

98



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGON

**LA NECESIDAD DE UN PODER LEGISLATIVO
PREPARADO E IMPARCIAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

GUILLERMO CRUCES PORTUGUEZ

**ASESOR :
LIC. MA. GRACIELA LEON LOPEZ**

MEXICO

2000

280246



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



A DIOS:

Señor gracias por estar siempre a mi lado, por haberme agraciado con tus bendiciones y dones, por estar conmigo en los momentos de duda y desesperación, de tristeza y error, gracias haberme permitido concluir este trabajo, en aras de seguir luchando por alcanzar mis sueños, por alcanzar mi libertad en la congruencia de mente y corazón.

Gracias por tus enseñanzas, por tu tolerancia, por tu amor, disculpa mi tibieza, te amo y admiro con todo mi corazón señor.

A mis hijas Frida Libertad y Andrea:

Gracias a ustedes que han sido mi fuerza y fuente de mi admiración, espero siempre estar con ustedes, recuerden que nuestras debilidades son limitantes mas no limitaciones en la realización de la vida, no olvidando igualmente mantener los pies bien pegados a la tierra y no dejen de apuntar a las estrellas.

A mis Padres:

MANUEL CRUCES PORTUGUEZ Y IGNACIA PORTUGUEZ CALETE,

Que siempre respetaron y apoyaron mi decisión en el inicio de esta profesión, este trabajo se los dedico con todo mi amor.

Gracias por todos sus esfuerzos que realizaron cada uno de ustedes, para poder ofrecerme la opción de prepararme, sé que no fueron pocos, gracias por creer en mí y en mi capacidad, espero no haberlos defraudado.

“Gracias Papá y Mamá”

A mis Hermanos:

Araceli, Luis, Jaime, Alejandro y José Ambrosio

Por todo su apoyo y comprensión.

A toda mi familia.

A mi Asesor:

Es difícil que en escasas líneas, expresar mi profundo agradecimiento a mi Querida maestra y asesor de tesis:

Lic. Graciela León López, le dedico con cariño y admiración el presente trabajo agradeciéndole su valiosa asesoría y los conocimientos transmitidos a lo largo de la Carrera.

A mí escuela E.N.E.P. Aragón:

Por haber permitido tener el privilegio de ser uno de sus alumnos, por haberme alimentado de los conocimientos Jurídicos y éticos necesarios, en aras de poner al servicio de México profesionistas de calidad, manteniendo la firme convicción de poner en alto su nombre siendo un digno egresado.

La Universidad es diversidad y radical unidad. No hay paradoja: es el hecho natural, el producto genuino, su título más auténtico y característico. Un solo ímpetu, un aula común, un prestigio, un proyecto redentor. Todos los idiomas del pensamiento, en un vasto recito de hombres libres, justos y fraternos, guiados por el amor a la patria y a la verdad. Tal ha sido, es y será el ideal de los exalumnos de la Universidad.

“Por mi Raza Hablara el Espíritu”

LA NECESIDAD DE UN PODER LEGISLATIVO MAS PREPARADO E
IMPARCIAL

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO

**ANTECEDENTES HISTORICOS EXTRANJEROS DE ORGANOS
LEGISLATIVOS Y ORGANOS REPRESENTATIVOS.**

| | |
|------------------------|----|
| 1.- Roma..... | 01 |
| 2.- Grecia..... | 12 |
| 3.-España..... | 14 |
| 4.-Inglaterra..... | 17 |
| 5.-Estados Unidos..... | 25 |
| 6.-Alemania..... | 28 |
| 7.-Francia..... | 31 |

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTORICOS NACIONALES DEL PODER LEGISLATIVO.

| | |
|--|----|
| 1.-Antecedentes Prehispanicos..... | 35 |
| 2.- Epoca Colonial..... | 37 |
| 3.- Epoca Independiente | |
| 3.1.- Constitución de Apatzingan 1814. | 41 |
| 3.2.- Constitución de 1824..... | 47 |
| 3.3.- Constitución Centralista..... | 53 |
| 3.4.- Proyectos de lá Mayoría y Minoría de 1842..... | 56 |
| 3.5.- Constitución Federal de 1857..... | 60 |
| 3.6.- Constitución Federal de 1917..... | 66 |
| 4. Epoca Contemporánea..... | 67 |

CAPITULO TERCERO

GENERALIDADES DE LA REPRESENTACION

| | |
|---|----|
| 1.-Concepto de la Representación..... | 71 |
| 2.-Teoría de la Representación..... | 73 |
| 3.-Aspecto Sociológico de la Representación..... | 75 |
| 4.-Clases de Representación..... | 77 |
| 5.-Representación Política, Nacional y Popular..... | 79 |
| 6.-Los Poderes y su Carácter Representativo..... | 82 |
| 7.-El Poder Legislativo y la Representación Nacional..... | 84 |
| 8.-La Función Gestora de la Representación..... | 85 |
| 9.-Límites de la Función Representativa..... | 86 |

CAPITULO CUARTO

COMPOSICION Y NATURALEZA DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

| | |
|--|-----|
| 1.-Concepto del Congreso de la Unión..... | 89 |
| 2.-Naturaleza Jurídica del Congreso de la Unión..... | 90 |
| 3.-Elementos que integran la Función Legislativa..... | 93 |
| 4.-Estructura del Congreso de la Unión..... | 94 |
| a)Cámara de Diputados..... | 95 |
| b)Cámara de Senadores..... | 96 |
| 5.-Requisitos para ser Diputado y Senador..... | 98 |
| 6.-Funcionamiento de ambas Cámaras..... | 100 |
| 7.-Duración del cargo y la Suplencia..... | 108 |
| 8.-Facultades..... | 111 |
| 9.-Competencia..... | 113 |
| 10.-Su intervención en diversos aspectos de la Federación..... | 114 |
| 11.-Función Legislativa..... | 116 |

| | |
|--|-----|
| 12.-Límites de la Función Representativa..... | 116 |
| 13.-El Fuero (inviolabilidad e inmunidad de los Legisladores)..... | 117 |

CAPITULO QUINTO

EL PODER LEGISLATIVO MAS PREPARADO

| | |
|---|------------|
| 1.-Independencia del Poder Legislativo..... | 121 |
| 2.-Intereses de los Partidos Políticos..... | 122 |
| 3.-Preparación propuesta a legisladores..... | 125 |
| 4.-Limitaciones propuestas a Diputados y Senadores..... | 132 |
| | |
| Conclusiones..... | 134 |
| | |
| Bibliografía..... | 139 |

INTRODUCCION

El presente trabajo trata como primordial objetivo, la necesidad de conformarse un Poder Legislativo más preparado e imparcial en la toma de sus decisiones, toda vez que los proyectos más importantes de la nación, son discutidos, aprobados y rechazados por nuestro poder legislativo, como representantes Constitucionales del pueblo y de los estados, según sea la Cámara.

Nuestro representantes deciden lo que los ciudadanos deben y no pueden hacer y obligan a los ciudadanos a acatar sus decisiones. Deciden cuanto deben pagar los ciudadanos por concepto de impuestos, a que acuerdos nos debemos sujetar como individuos, como ciudadanos que desean que los gobiernos en verdad gobiernen. Pero deseamos que gobiernen según los mejores intereses del público, que representen los intereses de la sociedad, no los suyos propios ni los de algunas minorías a las que pertenecen o deben favores.

De ahí la importancia de que dicho Poder deba contar con los elementos humanos mejor capacitados en varias materias, para desempeñar la función legislativa, que es en estos últimos tiempos ha sido y será tan importante y loable, repercutiendo las deficiencias que tengan los elementos que la componen en gran medida a la nación en general, en los aspectos Económicos, Políticos, Financieros, Educativos, etc.

Es por ello que el presente trabajo, no pretende ser una historia del Poder Legislativo Mexicano y de la Representación, así como de sus Instituciones, ya que no nos situamos solo en el ámbito de la historia, sino en el de la reflexión psicologico-política, queremos escapar a todo dogmatismo y mirada universalista, no pretendiendo amoldarlo todo en una corriente ideológica o esquema político.

No se pretende el conocimiento de una sola disciplina, ni encuadrarnos en una sola interpretación histórica, ya que el presente incluye al pasado, que es amalgama de culturas, ritos y costumbres, ni centrarse en elementos económicos-políticos. Por lo cual la función de los legisladores implica procurar la mayor equidad y justicia que se traduzca en paz y beneficio de la nación a la que deben estar dedicados a servir, es decir a los gobernados, preparándose si es que se quiere realizar dicha función.

Hay que observar que una cantidad importante de nuestros legisladores, no tienen los conocimientos generales sobre diversas materias y mucho menos de leyes, careciendo de un criterio para valorar muchos de los proyectos que les son sometidos a su consideración, y solo los aprueban o rechazan de acuerdo a sus sentimientos probablemente determinados por demagogos, intereses personales y de grupos de poder o en el peor de los casos por su ignorancia.

Por lo cual resulta necesario que atendamos a estos aspectos y se puedan vislumbrar los alcances y consecuencias de la toma de sus decisiones. Con lo cual en el presente ensayo su objetivo será ser una aportación para que se obtengan mejores resultados y se vean reflejados en los aspectos Políticos, Jurídicos, culturales y sociales del país.

Igualmente se debe prever que para el ejercicio de la función legislativa el individuo debe terminar todo tipo de contratos que tenga celebrado con el estado ya sea arrendamientos, contratos y concesiones, ya que de lo contrario se podría ver tomar decisiones en beneficio propio, sucediendo de igual forma si hijos o padres de algunos legisladores o gobernadores se integran al poder legislativo.

Atenderemos en este trabajo en lograr fundamentar, que se consiga la mayor preparación y capacidad en nuestros legisladores, lograr la preocupación en nuestro pueblo para que cuenten con un cuerpo legislativo más preparado, obteniendo como resultado que no se menoscabe los derechos de todos los Mexicanos.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS EXTRANJEROS DE ORGANOS LEGISLATIVOS Y ORGANOS REPRESENTATIVOS.

