parte de la Unión Federal; para formar nuevos estados dentro de los límites ya existentes; para cambiar la residencia de los poderes de la Federación.

El Congreso expide los decretos correspondientes a los casos concretos pero implican también reformas constitucionales por lo que intervienen las legislaturas de los estados de acuerdo con el artículo 73 fracción III y 135 en relación con los artículos 43 y 44 constitucionales.

FACULTADES DE CONTROL POLÍTICO. Por virtud de estas atribuciones, el Congreso es factor de equilibrio político para lograr que el Ejecutivo Federal

Int.

siempre tenga un titular. El multicitado artículo 73 fracciones XXVI y XXVII constitucional otorga al Poder Legislativo Federal las facultades siguientes.

Autoriza al Presidente para separarse temporalmente del cargo.- El Congreso puede conceder autorización al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo por causa justificada, que puede traducirse en la afectación de su salud física o mental.

Autoriza al Presidente para ausentarse del país.- Puede también, conceder o negar la licencia que el Presidente solicite para ausentarse temporalmente del territorio nacional en funciones oficiales; esta circunstancia no da lugar a sustitución temporal porque el presidente continuaría desarrollando las atribuciones inherentes a su investidura de jefe de estado.

Aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.- La renuncia del Presidente de la República es una excepción al principio contenido en el artículo 5º párrafo cuarto de la Norma Fundamental, consistente en que los cargos de elección ciudadana, por su obligatoriedad, son irrenunciables. Sin embargo, la constitución prevé que en algún caso de crisis política pueda ser más conveniente para el país la renuncia del Presidente que la prevalencia de ese principio. En tal evento corresponderá al Congreso calificar las causas de la renuncia y, en su caso, autorizarla o desecharla.

Nombramiento del Presidente.- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73 fracción XXVI, en relación con los artículos 84 y 85 de la Constitución General de la República, ante la ausencia temporal –por enfermedad- o definitiva –por muerte- del Presidente de la República, se faculta al Congreso, constituidas las dos Cámaras en Colegio Electoral, para nombrar al ciudadano que deba sustituir al Presidente. Será con la calidad de interino, si la ausencia es temporal y sucede en cualquier momento del sexenio o si es definitiva y se produce durante los dos primeros años del periodo; pero si el nombramiento opera cuando la ausencia definitiva acontece durante los últimos cuatro años del sexenio, la persona designada por el Congreso tendrá el carácter de Presidente sustituto.⁹³

⁹³ ENRIQUE SANCHEZ BRINGAS. Ob. Cit. pp. 439-440.

4.2.3 FACULTADES JURISDICCIONALES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

En el desarrollo de esta competencia, el Congreso de la Unión aplica normas generales a casos concretos, resolviendo controversias; realiza la función de un juzgador que se identifica como actividad jurisdiccional. El acto que concreta esta función no es una ley, constituye un decreto que contiene el fallo o sentencia.

El juicio político.- Es el procedimiento al que pueden ser sometidos los servidores públicos señalados en el artículo 110 constitucional, entre los que contamos a: los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se les instruirá este procedimiento, únicamente por violaciones a la Constitución y/o a las leyes federales, y por el manejo indebido de fondos o recursos federales.

Este juicio se instrumenta a los servidores públicos antes mencionados que hayan incurrido en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Redundan en perjuicio de los derechos fundamentales y de su buen despacho: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno

republicano; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución y a las leyes federales cuando cause graves perjuicios a la federación, a uno o a varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el uso y manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados; la denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto .

El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y hasta un año después de concluido el mismo.

Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación y a la Cámara de Senadores fungir como jurado de sentencia.

El escrito de denuncia se deberá presentar en la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación; ratificada la denuncia en los siguientes tres días naturales se informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa , y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

La Oficialía Mayor turnará el escrito a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para que en un plazo no mayor a treinta días hábiles determine si el denunciado se

encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como si la denuncia contiene elementos de prueba suficientes para presumir la responsabilidad del denunciado. En caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

Si la denuncia se declara procedente se remitirá al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia a efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella. Se abrirá un periodo de prueba de treinta días naturales.

Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante por un plazo de tres días naturales y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores para que puedan presentar sus alegatos que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

La Sección Instructora formulará sus conclusiones. Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las constancias propondrán que se declare que no ha lugar a proceder en contra del servidor público. Pero si se desprende la responsabilidad del servidor público las conclusiones propondrán que se declare que está legalmente comprobada la conducta o hecho de la materia de la denuncia y que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado. En caso de ser aprobadas las conclusiones, se envía la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación.