SUMARIO

- 1.- ROMA** 1.1 Realeza a) El Rey, b) El senado, c) Los Comicios, d) Los Comicios por Centurias, e) Las Comitium Centuriatae,
1.2.- La República, a) La Magistratura, b) Caracteres, c) Atribuciones, d) Tribunales de la Plebe, e) El Senado, f) Comisiones por Tribus.
1.3.- El Imperio, a) Organización Política, b) La Monarquía Absoluta, c) El Senado, d) Los comicios.
- 2.- GRECIA**
- 3.- ESPAÑA** El Parlamento. a) Naturaleza, Composición, Organos y funcionamiento, b) Los Poderes del Parlamento c) Control del Gobierno y la administración
- 4.- INGLATERRA.** 4.1 El Parlamento
4.2 Cámara de los Comunes, a) organización, b) Derechos y Privilegios de los Comunes, c) Papel y Personalidad del Spekeare, d) los caracteres generales del procedimiento legislativo, e) Las Comisiones
4.3.- La Cámara de Los Lores, a) Razones del mantenimiento de la Cámara de los Lores.
- 5.- ESTADOS UNIDOS.** 5.1.- El Congreso
5.2.- La Cámara de Representantes a) Funcionamiento del Congreso b) Los Poderes del Congreso.
- 6.- ALEMANIA.** 6.1 El Bunsdetag
6.2.- Bundersat a) organización del Parlamento, b).- Sus Funciones Parlamentarias.
- 7.- FRANCIA.** A) La Asamblea Nacional b) El Senado c) Sesiones.

1.-R O M A.

1.1 Realeza.

El periodo de la realeza tiene su punto de partida en la fundación de la Ciudad de Roma y termina con la instauración de la República aproximadamente en los años 753 a 509 A.C.

En su origen la población Romana que estaba constituida por una pequeña comunidad, que se encontraba políticamente agrupada en treinta Curias, esto es 10 curias por cada tribu, cada una de ellas con un numero diversos de individuos.

Cada curia se trata en realidad de la unión de varias familias muy extensas, con antepasados comunes y ligados entre sí por el mismo nombre gentilicio, de cada una de ellas bajo la autoridad de un Paterfamilias. Estos individuos que dirigen la vida política, Religiosa y Social de la Roma, son conocidos con el nombre de Patricios y tiene una situación privilegiada en la sociedad mismos que usufructuaban con exclusividad las dignidades sacerdotales y los cargos Públicos. Cabe señalar que además existía la Clientela que era la institución social en virtud de la cual una persona o conjunto de personas se colocaban, voluntariamente, en relación de dependencia respecto de otra, el patrón quien se obligaba a protegerlos y defenderlos, a cambio de obediencia, fidelidad y prestación de determinados servicios personales de los Clientes (patrones), siguiendo por ultimo la Plebe que era el conjunto de personas que en Roma tenían una condición política, económica y social inferior a los Patricios y se encontraban ligados con estos por los vínculos de la Clientela. No tenían acceso al Senado, ni a cargos Públicos.

Existía por tanto, una profunda desigualdad entre patricios y plebeyos, situación que acarreará una serie de luchas internas cuya finalidad apunta a desterrar las marcadas diferencias entre estos individuos que comparten una misma sociedad. En este periodo el poder Público estuvo integrado por tres elementos: El Rey, Los Comicios y El Senado

a) El Rey

El Rey quien en principio fue designado por los comicios, ejercía el poder de por vida y de forma suprema. El Rey era el depositario del Poder Ejecutivo, era el mas alto funcionario; Jefe del Ejercito Romano; máximo Magistrado Judicial tanto en materia civil como penal y Supremo Sacerdotal encargado de vigilar el exacto cumplimiento de culto público. Tenia la facultad de convocar a los comicios, presidirlos y someterles los proyectos de ley.

b) El Senado.

El Senado era un cuerpo colegiado integrado por los Patres Gentium, es decir por los jefes más ancianos entre las familias Patricias las cuales además, formaban el consejo de la vieja Roma, que asistía al Rey, con su autorizada opinión, en todas aquellas cuestiones del interés de la comunidad Romana; asesoraban al soberano en la administración de Gobierno, por medio de los Auctoritas Patrum y convalidaban leyes votadas en los comicios.

En sus orígenes el Senado Romano estuvo integrado por cien Senadores, este numero se elevo a trescientos durante la época de Tarquino el antiguo, distinguiéndose desde entonces en dos categorías:

- A.- Los Patres, con el derecho de voz y voto.
- B.- Los Conscripti, con la sola facultad de votar.

c) Los Comicios.

La constituían las asambleas Politico-Legislativas de este periodo. El término proviene de comitium, lugar determinado del foro donde se acostumbra a reunirse, existían dos tipos de comicios: por Curias y por Centurias.

Las funciones de los Comicios son variadas siendo una de las principales:

Ejercían facultades legislativas: Votaban leyes a propuesta del Rey o de alguno de sus miembros. Estas para quedar perfectas debían ser convalidadas por el Senado.

Declaraban la guerra y contratan la paz.

Ante ellos debían testar los paterfamilias, pues las disposiciones del testamento son consideradas de interés público.

Se reunían dos veces al año debiendo hacerlo en los días que, oportunamente, los augures hubiesen declarado fastos.

Su votación es independiente dentro de cada una de las treinta curias. Una curia formaba una unidad. Dieciséis integraban la mayoría.

d) Los Comicios por Centurias.- Esta era una asamblea integrada por los patres familiarum de las treinta curias más primitivas. Las Comitia Curiatae constituyen una de las ventiscas formadas por el poder legislativo; se reunían en una parte del foro llamado Comitium donde se trataban los asuntos públicos; los clientes integraban estas asambleas, votando dentro de la curia de que formaba parte la gens, a la cual estaban adscritos, debiendo hacer lo mismo en el Gismo sentido que sus patronos.

Las curias, fue la más antigua forma de agrupación de los ciudadanos, es decir la División interna de las tres tribus que integraban la población, revistió una doble importancia dado a que por un lado, aseguraba el ejercicio de los derechos políticos por otro, el aspecto religioso y las festividades en general.

A las asambleas de las curias siempre se le denominaron pueblo populus, o sea la reunión de todos los ciudadanos, incluyendo en este término tanto a los patricios como a los Plebeyos, ya que de modo alguno, la expresión significa reunión exclusiva de unos o de otros.

El significado literal de populus es precisamente el de pueblo, como el conjunto de todos los ciudadanos.

En estos comicios, la votación se lleva a cabo de una forma indirecta; es decir el voto se efectuaba por curia y en cada una de ellas por individuos, con lo cual si del total de 30 curias, 16 votaban en un mismo sentido, la propuesta sería aprobada independiente del número de integrantes de cada una de ellas.

e) Las Comitia Centuriatae.

Fundados no ya en el origen de las personas sino atendiendo a su domicilio y a su fortuna.

El crecimiento de Roma hizo necesaria una reforma administrativa, que se lleva a cabo bajo el reinado de Servio Tulio y es basado en un censo económico de la población queda origen a la aparición de los Comicios por Centurias

Atendiendo a los insistentes reclamos de los plebeyos, en su lucha por alcanzar la igualdad con el patriciado, a mediados del siglo VI a. J.C. Servio Tulio, decidió modificar el régimen político, a cuyo efecto divido a la población Romana, según su domicilio en cuatro tribus, correspondientes a los cuatro distritos en que se hallaba fraccionada la Ciudad, a los cuales agrego otros, rústicos. En tiempos de la República se integran treinta y cinco tribus, cuatro en la ciudad y treinta y una en la campaña o sea fuera de la Ciudad de Roma.

Luego se estableció un censo para determinar la fortuna de cada habitante y tomando los resultados de este como base, dividió nuevamente a la población, esta vez en cinco tribus, las que se subdividen en Centurias:

a) Primera clase.

Integrada por personas cuya fortuna ascendiese a mas de 20.000 ases.

Se forman ochenta centurias.

b) Segunda clase.

Integrada por personas cuya fortuna ascendiese a mas de 15.000 ases.

Se forman veinte centurias.

c) Tercera clase.

Integrada por personas cuya fortuna ascendiese a mas de 10.000 ases.

Se forman veinte centurias.

d) Cuarta clase.

Integrada por personas cuya fortuna ascendiese a mas de 5.000 ases.

Se forman veinte centurias.

e) Quinta clase.

Integrada por personas cuya fortuna ascendiese a mas de 2.000 ases.

En total se forman treinta centurias.

De esta nueva organización surgen los llamados Comicios Centuriados, los que debían resolver las cuestiones que les eran sometidas. La unidad de votación la constituía la centuria. En primer lugar votaban las dieciocho Centurias de Equites y luego las ochenta de la primera clase; Estas nuevas asambleas no trajo como secuela la desaparición de los comicios Curiados, los que al menos durante la regencia, conservaban sus antiguas atribuciones.

1.2.- La República.

Esta etapa queda comprendida entre los años 510 y 27 a.c; Al principio, durante este periodo persiste una gran pugna entre los patricios y plebeyos.

A partir de ese momento, los plebeyos obtienen el derecho de ser representados por dos Magistrados Especiales, los tribunos de la plebe, cuya personalidad era inviolable, tenían facultades para convocar a la asamblea de la plebe que dio origen a los plebiscitos y que en un principio afectaba solo a los Plebeyos, pero que con posterioridad también fueron obligatorias a los Patricios. Esta circunstancia ocasiona que poco a poco y cuando menos jurídicamente, estos dos grupos se fuesen igualando.

Es conveniente hacer la aclaración que la Roma Republicana atravesó por tres periodos bien diferenciados que fueron:

República Aristocrática.

El ejercicio de las funciones Públicas se haya reservado a los ciudadanos patricios, al igual que las altas dignidades religiosas.

República Democrática.

Los plebeyos, tras las arduas luchas, van obteniendo el acceso a las distintas magistraturas, hasta obtener en el año 500 de Roma, la dignidad de Gran Pontífice, en la persona de Tiberio Coruncanio.

República Decadente.

Como consecuencia de la cual se produce el advenimiento del Imperio. Las magistraturas son vendidas al mejor pastor y la administración Pública y de Justicia, viciadas en sus bases e Instituciones, pierden efectividad.

Durante el régimen Republicano, la administración pública se deposita en tres órganos fundamentales: La Magistratura, el Senado y los Comicios.

a) La Magistratura.

La magistratura tal fue su importancia que se expiden algunas leyes para determinar el curso honorar para dichos cargos, como la ley Vilia Analiza y la Cornelia de Magistratibus. La primera determinaba que para ocupar la magistratura más modesta como la Cuestura (la Magistratura ordinaria encargada de administrar el tesoro Público y las finanzas), era necesario servir en él ejército durante diez años y también se podía acceder a Edil Curul, y continuación a pretor cónsul. La Ley Cornelia suprimió el requisito del servicio militar, pero se exigió la edad de treinta años, como la mínima, para llegar a la Cuestura y la de cuarenta para obtener la Pretura.

Este conjunto de órganos a los que les son asignadas las funciones públicas que antes ejercía el Rey, en forma privativa, eran ejercidas gratuitamente, y por ello, la carrera de la Magistratura se denominaba *Cursus Honorarum*. El desempeño estaba condicionado a los requisitos de tiempo (duración) y edad.

b) Caracteres

Colegidas.- Cada una de ellas se encontraba integrada por varias personas (dos o más), las que tienen individualmente la suma de poder dentro de la esfera de sus atribuciones y lo ejercen independientemente de los demás componentes, en caso de dispensa entre dos Magistrados, triunfa la opinión prohibicionista, y es lo que se denomina *intercessio*.

Electivas.- Los magistrados son elegidos en los Comicios por Centurias.

Responsables.- Al finalizar su mandato los magistrados deben rendir cuenta de sus gestiones, y responder material y moralmente ante el pueblo, por los yerros que hubiesen cometido en el ejercicio del cargo.

Incompatibilidades.

Estaba terminantemente prohibido a los magistrados:

- 1) Desempeñar dos Magistraturas distintas en el curso del mismo periodo o año;
- 2) Ejercer nuevamente la misma Magistratura antes de transcurridos diez años.

Imperium:

El imperium es la facultad de tomar algunas determinaciones sin previa consulta al pueblo reunido en los Comicios.

Potestas:

Potestas que es mas conocido como el Juis edicendi (facultad de publicar edictos)

Disponen de este derecho los Pretores, y los Ediles Curules.

c) Atribuciones:

Sus atribuciones eran tan variadas como extensas de entre las principales son.

Legislativas.- Convalidar leyes dictadas en los Comicios. A partir del año 415 de las leyes Centuriadas no necesitan ser ratificadas por el Senado, pues la Ley Pública establece que las Autoritas Patrum debe ser concedida antes de la votación

Judiciales.- Conoce en determinados pleitos civiles y procesos criminales como tribunal de apelación.

Financieras.- Se encarga de supervisar la labor de los Cuestores en lo atinente al manejo de los fondos Públicos.

Relaciones Exteriores.- A su cargo se halla el mantenimiento de las relaciones con los demás estados, como así también la facultad de declarar la guerra o tratar la paz.

Los magistrados estaban investidos de Imperium. El Imperium es el poder de mando inherente a la autoridad soberana. Este poder se manifiesta, muy especialmente en el orden administrativo, en el militar y en el judicial.

Las Características de las magistraturas romanas, salvo algunas excepciones, eran la elegibilidad, la anualidad y la colegialidad. Las Magistraturas se clasificaban en ordinarias, que eran las que se desempeñaban en la vida normal del estado del derecho, como el Consulado, la Pretura, la Censura, etc., y extraordinarias que se instituían en forma temporal y las graves circunstancias para el pueblo Romano, como la dictadura.

d) Tribunos de la Plebe.

Estos magistrados Plebeyos fueron creados bajo la presión decidida de la Plebe. Estos en principio fueron dos, posteriormente se aumento su numero hasta llegar a diez. Estos magistrados eran inviolables durante su encargo, quien ostentaba contra ellos sé hacia acreedor a los más duros castigos.

Una labor encomendable de los tribunos de la Plebe fue el esfuerzo constante y la lucha permanentemente y lograr la igualdad civil y política con los Patricios

En el año 402 a.c pueden ser designados Censores, en el mismo año tienen acceso al Senado.

e) El Senado.

El Senado conserva su organización anterior, en este periodo adquiere una preponderancia incontrastable. A instancias de este cuerpo colegiado el pueblo resuelve sobre la paz y la guerra; Ejerce estricta vigilancia sobre todos los

Magistrados y es consultado en todas las cuestiones de interés para el Estado Romano. Los plebeyos que habían estado excluidos del Senado, finalmente son aceptados en él.

Los Comicios subsistieron en esta época histórica. A los Comicios por Curias y por Centurias se agregan los Comicios por Tribus y las asamblea de la Plebe se les denomina concilia plebis.

f) Comisiones por Tribus.

Aparecen durante esta etapa ciudadanos que se agrupan atendiendo a un criterio territorial basado en el domicilio; por lo cual la ciudad de Roma se divide en 4 sectores o tribus y el campo Romano en 31, en estas asambleas es la mayoría de las Tribus quien decide, de manera que el triunfo correspondía siempre a las tribus rústicas.

Los Comicios Curiados pierden su importancia e intervienen sólo en determinados actos religiosos y de derecho privado; Funcionan sin la participación efectiva de los ciudadanos y estaban constituidos por 30 lectores que representaban a cada una de las Curias; se reunían siempre bajo la presencia del gran pontífice, Jefe de la Iglesia en el periodo que nos ocupa.

Las funciones Político-Legislativas se distribuían entre esta nueva Asamblea y el Comicio Centuriado. En estas Asambleas, los ciudadanos se reunían siempre convocados por un Magistrado.

1.3 El Imperio.

En este periodo del año 27 a. c. al 384 de nuestra era en que ocurrió la muerte del emperador Justiniano, Durante este periodo el poder supremo es compartido por el Senado y el Príncipe o Emperador.

Durante esta época los órganos legislativos aparecen notables cambios: por un lado, la labor de los comicios se torna prácticamente nula, pues las convocatorias para su reunión se espacian cada vez mas, al punto que casi desaparecen; mientras el senado va absorbiendo sus facultades. Por otro lado el emperador obtiene gradualmente mayor poder hasta llegar a reunir en su persona todos, los cargos públicos; en consecuencia, emite medidas legislativas que conocemos con el nombre de Constituciones Imperiales.

a) Organización Política.

En esta etapa subsistieron las Magistraturas Romanas de fines de la República, en algunos casos con modificaciones substanciales y se fueron creando otras de naturaleza típicamente imperial:

b) La Monarquía Absoluta.

La Monarquía Absoluta se inicia con Dioclesiano, quien concentra todos los poderes formales y realmente en manos del Emperador y se prolonga hasta la muerte de Justiniano, ocurrida en el año 565 de nuestra era. En esta etapa del imperio el Senado pierde totalmente todas sus facultades pretéritas convirtiéndose en un mero consejo municipal de la ciudad de Roma.

c) El Senado.

Este organismo, que en los primeros años del imperio compartió el Gobierno con el príncipe, se convirtió, con el correr del tiempo, en un cuerpo servil de los mandatos de este, que los nombra y mueve a su antojo. Augusto fijo su número en seiscientos. Sus sesiones son regulares y es convocado con carácter extraordinario por el Emperador en caso de emergencia.

d) Los Comicios.

Los comicios perdieron su histórica importancia y su labor más destacada dentro del nuevo régimen, era la expedición Lex de Imperio para proclamar al nuevo emperador.

El Emperador adquiere los siguientes principales poderes y facultades:

- a) Poder Proconsular, que le otorga el mando supremo de los ejércitos.
- b) Potestad Tribunicia, que le concede el derecho de veto, contra las resoluciones de los magistrados menores y hace inviolable su persona
- c) Potestad Censorial, que le permite supervisar y depurar el senado, así como también nombrar nuevos miembros de éste en caso de vacancia.
- d) Se halla investido de la facultad de concertar alianzas, declara la guerra y pactar la paz.
- e) Puede fundar colonias, asignar terrenos Públicos y organizar la administración y Gobierno de los municipios.
- f) Confiere el derecho de Ciudadanía.
- g) Ordena la acuñación de la moneda.
- h) Interviene en grado de apelación de las resoluciones dictadas por los tribunales y magistrados inferiores.

2.- GRECIA.

En Grecia no existía la división de poderes o separación de poderes o funciones del estado, simplemente porque no existía la libertad absoluta

Las funciones o actividades del Estado dentro de las sociedades fueron numerosas y destinados a cubrir diferentes campos sociales. En la Polis se asignaron determinadas tareas a funcionarios elegidos; no obstante sus funciones materialmente diferentes –Ejecución Legislativa y Judicial- que estaban unidas frecuentemente en la persona de una misma magistratura.

En este estado las cosas al no existir una especial y estricta delimitación de funciones, no es difícil imaginar que en mas de una ocasión, los actos de esas

autoridades o funcionarios, fueran contra la integridad física o material de los Gobernados.

En Grecia no se reconocen los derechos de los individuos que fuesen inviolables por el poder Estatal; Sin embargo en Grecia y luego en Roma, donde Aristóteles, Polibio y Cicerone respectivamente fincaron, las bases del concepto moderno del principio constitucional de la división de poderes, para que posteriormente fueran integradas al Estado.