La Sección Instructora entregará las conclusiones a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien hará saber que la Cámara debe reunirse para resolver sobre la imputación.

Si la Cámara de Diputados resuelve que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores que debe resolver sobre la inocencia o culpabilidad del servidor público por el voto de las dos terceras partes de su quórum. Este fallo es inapelable.⁹⁴

4.3 FORMA DE INTEGRACION DE LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Es el órgano que sustituye al Congreso de la Unión y a cada Cámara en el desarrollo de algunas facultades que no pueden condicionarse al periodo ordinario de sesiones. La Comisión Permanente permite la continuidad del órgano legislativo en funciones administrativas, políticas y electorales. El artículo 78 constitucional dispone que durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros, de los cuales 19 son Diputados y 18 son Senadores. Estos legisladores son nombrados por sus respectivas cámaras el día anterior al de la clausura del periodo ordinario de sesiones; ambas cámaras deben nombrar un legislador sustituto por cada propietario que nombren para integrar la permanente.

La Comisión Permanente desarrolla sus atribuciones en los periodos de receso del Congreso de la Unión que comprenden del 16 de diciembre al 14 de marzo de cada año, con excepción de los años en que se da la transición del Poder Ejecutivo Federal, en que los recesos pueden iniciarse después del 31 de diciembre. El segundo periodo de recesos se inicia el 10 de mayo y concluye el 31 de agosto de cada año.

Los periodos podrán variar si el Congreso de la Unión concluye sus sesiones ordinarias antes de las fechas establecidas por la constitución.

El origen de la Comisión Permanente se atribuye a España y en particular al reino de Aragón, ya que en el siglo XIII establecía en su legislación que durante el tiempo que no actuaran las cortes, funcionaria una comisión que estaría

⁹⁴ RAUL F. CARDENAS. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Porrúa, S.A. México 1982 pp. 164-183.

integrada por dos miembros de cada una de las clases que componía al parlamento

Ha sido práctica constitucional generalizada la implantación de un organismo que funciona durante los recesos de los órganos legislativos, no para sustituirlos en sus atribuciones, sino para preparar los negocios que se deban tratar en los periodos ordinarios de sesiones, para convocarlos a sesiones extraordinarias y conocer de determinados asuntos urgentes que por su premura no pueden esperar a reunión.⁹⁵

4.4 FACULTADES DE LA COMISION PERMANENTE.

El artículo 78 constitucional concentra las principales atribuciones de la Comisión Permanente.

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

I.- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos del artículo 76 fracción IV.

II.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República.

III.- Resolver los asuntos de su competencia, recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para su dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.

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

V.- Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal.

VI.- Conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta.

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

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

⁹⁵ ENRIQUE PEREZ DE LEON. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. Porrúa S.A. 15ª ed. México 1994. pp.131-132.

Se puede observar que la Comisión Permanente sustituye al Congreso de la Unión al recibir la protesta del Presidente de la República, al resolver sobre las licencias de éste y al nombrar al interino que supla la falta temporal.

El Presidente de la República cuya protesta debe recibir la Comisión Permanente, no es el Presidente Constitucional, pues este funcionario toma posesión el primero de diciembre, cuando el Congreso está en sesiones ordinarias

Suple a la Cámara de Senadores al autorizar al Presidente el uso de la Guardia Nacional y en la ratificación de los nombramientos del Procurador General de la República y de los ministros del servicio exterior, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, y mandos de las fuerzas armadas. Puede suceder que, durante los recesos del Congreso de la Unión se perturbe el orden público y que, para restablecerlo necesite el Ejecutivo disponer de la Guardia Nacional de los Estados y esperar en semejante caso la próxima reunión del Congreso o convocarlo con ese objeto a sesiones extraordinarias, sería sacrificar a una formalidad, intereses de mucha magnitud, así con la facultad de la Comisión Permanente, sólo basta su autorización.

Sólo compete a la Comisión Permanente hacer la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de sus Cámaras. Tal decisión puede tomarla por sí o a petición del Ejecutivo Federal.

Otras atribuciones en que la Comisión Permanente sustituye al Congreso de la Unión las localizamos en los siguientes preceptos:

Conforme al artículo 29 constitucional puede autorizar o desechar el decreto de suspensión parcial de las garantías que envíe el Presidente de la República para afrontar una situación de emergencia. De ser el caso, la Comisión Permanente tendría que convocar al Congreso de la Unión para que otorgue al Ejecutivo Federal las autorizaciones necesarias para legislar.

De acuerdo con el artículo 76 fracción V constitucional si después que el Senado de la República hubiese declarado la necesidad de nombrar gobernador

provisional en un Estado por la desaparición de poderes, hubiera concluido el periodo de sesiones, corresponderá a la Comisión Permanente nombrar al gobernador provisional de la terna que envíe el Presidente de la República.

Conforme al artículo 84 constitucional, ante la falta absoluta del Presidente de la República (fallecimiento), si el Congreso de la Unión no se encuentra sesionando, la Comisión Permanente deberá de nombrar de inmediato al presidente provisional y convocar a sesiones extraordinarias para que el congreso haga el nombramiento del interino, si la falta acontece durante los dos primeros años del periodo, o del sustituto si acontece en los cuatro últimos.

De acuerdo con el artículo 88 constitucional, durante los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente está facultada para otorgar o negar el permiso al Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 74 fracción IV constitucional, la Comisión Permanente podrá autorizar la ampliación del plazo de la presentación anual de la iniciativa de la Ley de Ingresos, del proyecto de Presupuesto de Egresos y de la cuenta pública cuando así lo solicite el Ejecutivo Federal y siempre que exista causa justificada que sea acreditada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, a través de su comparecencia.

También corresponde a la Comisión Permanente, en los recesos del Senado, aprobar o desechar la designación que el Presidente haga del Gobernador del Banco de México, de acuerdo con lo ordenado por el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional.⁹⁶

⁹⁶ Los Derechos del Pueblo Mexicano Tomo VII. Ob. Cit. pp. 63-67.

CONSIDERACIONES FINALES.

PRIMERA.- Al inicio de este trabajo nos propusimos analizar al Poder Legislativo en todas sus facetas y como primer paso estudiamos al Congreso de la Unión en el marco histórico de 1812 a 1917. Dentro de este período observamos que el poder legislativo aparece como un órgano de representación de los intereses de la sociedad y como un elemento indispensable en la transición política de las naciones.

SEGUNDA.- Con la Constitución de Cádiz de 1812, cambia el régimen político de España y sus colonias. La monarquía deja de ser absoluta para convertirse en constitucional, el ejercicio del poder legislativo se encomendó a las Cortes y al Rey, incumbiendo a las primeras la elaboración, interpretación y derogación de las leyes y al segundo, su sanción o su veto.

En los Sentimientos de la Nación el ejercicio de la soberanía correspondía al pueblo y éste la depositaba en sus representantes encomendando el legislativo al Congreso.

TERCERA.- De la Constitución de Apatzingán, del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba nacieron dos corrientes antagónicas que durante varios años se disputaron el poder, una republicana y otra monarquista. En la Constitución de Apatzingán se expresa claramente que la soberanía reside en el pueblo y éste la deposita en sus representantes y como en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba se buscaba un gobierno monárquico, el concepto de la soberanía era contrario a sus aspiraciones.

CUARTA.- Por el Plan de Casa Mata se reinstaló la soberanía en el pueblo y se formó un nuevo Congreso en el que prevaleció la idea federalista, se adoptó el sistema bicameral depositando el Congreso en una cámara de diputados y una cámara de senadores. Esta idea federalista es copia directa de la Ley Fundamental estadounidense. El sistema bicameral subsistió aún en el centralismo pero como no tenía una justificación plena dentro de nuestro sistema

político, en la Constitución de 1857 se suprimió al Senado dejando al Poder Legislativo en una sola asamblea.

Fue hasta 1874 que se restableció el sistema bicameral dando al Senado la representación de los Estados y un carácter de freno a la Cámara de Diputados.

QUINTA.- Los puestos de elección popular, como los de diputados y senadores, se alcanzan por voto directo del pueblo sin la presencia de intermediarios, por medio de sufragio secreto, que garantiza al ciudadano su emisión en forma aislada. Esta conquista democrática se alcanzó plenamente hasta la Constitución de 1917 pues en las anteriores constituciones la elección de los representantes era indirecta, es decir, se elegían cierto número de individuos que a su vez elegían a los Diputados y a los Senadores.