Evidentemente que el gran iniciador de este principio lo fue el ilustre Estagirita, en su obra "la Política", en donde expone siguiendo el método de comparar varias constituciones de la época la división de poderes, existiendo así dentro de la Polis los poderes trascendentales, siendo ellos el poder deliberativo, la magistratura y el poder Judicial.

De estos tres elementos, el primero era el que deliberaba sobre asuntos comunes; El segundo fue con relación a las magistraturas, ó sea cuales deben ser, cual es su esfera de competencia, y como debe procederse a su elección, y el tercer elemento es el poder Judicial

Grecia hasta el año de 1924 a. C. era una Monarquía Constitucional, que poco después se convirtió en República Democrática, su poder Legislativo residió en una Cámara llamada Bule, cuyos miembros habían de contar con 25 años, y que estos se reunieran forzosamente durante tres meses por lo menos durante un año; No son validas sus sesiones si no se reúnen en ella una tercera parte de los Diputados que componen la asamblea, y una ley para serlo se necesita la aprobación de la mayoría de los presentes; Antes de adoptarse una medida ha de discutirse y votarse una vez en su totalidad y dos veces artículo por artículo en tres días distintos, puede hacerse la revisión de los preceptos constitucionales fundamentales después de transcurridos diez años por un parlamento ordinario; mediante dos votaciones favorables con su mayoría de dos tercios.

3.- ESPAÑA.

El Parlamento.

De acuerdo con la constitución de aquel país dicho poder se encuentra representado y ejercido por las llamadas Cortes Generales; El Parlamento o Cortes Generales, según una denominación asentada históricamente en nuestra tradición Constitucional se ordena el sistema bilateral; Una Cámara baja (Congreso de los Diputados) y una Cámara alta (Senado). Su entronque con la soberanía popular (Principio Representativo) estriba en que representa el pueblo Español y sus funciones giran entorno al ejercicio de la potestad legislativa y demás actividades conectadas con su papel de poder del Estado, ejercen la potestad legislativa del estado controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la constitución.

Como titular real de la soberanía, el Parlamento es el único complejo orgánico que puede legislar en estrictum sensu y es también el único que puede controlar al Poder Ejecutivo o Gobierno.

a) Naturaleza, Composición, Organos y Funcionamiento.

Nos encontramos ante un órgano complejo de carácter colegiado, deliberante y representativo, sujeto a la Constitución, que ejerce la suprema potestad legislativa y mantiene relaciones de diversa índole con los otros poderes e Instituciones del Estado, teniendo las siguientes características.

Es el Poder más importante del Estado, en cuanto representante y actuante permanente de la soberanía popular en la que se basa el sistema político Democrático.

El carácter colegiado y deliberante le viene por ser un órgano formado por la pluralidad de personas, cuya voluntad se forma por el encuentro de voluntades individuales coincidentes siguiendo el principio de la mayoría.

En cuanto a su composición, se estructura en el régimen bilateral, los miembros de cada una de las Cámaras ejercen una distinta representación y proceden de un también distinto sistema electivo.

El sistema esta compuesto de 208 Senadores: cuatro elegidos por cada una de las Provincias, tres por cada una de las Islas mayores de las Provincias Insulares (Gran Canaria, Mallorca; Tenerife) uno por Izba-Formentera, Menorca; Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y la Palma, dos Senadores por Dectua y otros dos por Melilla.

El Congreso de los Diputados se compone en la actualidad de 350 miembros, elegidos también por circunscripciones electorales provinciales, bajo el sistema proporcional atenuado. La constitución prevé un mínimo de 350 Diputados y un máximo de 400. Su mandato, al igual que en el caso del senado, es también de cuatro años.

La pertenencia a una de las dos Cámaras es incompatible con la pertenencia a la otra.

El Funcionamiento del parlamento se basa tanto en los correspondientes preceptos constitucionales, como los reglamento aprobado por las propio Cámaras, aprobación de sus presupuestos y regulación conjunta del estatuto del personal a su servicio.

Las Cámaras se reúnen anualmente en dos periodos ordinarios de sesiones de Septiembre a Diciembre y de Febrero a Junio. Pueden reunirse también en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de ellas.

A su vez cada Cámara puede funcionar en pleno y comisiones previéndose la creación de las comisiones legislativas permanentes de la aprobación de los proyectos de ley o proposiciones de ley, previa la delegación en tal sentido realizada por el pleno de la Cámara correspondiente.

b) Los Poderes del Parlamento.

La Potestad Legislativa.- El Parlamento quedo reafirmado en su posición de poder con capacidad Legislativa de carácter expansivo, esta capacidad legislativa expansiva se ve reforzada por las muy variadas disposiciones constitucionales que contienen la cláusula de reserva material de ley, es decir, que orden, que determinadas cuestiones debe ser necesariamente reguladas por la ley.

En lo referente al tramite de las Leyes Orgánicas exigen para su aprobación, modificación o derogación, la mayoría de absoluta del Congreso en la votación final sobre el conjunto de proyecto. La potestad legislativa en las materias que hayan de ser reguladas por leyes orgánicas es indelegable, Por lo que no nos encontramos ante dos Cámaras colegisladoras en estricto sentido, sino más bien en este ámbito ante un Bicameralismo imperfecto mientras que el Congreso goza de las competencias en materia de ejercicio de Potestad Legislativa, el Senado, en cambio, limita su actividad de ejercicio del derecho de iniciativa y al deliberar sobre los proyectos o proposiciones previamente aprobados por el Congreso de los Diputados con las siguientes posibilidades. No oponerse al proyecto del Congreso; Oponerse y ver la totalidad de dicho proyecto; Oponerse parcialmente introduciendo determinadas enmiendas.

c).- Control del Gobierno y la Administración.-

1.- En lo concerniente sobre el control del Parlamento al Gobierno (control político), las disposiciones constitucionales en esta materia recogen el principio genérico Parlamentario de la responsabilidad solidaria del Gobierno ante el Parlamento, y en concreto, ante el Congreso de los Diputados. Se trata de una

responsabilidad política y no jurídica. Quiere decir que el Gobierno debe contar con la confianza del Parlamento tanto en su gestión política general como en su gestión o actividad concreta, la llamada mención de censura constructiva, propia de los llamados Parlamentarismo racionalizados o de Ejecutivo fuerte, que se regula en el artículo 113 de la Constitución. Se trata, como es evidente de un mecanismo de escasa virtualidad práctica, pero que cumple con la función legitimadora general de mantener el principio Parlamentario.

El parlamento cuenta con mecanismos de control ordinario: Derecho de recabar información del Gobierno a reclamar la presencia de sus miembros en determinadas sesiones parlamentarias, efectuar interpretaciones y preguntas.

2. -El control sobre la Administración.- Queda regulado en el texto constitucional como un poder de carácter indirecto. En primer lugar, porque la actuación administrativa se sujeta al principio de legalidad, ya la vigilancia por la observancia del mismo corresponde por entero a los órganos jurisdiccionales del Estado: En segundo porque es el principio de Gobierno, quien dirige la administración, por lo tanto quien políticamente es responsable de los actos de esta. Por último, porque la esfera de la actividad propiamente administrativa, se haya limitada de un lado por el campo propio de los derechos y libertades de los ciudadanos y, otro por la presencia de una figura emanada del Parlamento el defensor del pueblo, en cuanto órgano de ejercer el control.

4.- INGLATERRA.

4.1 El Parlamento.

La organización del Parlamento, esta formado por dos Cámaras, La Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, pero desde 1911 la Cámara de los Lores ha perdido el poder de oponerse a la Cámara de los Comunes, prácticamente el Parlamento esta constituido en lo esencial, por este último.

Es interesante precisar que en la terminología Británica, la expresión se toma en su acepción específica. Designa en efecto, no sólo como el continente, a las dos Cámaras, sino también al soberano ("King in Parliament"). Para hablar con propiedad, la expresión designa al Rey (o a la Reina) " en sus Cámaras "o, para utilizar un término feudal, " en su gran consejo".

4.2 La Cámara de los Comunes

La Cámara de los Comunes, formada por 635 miembros que representan alrededor de 40 millones de electores, el sistema electoral deforma la opinión pública dando a los grandes partidos más escaños de los que realmente les corresponden y destrozando sin piedad los pequeños, sino también que las diversas profesiones están desigualmente representadas y que en particular, los trabajadores manuales están infrarrepresentados. Entre las dos guerras, un 40% de los elegidos pertenecían a familias poseedoras de títulos hereditarios. Hoy han sido remplazados por elegidos relacionados con las profesiones liberales.

a) Organización.

La organización de la Cámara de los Comunes refleja la idea de que ésta jurídicamente independiente y soberana.

La duración de la legislatura, fijada inicialmente en siete años por la septennial Act de 1715, se redujo a cinco en la Parliament Act. de 1911. Además la Cámara es disuelta habitualmente en el último año de su mandato.

Durante el intervalo de las elecciones generales, Los Comunes, al menos en teoría, pueden celebrar sesiones permanentes e incluso reglamentar ellos mismos sus sesiones.

b) Los Derechos y Privilegios de los Comunes.

En teoría y sobre todo de hecho, son muy extensos: inviolabilidad, libertad de palabra, derecho de acceso cerca del Rey por medio del Speaker, derecho de reglamentación del procedimiento de los debates, de admisión o no-admisión del público en las tribunas derecho de oponerse a la publicación de los debates, derecho de hacer comparecer y de amonestar a los periodistas culpables de falta de respeto a la Cámara.

Cabe precisar que, en caso de un escaño vacante, se organiza una elección parcial, en la mayor parte de los casos, excepto en el derecho de amonestación se trata únicamente de privilegios que se han hecho del derecho común, por haber sido imitados por todos los parlamentos del mundo. Lo que sigue siendo original en la organización de los Comunes es la posición excepcional que se concede al Presidente de la Cámara de los comunes, el Spekear.

c) Papel y Personalidad del Spekear

El Spekear, ejércese funciones con toga y peluca, y que se desplaza por el recinto de la Cámara precedido siempre por la maza, ha sido siempre el defensor de los privilegios de los Comunes y la autoridad encargada de dirigir los debates de la Asamblea.