SEXTA.- Nuestro país adoptó la tesis de Juan Jacobo Rousseau consistente en que la soberanía reside en el pueblo y éste la deposita en sus representantes; así como la tesis de Montesquieu de la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial.

SEPTIMA.- La tesis de la división de poderes estuvo restringida mucho tiempo en nuestro país, debido a la subordinación que el poder legislativo demostraba frente al poder ejecutivo.

OCTAVA.- Dentro de los últimos años el legislativo ha experimentado modificaciones en su integración y en su funcionamiento interno, debido a que la sociedad se ha vuelto más crítica y consciente de su realidad social y reclaman más espacios para ser escuchados en sus necesidades para ello se abrieron un sinnúmero de corrientes de opinión, se constitucionalizaron los partidos y se expidió un ordenamiento propio, aumentaron los diputados de 300 a 500 con 200 de representación proporcional; México tiene, desde la reforma política de 1977, un sistema electoral mixto que combina el principio de mayoría simple con el de la representación proporcional, mismo que garantiza, la posibilidad de un fructífero debate parlamentario del que no quede excluida ninguna fuerza política representativa del país.

ind -

NOVENA.- En el país se ha configurado un sistema electoral mixto donde la mayoría se complementa con la representación proporcional. La mayoría relativa requiere de dividir el territorio nacional en 300 distritos electorales. La representación proporcional es mucho más compleja, pues se pretende que obtengan representantes tanto el partido que obtuvo la mayoría como los partidos minoritarios. La aplicación de este sistema generó la pluralidad política permitiendo la presencia de diversas fuerzas políticas en el Congreso.

DECIMA.- En 1993 se reformó el artículo 56 constitucional por el cual se duplicó el número de senadores de 64 a 128. Esta reforma introdujo una especie de representación proporcional en el Senado y alteró así su esencia original de representación federativa al convertir al Senado en otra asamblea popular, ya que en la conformación de la Cámara de Senadores no debe importar la población que cada entidad federativa tenga y por ello resulta extraño que se haya introducido en la Constitución un falso principio de representación proporcional. Si era necesario incrementar el número de senadores, sólo debieron aumentarse las candidaturas uninominales de dos a cuatro por cada entidad federativa. La distinción en las formas de representación debió mantenerse, pues en cada cámara se representan cosas distintas: población en la de Diputados y entidades del pacto federal en la Cámara de Senadores.

DECIMO PRIMERA.- Para ser Diputado o Senador se requiere: haber cumplido 21 y 30 años, respectivamente, al día de la elección; ser mexicano por nacimiento; ser ciudadano; originario del Estado o vecino con residencia de más de seis meses; no estar desempeñando funciones públicas o ser ministro de algún culto religioso. De los requisitos y prohibiciones merecen especial mención los siguientes:

La vecindad con residencia efectiva de por lo menos seis meses anteriores a la jornada electoral, sería deseable que se aumentara cuando menos a un año de residencia efectiva antes de las elecciones pues seis meses no son suficientes para comprender los problemas y las necesidades que tiene un lugar determinado. Para que el objetivo de esta restricción sea eficaz, se considera que la residencia debe perderse aún cuando el aspirante se ausente del lugar por estar desempeñando otros cargos de elección ciudadana.



A los diputados y senadores se les prohíbe desempeñar otros cargos públicos mientras sean diputados o senadores, esto es congruente porque si son electos para un cargo de tal relevancia, deben dedicarse a desempeñarlo lo mejor posible y no distraerse con otros cargos, pero esta prohibición debería extenderse a los empleos o cargos privados para que estos importantes funcionarios dediquen su esfuerzo a representar a los ciudadanos que votaron por ellos y además porque al disfrutar de las bondades del cargo público, podrían verse tentados a utilizar su influencia para que en el resultado de sus asuntos privados las decisiones les resulten favorables.

En la historia del Congreso de la Unión en nuestro país las prohibiciones se hicieron pensando en que si el aspirante a diputado o senador tenía un puesto de relevancia, el sujeto podría adular la verdadera expresión de la voluntad valiéndose de la influencia que tal puesto le daba pero nunca se pensó que el diputado o senador ya electo usara su influencia para sus asuntos privados con relación a su profesión, llámese ingeniero, abogado, arquitecto, o médico y por eso en la Constitución no se contempla que mientras sean diputados o senadores no se puedan dedicar a otra actividad, cuestión que debería reformarse en primer lugar para que mientras se desempeñan como diputados o senadores, lo hagan de la mejor manera posible y en segundo lugar para que no utilicen la influencia que les da su importante cargo para su beneficio personal.

DECIMO SEGUNDA.- En materia de asistencia a las labores camarales, la misma Constitución prevé las sanciones a las que se hacen acreedores los diputados o senadores que no asistan a las sesiones, pero son reglas muy flexibles y además estos funcionarios deberían de comprometerse realmente con la sociedad a la que representan y no solo ir a cobrar un sueldo que es completamente desproporcionado en relación con la actividad que desempeñan y no obstante, de que es un gran sueldo y de que además llegaron a ese cargo por elección popular, muchos de estos sujetos se dan el lujo de faltar, de dormirse en las sesiones y de ponerse a jugar ajedrez en horas de trabajo y lo único que han conseguido es desprestigiar su imagen y desprestigiar a la institución logrando la desaprobación de la sociedad que ya no cree en el Poder Legislativo como órgano de representación popular.

DECIMO TERCERA.- En relación con el quórum necesario para votar una ley, debería reformarse en el sentido que hoy se vive una pluralidad en el Congreso pero aún así, los partidos que tienen mayoría o que por lo menos completan el mínimo de quórum requerido para sesionar, si se empeñan en aprobar una determinada ley, los otros partidos optan por salirse del salón de sesiones dejando que el partido que se queda decida por ellos algo que son incapaces de debatir y se salen para manifestar su desacuerdo, cosa que no deberían hacer porque no están jugando están representado a una sociedad y si salen de las sesiones es como no estar representados, por eso debería exigirse que todos los Diputados que comiencen una sesión, se obliguen a permanecer en el recinto legislativo mientras dure la misma.

DECIMO CUARTA.- Cada cámara del Congreso de la Unión posee facultades exclusivas que se traducen en limitar y servir de contrapeso al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial.

En la Cámara de Diputados se deposita la facultad de examinar, discutir, modificar y aprobar el presupuesto de egresos de la Federación y aprobar la cuenta pública del año anterior que envíe el Ejecutivo.

Lo anterior implica que debe haber congruencia en términos contables entre el monto de los ingresos previstos en la ley correspondiente y el de gastos señalado en el presupuesto de egresos, aunque en ambos casos, por tratarse de previsiones, los resultados finales generalmente varían de lo inicialmente aprobado.

La Cámara de Diputados puede sin alterar el monto total del presupuesto de egresos y consistente con el monto de la Ley de Ingresos, modificar el monto de ramos, programas o partidas, subiendo, bajando e inclusive suprimiendo, los montos propuestos, a condición que el movimiento se ajuste en otros conceptos para no alterar el gran total.

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



de advertir que la Constitución no prevé la aprobación, autorización o rechazo de la Cuenta Pública, sino sólo su análisis y dictamen, siendo la única consecuencia el fincamiento de responsabilidades.

La Cámara de Senadores tiene facultades exclusivas que corroboran que la representación constitucional de sus miembros comprende los intereses de las entidades federativas, porque a través del desarrollo de éstas atribuciones es como los estados participan como entidades en la adopción de decisiones que les afectan directamente en materias de política exterior, de nombramientos de servidores públicos, de defensa nacional y de su organización interna.

DECIMO QUINTA.- De los órganos que desarrollan el orden normativo de la Federación, el Congreso de la Unión es quien tiene mayor número de facultades, lo que se traduce en la producción de normas generales que son aplicadas por el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

El Congreso de la Unión está facultado para legislar en materias de competencia federal, lo que no esté señalado expresamente en la Constitución como materia Federal, se entenderá reservado a los Estados; con esta importantísima función el Congreso debe ser un cuerpo fortalecido y autónomo porque en sus manos está la vida jurídica de todo un país.

Por ello el Congreso de la Unión debe ejercer sus funciones mediante un contacto permanente con los ciudadanos y de esta forma articular los trabajos congresionales con las expectativas de la sociedad para ejercer una verdadera representación popular.