La autoridad del Spekear sobre sus colegas le viene, en primer lugar, de su imparcialidad, que se obtiene por un cierto número de cuidadosas precauciones:

El Spekear se elige generalmente como consecuencia de un acuerdo entre los partidos; El Speaker es una elección general, no se ve generalmente combatido en su circunscripción.

En tanto que miembro de los Comunes, se abstiene en las votaciones: solamente vota en calidad de Speaker en caso de que se produzca empate a votos, lo que resulta muy raro.

Cuando el Speaker está sentado en su púlpito, puesta la maza sobre la mesa, es el jefe de los debates. Nadie entra ni sale, todos los discursos se dirigen a él, lo que es un medio para evitar que tomen el carácter excesivo. Es él quien concede la palabra, vigila que las intervenciones no se aleguen de la cuestión tratada y de forma general se asegura la libertad, lealtad y cortesía de los debates, El speaker dispone únicamente de su ascendiente personal y de la fuerza de la tradición.

La sanción más grave contra un Diputado recalcitrante es la de nombrarlo, es decir, llamarlo públicamente por su nombre en vez de designar la jurisdicción que representa.

Precisamente esta mezcla de autoridad personal y de identificación con una institución repetida permite al speaker hacer reinar en los Comunes.

d) Los Caracteres Generales del Procedimiento Legislativo.

Aunque los miembros de la Cámara de los Comunes, poseen la iniciativa en materia legislativa, la mayor parte de las leyes, son de origen Gubernamental, no solo por que el procedimiento favorece los proyectos del Gobierno, sino también por que, si se trata de un proyecto de la mayoría será en todo caso presentado por él y se trata de un proyecto de la oposición será muy difícil su aceptación por parte de la mayoría.(1)

e) Las Comisiones.

Los miembros de las Cámaras de los Comunes son llamados a celebrar cesiones en comisión así mismo cabe distinguir, tres tipos de comisiones: Comité del Pleno, Comisiones Permanentes y Las Otras Comisiones.

1. Zinck Harold D. "Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno" Editorial Libreros Mexicanos Unidos, México 1965, pag. 4

El Comité del Pleno tiene una competencia exclusiva en materia financiera y más especialmente, para el presupuesto. Toma el nombre de Comité de Créditos, para examinar las demandas de apertura de créditos, así como para examinar las demandas de autorización de recaudaciones.

Los Comités Permanentes.- Cada comisión comprende 50, miembros 20

Permanentes y 30 temporales. Estas comisiones tienen el número de 10 comprendidas 2 comisiones, para los asuntos escoceses y otra para los asuntos galeses, pero desde 1945 la Cámara puede montar su número.

Los Otros Comités.- Comisiones que presentan una importancia menor y no tienen más que un reducido número de miembros.

Los JOINT COMMITTEES o comisiones mixtas se componen de los miembros de los comunes y de la Cámara de los Lores y se encargan de examinar los proyectos de interés común a ambas Asambleas que no tengan un interés político marcado.

La Cámara de los Comunes no es aristocrática salvo parcialmente sobre los bancos conservadores, tiene sin embargo una mayoría de elegidos procedentes de las más prestigiosas Escuelas Públicas, lo que significa que el pueblo inglés, en su conjunto, concede confianza a una elite intelectual elegida por los partidos para conducir los asuntos políticos del país.

La Cámara de los Comunes comprende 635 Diputados elegidos por un período de cinco años, generalmente, no llegan hasta el final de la legislatura debido a la practica de las disoluciones anticipadas, el sufragio es universal, directo y secreto. Las elecciones tienen lugar mediante escrutinio uninominal a una sola vuelta: el candidato que tiene más votos es elegido. Desde 1911, los Diputados perciben un sueldo. Durante el siglo XIX el movimiento Cartista había

sostenido esta reivindicación para que las personas carentes de fortuna pudiesen alcanzar un escaño en la Cámara de los Comunes.

La Cámara de los Comunes elige su Presidente, el Speaker (el orador), llamado así por que en otro tiempo era el encargado de presentar al Rey; las opiniones expresadas en la asamblea, es decir, por que era el orador de los comunes ante el Rey El Speaker goza de inmenso prestigio, dispone de poderes muy grandes, de hecho la organización de los debates depende tanto de él como de los reglamentos votados por cada asamblea.

La Cámara de los Comunes celebra sus sesiones de lunes a jueves desde las 14:30 hasta las 23:00 y el viernes desde las 1:30 hasta las 16:30 se exige un quórum de 40 miembros. Cada sesión comienza con un salmo y unas breves oraciones.

El procedimiento de aprobación de las leyes se divide en varias etapas: la 1ª lectura, que es una simple formalidad, 2ª lectura, discusión general, 3ª discusión en comisión, donde se examinan los detalles y las enmiendas, 4ª discusión del informe de la comisión, 5ª tercera lectura, en la que el proyecto sólo puede debatir en la forma que ha llegado a tomar después de las etapas precedentes.

Este procedimiento sigue en vigor para la discusión del presupuesto y para los proyectos muy importantes, o también para los proyectos muy breves que no es necesario examinar en comisión.

La Cámara de los Comunes reglamento de modo bastante severo el procedimiento y el tono de los debates, la duración del uso de la palabra de cada orador es pues limitada. Ningún Diputado puede proponer nuevos gastos o el aumento de los ya existentes por otro lado, en los últimos años, se ha manifestado, claramente una tendencia a la pérdida por los Diputados del derecho de iniciativa legislativa.

El procedimiento de votación en los comunes no permite, como en Francia, el voto de los ausentes: se vota únicamente el procedimiento de la división, los miembros de la asamblea salen por el corredor situado a la derecha del speaker en caso de votar si y por el corredor de la izquierda si votan no. los votos son contados por cuatro de sus colegas.

4.3 Cámara de los Lores.

Está aparece en el último tercio del siglo XX, como un anacronismo lleno de dignidad en el conjunto de las Instituciones Políticas

La atribución de la calidad de "par" para ocupar estos cargos se ha otorgado como recompensa para hombres eminentes y no esta reservada, desde hace mucho tiempo a la aristocracia feudal y terrateniente.

Actualmente son treinta y uno. Hay que añadir a este conjunto los nueve Lores Jueces o Lores de Apelación (Lords of Appeal in Ordinary) altos magistrados de nombramiento vitalicio y los veintiséis Lores espirituales que son los Arzobispos y Obispos Anglicanos. Las mujeres pueden pertenecer a las Cámaras de los Lores desde el acta de 1958, actualmente son veinte, en una aplastante mayoría, la Cámara de los Lores es conservadora en un conjunto aproximado de mil miembros.

Esta alta Cámara carece casi por completo de atribuciones políticas y ciertas atribuciones constitucionales que conserva son ejercidas únicamente por los Lords of Appeal, que podrían subsistir muy bien aunque la Cámara fuera suprimida.

El interés de una Cámara alta para el funcionamiento del régimen Parlamentario en un sistema no democrático resulta evidente. En tanto que el sufragio no es universal y por consiguiente el poder reside en una clase de la nación, aristocracia terrateniente o burguesía de negocios, la Cámara alta concreta, mantiene y protege la vocación política de la clase privilegiada y viene a ser, en ciertos aspectos el sostén del régimen.

a) Las razones del mantenimiento de la Cámara de los Lores.

La Cámara de los Lores es una institución completamente superada por los acontecimientos, a formado parte de la decoración clásica del Parlamentario Ingles y como en la actualidad no supone ninguna molestia para el funcionamiento de la Democracia; Se podría pensar que el papel jurisdiccional de la Cámara alta supone una razón para su mantenimiento. La consideración es valida, sin duda pero actualmente esta función tiene poca importancia y además solo es ejercida por nueve Lores de los aproximadamente mil que forman la Cámara, si la Cámara fuese suprimida bastaría con constituir a los Lords of Appeal en tribunal para mantener esta Jurisdicción tradicional.

El mérito propio de la Cámara de los lores, como el de todas las Altas, es traducir las tendencias profundas de la opinión Nacional.

Esta consideración podría ser exacta para el caso de Inglaterra si la Cámara de los Lores expresase de una manera equitativa la división de opiniones que es tradicional en es el País, pero el 90% de los Lores pertenecen al Partido Conservador o representan al menos una tendencia conservadora, como dicen los Ingleses, la Cámara Alta es la Cámara de una sola opinión en consecuencia no pretende expresar las tendencias profundas del país. Una Cámara alta puede seguir siendo un freno útil que evite que el régimen Parlamentario degenera en un Gobierno de Asamblea. El régimen Inglés en su forma actual implica una marcada preeminencia del Gobierno a través de su mayoría sobre la Cámara de los Comunes y que esta preeminencia no debe nada, a la Cámara de los Lores ni esta limitada por ella.

La razón que lleva a los Ingleses a conservar la Cámara de los Lores es una razón más sutil, es cierto que la Cámara no desempeña papel político alguno propiamente dicho, pero contribuye a la formación de la opinión como elemento importante. En los escaños de los Lores se sientan un gran número de personalidades de primer plano las intervenciones son raras, pero generalmente de

gran altura. Los Lores tienen un timo suficiente para estudiar los problemas y tomar altura para examinarlos, poseen a este titulo un magisterio moral que no carece de importancia. La Cámara de los Lores constituye sin duda el testimonio de que, por encima de las instituciones políticas tomadas en el sentido de mecanismos políticos las ideologías, las creencias constitucionales, las consideraciones morales conservan su importancia.

5.- Estados Unidos.

5.1 El Congreso.

El Parlamento de los Estados Unidos se llama Congreso y esta compuesto de las dos Cámaras: la Cámara de los Representantes y el Senado.