En la tribuna del Congreso de la Unión se ventilan temas de toda índole. No faltan así consideraciones en campos tan diversos como el financiero, el educativo, la ecología, la salud, las vías generales de comunicación, en fin, que la discusión de éstos y otros temas de gran relevancia para la vida nacional permiten que los ciudadanos estén informados sobre las cuestiones que afectarán su futuro, así como de las cuestiones que orienten su voto en tiempos electorales.

La actividad del Congreso de la Unión no se agota en la facultad legislativa también tiene atribuciones consideradas como actos administrativos y que están expresamente señalados en la Constitución y son: admitir nuevos Estados o territorios a la Unión Federal; erección a los territorios en Estados; formación de nuevos Estados dentro de los ya existentes; arreglo definitivo entre los Estados por lo que atañe a límites territoriales; cambio de residencia de los poderes federales; erigirse en Colegio cuando falte absolutamente el Presidente de la República a efecto de designar un Presidente Interino, Sustituto o Provisional.

El Congreso de la Unión también posee facultades jurisdiccionales en lo que se refiere a responsabilidad de los servidores públicos mencionados en el artículo 108 constitucional, en los que cada cámara del Congreso tiene facultades distintas pues la de Diputados actúa como cámara de acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia. Escuchado el acusado por la Cámara de Senadores y practicadas ante ella todas las diligencias conducentes, debe concluir el procedimiento con una resolución que condene o absuelva

BIBLIOGRAFÍA.

AGUILERA NORIEGA, Jorge. Lucha por el Constitucionalismo en México. Edición del autor, México, 1982.

ARNAIZ AMIGO, Aurora. Instituciones Constitucionales Mexicanas. Textos Universitarios, México, 1975.

BISCARETI DI RUFFIN, Paolo. Derecho Constitucional. Edit. Tecnos, Madrid, 1973.

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, S.A. 7a. ed. México, 1989.

CAMARGO, Pedro Pablo y CARPIZO, Jorge. Los Sistemas Federales del Continente Americano. U.N.A.M. y Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

CANASI José. Derecho Administrativo. Vol. I parte general. Edit. De Palma, Buenos Aires, 1972.

CARDENAS Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Porrúa, S.A. México, 1982.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Porrúa, S.A. México, 1983.

COSIO VILLEGAS, Daniel. La Constitución de 1857 y sus críticas. SEP y Diana, México, 1975.

DE DIOS BOJORQUEZ, Juan. Crónica del Constituyente. Publicaciones del Estado de Sonora, México, 1985.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. Porrúa, S.A. 2ª ed. México, 1980.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, S.A. 20ª ed. México, 1980.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa, S.A. 31ª ed. México, 1980.

LÓPEZ REYES, Amalia y LOZANO FUENTES, José Manuel. Historia de México. Edit. C.E.C.S.A., México, 1973.

MELO ABARRATEGUI, Andrés y otros. La Constitución Federal de 1824 y sus críticas. UNAM, México, 1976.

MEYER, Lorenzo. Historia de la Revolución Mexicana 1928-1934. Edit. Colegio de México. México 1980.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Pax México, 5ª ed. México, 1978.

PATIÑO CAMARENA, Javier. Derecho Electoral Mexicano. U.N.A.M. México, 1994.

PEREZ DE LEON Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. Porrúa, S.A. México 1994.

QUIROGA, Lavié. Curso de Derecho Constitucional. Edit. De Palma, Buenos Aires, 1987.

REYES HEROLES, Jesús. El Liberalismo Mexicano. La Sociedad Fluctuante. Fondo de Cultura Económica. México 1974.

RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADES Diego. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1983.

SAENZ ARROYO José y otros. Técnica Legislativa. Porrúa, S.A. México 1988.

SANCHEZ BRINGAS Enrique. Derecho Constitucional. Porrúa, S.A. 2ª ed. México, 1997.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, S.A. 14ª ed. México 1976.

----- Leves Fundamentales de México. 1800-1976. Porrúa, S.A. 7ª ed. México, 1976.

VALENCIA CARMONA Salvador. Derecho Constitucional a Fin de Siglo. Porrúa, S.A. y U.N.A.M. México 1995.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Argentina, Editorial Bibliográfica Argentina.

Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, Porrúa, S.A., 1985.

DOCUMENTOS OFICIALES.

Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. L legislatura. México, 1978. Tomo I, II, VI.

LEGISLACIÓN.

ACOSTA ROMERO, Miguel y GONGORA PIMENTEL Genaro David.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, S.A.
México, 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

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

inf -