5.2 La Cámara de Representantes y Senadores

Esta Cámara se compone de 435 miembros elegidos por dos años en proporción al numero de habitantes, Es un mandato muy corto que constituye una molestia considerable, porque aumenta el peligro de la demagogia en relación con los lectores. En cambio, en el Senado es elegido por seis años, renovándose por tercios cada dos años, al mismo tiempo que se celebran las elecciones a la Cámara de Representantes. Cada uno de los cincuenta Estados de la Unión tiene dos Senadores, sea cual sea su numero de sus habitantes.

Para poder ser elegido como miembro de la Cámara, hay que tener 25 años y siete de nacionalidad Norteamericana; para ser elegido como Senador, hay que tener 30 años y 9 de nacionalidad Norteamericana.

Los Senadores y Representantes gozan de inmunidades: no pueden ser detenidos durante las sesiones, ni al dirigirse a ellas o al regresar; no pueden ser

inquietados por sus discursos ni por su participación en las discusiones de las Asambleas.

a) Funcionamiento del Congreso

El Congreso celebra una sesión anual que se abre el 3 de Enero y termina, a lo mas tardar el 31 de Julio (salvo en caso de guerra o de estado de crisis declarado por el Presidente o de decisión contraria al propio Congreso) Durante la sesión, ninguna Cámara puede aplazar sus debates mas de dos o tres días sin el consentimiento de la otra. Para deliberar, cada Cámara requiere un Quórum de la mayoría de sus miembros, pero esta disposición apenas se observa en la práctica.

Los debates del Congreso Norteamericano están menos organizados que los de la Cámara de los Comunes Inglesa o de la Asamblea Nacional Francesa en donde la obstrucción es frecuente. En el Senado es casi imposible impedirla. El Congreso esta a menudo paralizado. La Cámara de Representantes esta presidida por un Speaker, que ella misma elige; pero este no tiene ni la parcialidad ni la autoridad del Speaker Ingles. El speaker esta presidido por el VicePresidente de los Estados Unidos y en ausencia de este por un Senador elegido como Presidente interino.

Actualmente hay 20 comisiones permanentes en la Cámara de Representantes, con un numero de miembros que varían entre 9 y 50, y 16 comisiones en el Senado, con un numero de miembros entre 7 y 27. Pero se pueden constituir en todo momento comisiones. Las comisiones del Congreso tiene un poder de investigación, es decir, pueden ordenar la comparecencia ante ellas de toda persona que pueda ayudar al Congreso a ver con mas claridad la cuestión;

Las comisiones norteamericanas examinan los proyectos de Ley antes de toda discusión Parlamentaria. Muchos proyectos de Ley son adaptados sin debate; si

hay debate, la Cámara se constituye generalmente en Comité de toda la Cámara para escapar a las reglas del procedimiento Parlamentario y ganar tiempo.

b) Los Poderes del Congreso.

El poder esencial del Congreso es el poder Legislativo; El Congreso lo ejerce liberadamente dentro de los límites fijados por la Constitución, que garantiza los derechos individuales y los poderes de los Estados. Antes de la sentencia del tribunal Supremo de 1937, se admitía que el Congreso podía delegar parcialmente el poder Legislativo; a partir de entonces dejó de admitirse esta delegación. El Ejecutivo no tiene, pues la posibilidad de recurrir a los decretos-leyes.

El Poder Legislativo es ejercido conjuntamente por las dos Cámaras; una y otra está en pie de igualdad al respecto, salvo en materia de Impuestos. De hecho, el Senado ejerce poco su iniciativa, pues la mayoría de las Leyes votadas se deben a la iniciativa de los Representantes. Cabe señalar que hay una fecha límite para que los Diputados puedan presentar sus proyectos de Ley; a partir de dicho límite, la iniciativa corresponde únicamente al Rules Comité.

El Congreso posee atribuciones bastante importantes, El Congreso posee también un poder Constituyente, pues con una mayoría de dos tercios en cada asamblea se pueden adoptar enmiendas a la Constitución; estas enmiendas entran en vigor cuando son ratificadas por las tres cuartas partes de las Asambleas Legislativas de los Estados. Además, el Congreso posee también el poder electoral subsidiario; si el voto popular no da una mayoría absoluta, el Presidente de los Estados Unidos es elegido por la Cámara de Representantes y el VicePresidente por el Senado (de hecho esta disposición no se aplica, a causa del sistema de los dos partidos. El Congreso también tiene un poder de supervisión y de control de los servicios públicos, los crea, fija sus prerrogativas y su funcionamiento y verifica su gestión financiera. Finalmente, el Congreso posee y ejerce un cierto Poder Judicial, mediante el procedimiento del impeachment; los funcionarios pueden ser

acusados ante él por la traición, corrupción u otros crímenes y delitos importantes contra el Estado.

Finalmente, el Senado posee importantes poderes en materia de nombramientos y de política exterior. El Presidente debe contar con el acuerdo del Senado para el nombramiento de los Embajadores y Cónsules, de los miembros del Tribunal Supremo y de los funcionarios federales cuya designación no esta prevista de otro modo por la Constitución o Leyes.

6.- A l e m a n i a .

6.1 El bundestag.

Es algo más pequeño que la Cámara de los Comunes de Inglaterra y que la Asamblea Nacional Francesa, pero debe tenerse presente que sólo está representados en él los ciudadanos de Alemania occidental.

La ley básica dispone que los miembros del bundestag sean elegidos por el pueblo en elecciones universales, libres, iguales directas y secretas " representar a toda la población".

6.2 Bundersat

Al contrario del Bundestag, elegido por sufragio popular, el Bundesrat está compuesto por representantes de los diez Estados de la República Federal, a cada Estado se le adjudica un numero concreto de escaños, más o menos en proporción con su población. Los más poblados envían cinco de sus funcionarios, generalmente Ministros o Secretarios de Estado, como representantes de ellos en el Bundersat, los menos populosos sólo tienen derecho a tres o cuatro puestos. Los miembros del Bundersat son seleccionados por los Gobiernos de los Estados a quienes representan y pueden ser llamados por ellos en cualquier momento.

a) Organización del Parlamento.

Cada Cámara elige a los individuos que desempeñan sus cargos directivos y burocráticos, el Bundestag por un período indefinido, aunque generalmente, para ellos son cortos y de los que los conforman, son el Presidente, dos VicePresidentes y varios Secretarios y empleados inferiores. El Bundesrat eligen su Presidente para un año ambos Presidentes son miembros del Organismo respectivo y ocupan puestos de influencia considerable. el Bundestag es el segundo inmediatamente después del Presidente de la República y el Canciller.

b) Sus Funciones Parlamentarias.

El Bundestag es indiscutiblemente el Primer organismo Legislativo de la República Federal de Alemania.

La Ley básica dispone que las leyes federales que deben ser aprobadas por el Bundestag, después de su adopción, tienen que someterse sin ninguna demora al Bundesrat. El Canciller y sus colegas de gabinete dan cuenta de sus actividades al Bundestag, que tiene la iniciativa en cuestiones Legislativas, mientras el Bundesrat las confirma o las veta. Los proyectos Gubernamentales de Ley son primero sometidos a la consideración del Bundesrat para explorar su opinión, y luego pasan al Bundestag. Cuando éste ha manifestado su aprobación, la cosa debe pasar al Bundesrat para estudiarla con carácter definitivo.

En la sumisión preliminar, el Bundesrat manifiesta al bundestag su opinión general respecto a la propuesta en cuestión.

Hay algunos campos en que no se necesita la aprobación del Bundesrat, aunque hay cierta divergencia de opiniones en cuanto a la extensión de estos campos en general, el Bundesrat defiende celosamente sus prerrogativas y toma sus responsabilidades muy en serio el hecho de estar integrado el bundesrat por altos funcionarios experimentados de los Gobiernos Estatales indica que estudian

las Leyes a la luz de su aspecto práctico, sobre todo cuando puede correr peligro la autoridad de los Estados. En las sesiones del bundesrat, se podrá apreciar su energía y decisión.

La República Federal Alemana practica un régimen Parlamentario clásico que incluye algunas Instituciones particulares y se apoya, sobre todo en un sistema de Partidos próximo al Bipartidismo.

El parlamento se compone como ya se indicó de dos Cámaras: el Bundestag, que representa la Federación (los Diputados son elegidos en proporción a la población) y el Bundesrat que representa a los Estados. Se trata de una Federación desigual, siguen sus dimensiones, cada landa (país) tiene un número de Diputados comprendido entre tres y cinco (pero la desigualdad es menor que en la época de la Constitución Weimar, en la que dicho número variaba de 1 a 26 los Diputados de cada land votan en bloque, en el mismo sentido las dos Cámaras no son iguales. el Bundesrat no participa en la investidura del Canciller ni puede derribar al Gobierno, sólo tienen un derecho de veto en materia Legislativa, el Bundestag puede hacer caso omiso de este veto (pero sí el veto es formulado por el Bundesrat con la mayoría de dos tercios se requiere la misma mayoría en el Bundestag). En algunas categorías de leyes importantes o relativas al sistema Federal o a los intereses de los Lander, las dos Cámaras tienen los mismos poderes y se requiere un acuerdo para tomar la decisión, lo mismo ocurre en materia constitucional.

El Presidente de la República es elegido por una Asamblea especial, compuesta en su mitad de los miembros elegidos proporcionalmente por las dietas provinciales (Asamblea de los Landers), se ha prescindido de la elección directa del Presidente por el pueblo, del mismo modo se ha privado al Presidente de los Poderes excepcionales que convertían el sistema Weimariano, en una mezcla de régimen Parlamentario y régimen Presidencial, hoy no tiene derecho a legislar por decreto ni a revocar el gabinete Ministerial cuando éste cuenta con la confianza de las Cámaras.

El rasgo más original de la Constitución, es la forma en que se pone en juego la responsabilidad política de los Ministros. el Bundestag sólo puede derribar el Ministerio eligiendo (por mayoría absoluta de sus miembros) un sucesor del Canciller. Si este plantea por si mismo la cuestión de confianza y no obtiene la mayoría absoluta de los miembros del Bundestag en un plazo de tres semanas, pero solamente basta que el Bundestag elija el sucesor del Canciller para que la disolución deje de ser posible.

Hay que añadir, finalmente que existe un control de la constitucionalidad de las leyes por un Tribunal Constitucional compuesto por 24 miembros elegidos por mitad por cada una de las dos Cámaras, 8 de ellos deben ser Magistrados de carrera. Este Tribunal tiene además, el derecho de pronunciar la disolución de los Partidos Políticos que se proponen atentar contra el estatuto libre y democrático o comprometer la existencia de la República Federal estas disposiciones pueden ser peligrosas, por su carácter vago y general

7. FRANCIA.

En Francia funciona un Parlamento Bilateral, que se compone por la Primera que es la Asamblea Nacional y a la Segunda Cámara se le llama Senado.

a) La Asamblea Nacional.

La Cámara baja del Parlamento lleva el mismo nombre de la Cuarta República y ocupa los mismos locales en el Palacio de los Borbones. Pero es más pequeña, puesto que consta de 552 miembros, 75 menos que en la Cuarta República. Sus miembros pertenecen: 465 a la Francia Metropolitana, 71 a Argelia y al Sahara, 10 Departamentos de Ultramar. En la metrópoli y en los Departamentos de Ultramar, los miembros son elegidos por Distrito de un solo miembro que son 16, cada uno de los cuales tiene la población media de 93,000 habitantes. El período máximo de su servicio es de cinco años, y todos los miembros son elegidos a los mismos tiempo.

Estos deben tener veintitrés años por lo menos, y ser ciudadanos Franceses que lleven un mínimo de diez años en la Nación; deben haber terminado su servicio militar. Los candidatos tienen que depositar 1,000 francos, cantidad que se les devuelve si obtiene el 5% del total de sufragios, recibiendo además otros 4,000 aproximadamente para gastos de elección

b) El Senado.

La Segunda Cámara ha recibido el nombre aplicado a la Cámara superior de la Tercera República, aunque se perdió en la cuarta, que viene a aparecerse más a la Asamblea Nacional en sus funciones que el consejo de la República durante la Cuarta República. Recibe todos los proyectos de la Ley, pero si no esta de acuerdo con la Asamblea Nacional, se nombra en un Comité conjunto para que se arregle las diferencias. En el caso de que este no las consiga, o de que su informe no sea aceptado por ambas Cámaras, la Asamblea Nacional Pronunciara la última palabra.

Sus miembros intervienen mas en los asuntos Públicos, que en los del Consejo de la República. Pero el nuevo Senado no puede destituir a un Gobierno. Él número de sus miembros es de 307; 255 procedentes de la Metrópoli, 34 de Argelia y del Sahara, 7 de los Departamentos Ultramarinos, seis representantes de los Franceses radicados en el extranjero, y 5 de los territorios de Ultramar. Su período es de nueve años, siendo elegida la tercera cada tres años.

A la mayor parte de los distritos electorales se les asigna cuatro o menos Senadores, y el sistema es de doble votación

c) Sesiones.

La Primera sesión de las dos Cámaras empieza el primer martes de octubre y termina el tercer viernes de diciembre. La Segunda comienza el último martes de abril y no suele durar mas de tres meses. Pueden ser convocadas sesiones

especiales por el primer ministro o por una mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS NACIONALES DEL PODER LEGISLATIVO.

SUMARIO

1.- ANTECEDENTES PREHISPANICOS.

2.- EPOCA COLONIAL.- a).-Organización Política de la Colonia, b).- El Real Consejo de Indias, c).-Reales Audiencias, d).- El Virreinato.

3.- EPOCA INDEPENDIENTE,

3.1.- Constitución de Apatzingan 1814

3.2.- Constitución de 1824 1) La Estructura del Gobierno en la Constitución Mexicana de 1824, 2).- Facultades del Congreso

3.3.- Constitución Centralista, 1).- Durante el Centralismo, 2) Las bases orgánicas de 1943

3.4.- Proyectos de la Mayoría y Minoría 1).- El Proyecto de la Mayoría, 2) Proyecto de la Minoría

3.5.- La Constitución de 1857

3.6.- Constitución Federal de 1917

4.- EPOCA CONTEMPORANEA.

1.-- ANTECEDENTES PREHISPANICOS.

En el régimen Institucional de los Aztecas o Mexicas, estamos en presencia no solamente de una sociedad política organizada, sino de un verdadero Estado, en el que los tres elementos que lo integran: Pueblo, Territorio y Poder, se encontraban ya suficientemente precisos, definidos y dentro de una recia estructuración Jurídica.

En esta etapa se encuentra un estado monárquico, en el que la designación del Gobernante Supremo Tlatoani, reviste una forma muy especial que puede calificarse de electivo-hereditaria, ya que no atiende ni a los derechos de primogenitura solamente, ni tampoco a una libre elección. El Tlatoani contaba con cuatro electores, mismos que fungían como consejeros, posteriormente llegaron a ser seis, escogidos entre la nobleza por su probidad y prudencia, cuya voz expiraba una vez elegido un nuevo tlatoani, la elección debería ser hecha de entre los miembros de toda la familia de Acamapichtli, del que fue el primer tlatoani. Así vemos como a éste sucede su hijo: Huitzilhuitl, a este sus dos hermanos: Chimalpopoca e Itzcoatl, etc.

El Tlatoani o gobernante supremo que por otra parte fungía como director nato del ejército, y que dentro de la organización militar tenía el dictado de Tlacatecuhtli, asumía, en general, las funciones de un Rey, derivaba su poder directamente de la divinidad.

El tlatoani cubre con su sombra, protege, es como una ceiba frondosa, como un ahuehuete. Tiene valor, autoridad, es afamado, honrado, tiene nombre, tiene fama. El buen tlatoani lleva su carga en la espalda, en su regazo, tiene a su cargo las cosas del pueblo. El convoca, reúne a la gente. Obra como señor, es responsable, lleva a costas las cosas del pueblo, las lleva a su regazo, gobierna: es obedecido. Bajo su sombra, su protección, viene a colocarse la gente. El preside, sostiene al pueblo."

El tlatoani se auxiliaba en sus funciones de una especie de primer ministro: el cihuacoátl. Así, Tlacaél fue auxiliar del tlatoani Itzcóatl y junto a ambos fueron los creadores del esplendor mexicana, a partir de ellos, el Estado azteca se integra, además con una serie de auxiliares inmediatos del Gobierno: Consejos, con sus respectivos jefes en los campos judicial, militar y económicos, educativo y religioso, y en la base misma de esta estructura política, se hallaban un sinnúmero de funcionarios locales que desempeñaban sus correspondientes puestos en los diversos calpulli o barrios, así como en las ciudades aliadas o sometidas por los aztecas.

El inmediato sucesor de Itzcóatl, Moctezuma Ilhuicamina a quien toco promulgar una serie de leyes ordenanzas que vinieron a ser de fundamental importancia en la vida de México-Tenochtitlan.

El centro de la vida azteca fe a semejanza de la antigua Polis Griega, su Ciudad-Estado: México Tenochtitlan, que es fundada en 1325 se erigió sobre el islote en el que se encontró el águila sobre el nopal. En un principio los Aztecas, que se hallaban dedicados, pues a la edificación de su ciudad sometidos a Azcapotzalco. Los Aztecas lograron no sólo obtener su independencia, sino a su vez, someter a los tepanecas de Azcapotzalco, en los que se invierten los caracteres y de tributarios pasan a ser recaudadores de tributos.

Es éste el momento en el que dando solidez a su estructura política, los aztecas llegan a constituir un verdadero estado, una de las primeras manifestaciones de él, la encontramos en la llamada Triple Alianza, por la cual los mexicas se unen a los acolhuas de Texcoco, juntos se habían sacudido el yugo tepaneca; Esta alianza significaba no solamente una gran fuerza militar, que les permitió extender considerablemente sus dominios sino, que además, una unión económico-tributaria, que se traducía en cooperación y ayuda mutua en los tiempos de hambre, peste cualquier otra calamidad.

El pueblo azteca mediante la organización gubernamental, es decir a manera de historia oficial, los aztecas llegaron a considerarse a sí mismos, como el pueblo escogido para llevar a acabo la sagrada misión de mantener el equilibrio cósmico a en medio del más alto sacrificio que pueden hacer los hombres: la entrega de su propia vida. De esta suerte encontramos a los aztecas de los siglos XV y XVI divididos en dos clases sociales perfectamente diferenciadas: los Pipitlin y los Macehualtin. Aquellos. Descendientes de Acamapichtli, primer tlatoani-azteca, que englobaban además a la casta de guerra, eran quienes podían poseer tierras en forma individual y ejercer los más elevados cargos públicos:

“El hombre noble tiene corazón recto, cosa preciosa en su corazón, noble su forma de vida. El protege y cuida a ala gente, es cuidadoso y hábil, de todo se ocupa, trabaja. Es varón recto y bueno, es verdaderamente un hombre: tiene corazón verdadero, su manera de vivir es recta, digna, es un sabio, es un hombre hábil ”(2).

Es conveniente hacer notar, además el hecho que señala enfáticamente Manuel López Gallo(3), de que las altas clases sociales entre los aztecas no constituían grupos cerrados, elites herméticas sino que siempre estaba abierta la posibilidad para la gente del pueblo que demostrará cualidades guerreras o intelectuales (filosoficas-religiosas).

2.- EPOCA COLONIAL.

Fue Hernán Cortes, quien desde la hora de su llegada a estas tierras, sentó las bases de la organización política y administrativa mexicana, al erigir en ellas el ayuntamiento de la Villa de la Vera Cruz, desde ese momento se inicia en nuestra rica vida municipal, y a partir de él, cabildo municipal será el verdadero representante de los intereses y voluntad populares. Por lo que se desprende

(2) Codice Matritense de la Real academia “En historia documental de México” volumen VII, Tomo I Pagina 36.

(3) Manuel López Gallo, “Economía y Política de México”, Editorial Porrúa, México, 1965, paginas 13 y 14.

como elevado cortés desde entonces a los cargos de justicia mayor y capitán general, sería el primer gobernante de la Nueva España; mas absoluto sería sin embargo el poder que ejerciera con tal carácter.

Para substituir a la autoridad de Hernán Cortes, se crea en 1527 a Real Audiencia, compuesta de un Presidente y cuatro oidores, con funciones ejecutivas y judiciales. Los excesos cometidos por ésta presidida por el inhumano Nuño Beltrán de Guzmán, llegaron a su pronta substitución por una segunda Audiencia, entre cuyos miembros figuraba Don Vasco de Quiroga, quien gobernaría hasta 1535. A partir de entonces las funciones ejecutivas de la Real Audiencia se limitarían tan sólo a los casos de ausencia del virrey, con quien integraba una de las funciones legislativas; juntos decretaban importante autos acordados y se reservaba la función Judicial que correspondía a la residencia pues como una forma de vigilancia se había creado el juicio de residencia, que era una forma de vigilancia y control de las autoridades, al que debería someterse todo funcionario al final de su gestión, confiriendo el estado español a los visitadores poderes absolutos pudiendo enjuiciarlas y destituirlos

Después del monarca, sin embargo, la máxima autoridad en los asuntos de América en general fue desde 1519 el Real y supremo Consejo de Indias, a través el cual se nombraron a todas las altas autoridades que se encargarían del Gobierno de la Nueva España en particular se dictaron casi todas las disposiciones Legislativas habidas.

Por lo anterior en el año de 1535 es nombrado primer virrey de la Nueva España. Antonio Mendoza; El virrey como su nombre lo indica, hacia las veces de Rey; y a su carácter de representante de la Autoridad real, seguían los siguientes Títulos y atribuciones: Jefe supremo de la Administración Novo-hispana, Capitán General y Gobernador del Reino, Presidente de la Audiencia, Vicepatrono de la iglesia, etc.

a) Organización Política de la Colonia.

A partir del momento en el que se inicia la Conquista de América todas las formas de organización prehispánica, tanto social como política y económica comienzan a sufrir un cambio considerable, incluso a desaparecer o a ser transformadas, sustituidas o simplemente impuestas de acuerdo con la concepción de quienes habrían de detentar el poder y la fuerza durante los siguientes tres siglos, como consecuencia de la victoria de los conquistadores. Desde luego que el poder de la iglesia sobre la Corona Española, es fuente fundamental de influencias, sea en sus formas y pensamiento o en las instituciones que la metrópoli transfirió a la Colonia.

Los burócratas del Rey eran diferentes a los Hidalgos aventureros que se habían posesionado de la Nueva España. Su poder provenía exclusivamente del estado. Para que no pudieran consolidar su influencia local, eran constantemente movidos de un puesto y de un virreinato a otro”(4).

La Conquista lograda mediante la guerra se acompañó de la conquista espiritual, con las armas de la religión y el Dios de los cristianos. La Iglesia católica, constituida en la institución ideológica fundamental del Estado español, la convirtió en el principal soporte ideológico de las nuevas instituciones políticas.

Consolidada a conquista, se inicia el periodo de la Colonia y con él la organización político-administrativa, a cuya cabeza se encontraba, en primerísimo lugar, el Rey de España. En orden de importancia sería el Real Consejo de Indias, las Reales Audiencias, el Virrey, los Gobernadores, los Alcaldes Mayores, los Corregidores y los Ayuntamientos.

b) El Real Consejo de Indias

Por cédula Real en el año 1524, como principal instrumento de la Corona en relación con el Gobierno de las colonias se crea el Real Consejo de Indias. Sus

(4) Enrique Semo R "Un pueblo en la historia". Editorial UAP Nueva Imagen México. 1981. Pagina 233-234

Atribuciones más importantes se resumen en tres: a) las judiciales, puesto que Servían como tribunal de apelación en los fallos dictados por las Reales Audiencias y por la Casa de Contratación en Sevilla, b) Las legislativas, que consistían en preparar las leyes que debían dictarse para el Gobierno de las colonias, y c) las administrativas en tanto proponía al Rey los nombramientos de los altos funcionarios destinados al Gobierno de las colonias.

De dicha instancia de Gobierno se desprendían las llamadas “Leyes de Indias”.

c) Las Reales Audiencias.

El Gobierno de las colonias se confió inicialmente a las Reales Audiencias, que desempeñaban funciones Judiciales y Administrativas. Eran regidas por un Presidente e integradas por varios oidores. La Primera Real Audiencia que conoció el Nuevo Mundo se estableció en Santo Domingo en 1511. En 1527 se creó la Audiencia de México, que controlaba a la Nueva España y a las provincias de las higueras, Guatemala, Yucatán, Cozumel, Tabasco, Nuevo León y Tamaulipas.

Esta primera audiencia se integraba por un Presidente y cuatro oidores, Gobierno con el que pretendió terminar con una situación de inestabilidad y lucha originada, como poco después decía la segunda audiencia en 1531, por el hecho de que “estas gentes Españolas por imposible tienen que ser esta manera de hacer lo que es conveniente, como están acostumbrados a cumplir sus voluntades sin rienda”(5).

La Segunda Audiencia es la de Guadalajara que se creó posteriormente en 1548. Para entonces había ya sido creada el Virreinato.

d) El Virreinato.

(5) Agustín Cue Cánovas. “Historia Social y económica de México” Editorial trillas. México 1980. Pagina 140.

Esta nueva Institución colonial nacida en 1535, habría de perdurar durante casi tres siglos. Su instauración obedecía a tres razones fundamentales, para los casos de Perú y México: 1) La existencia en ambas regiones, de una organización indígena previa, centralizada y establecida sobre una extensión de territorio, 2) La existencia en México y Perú, de estados indígenas de cultura avanzada, y 3) La existencia de una gran concentración Demográfica Económica y Política a los Españoles como un dominio de grandes masas de hombres.

A partir de la Institución Virreinal el Gobierno de la Nueva España queda integrado por los siguientes órganos: a) Central Peninsular, representando por el Rey, sus Secretarios, y el Consejo de Indias b) Centro-novohispano, constituido por el Virrey y la Real Audiencia, Provincial y Distrito, integrado por los Gobernadores de Reinos y los Corregidores y Alcaldes mayores, c) Local, representado por los cabildos y sus oficiales. Como representante directo del emperador, el Virrey tenía atribuciones efectivas y Judiciales, que incluían la administración de Justicia, dirigir lo concerniente a la pacificación y engrandecimiento de la colonia, cuidar la conversión y reproducción de los indios, velar por la salud pública, procurar la instrucción, administrar los fondos del erario, nombrar Alcaldes y Corregidores, designar párrocos y ayudar a la iglesia.

3.- Epoca Independiente.

3.1.- Constitución de Apatzingan 1814.

Fruto de auténticas inquietudes independentistas, el 22 de octubre de 1814 apareció el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, elaborado por un puñado de aguerridos patriotas a la conjura del ilustre Don José María Morelos y Pavón, con el claro objetivo de dar a la nación, la organización política necesaria para su

desenvolvimiento, así como la suficiente garantía Constitucional de los derechos de sus miembros.

Los Constituyentes de Chilpancingo, al igual que los de Cádiz, habían bebido en la misma fuente, tomaron como modelo la Asamblea Francesa y las Constituciones de 1793 y 1795; ello le daba al texto de Apatzingán cierta similitud, en los propósitos y formas establecidas, con las de Cádiz: ambas se basan en el más moderno sentimiento liberal de la época.

El Decreto de Apatzingan viene después de Cádiz, después de las declaraciones de los liberales Españoles, de los representantes Americanos. De 1808 a 1814 se produce tal evolución ideológica, que se cree posible radicalizar los problemas, enseñar las cartas y exhibir las aspiraciones. La Lección fue dura y por eso se vuelve al disimulo, cada vez menor, a encubrir los verdaderos propósitos. "Pero Apatzingán queda como una prueba de hasta dónde había llegado el pensamiento liberal en México y hasta donde conducían a ese pensamiento las realidades del país".

Los primeros artículos de la carta de Apatzingán establece que la realidad del Estado será la católica; la soberanía reside en el pueblo, el ejercicio de ésta corresponde al Congreso, la Ley es la expresión de la voluntad general y la felicidad de los ciudadanos consistente en la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad. En 196 artículos más se refiere a la forma de Gobierno, el que se define como Republicano, Centralista y dividido en tres poderes. El Legislativo, integrado por 17 Diputados, se colocaba por encima del poder Ejecutivo y de él serían titulares tres Presidentes; el poder Judicial, comandado por un Supremo Tribunal se componía de cinco individuos

El Congreso al que convocó con tal fin, y que superando las desavenencias y rivalidades en que cayó la Junta de Zitácuaro, se reuniría el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, aunque no podría ser integrado obviamente sino con representantes de los territorios dominados por los insurgentes, estaba abierto, sin embargo, se señalaba: "Conforme vayan las provincias desembarazándose de las

trabas del enemigo, irán nombrando Diputados electores...” y siempre bajo el supuesto “... de que la perfección no puede ser obra de la arbitrariedad, y de que es nulo, intruso e ilegítimo todo el que no se deriva de la fuente pura del pueblo”.(6)

En 23 puntos dados por Morelos para la Constitución, el genio Michoacano proporcionó al Congreso un verdadero catálogo de los principios que, según su sentir, deberían integrar la naciente estructura constitucional de la patria, que así comenzaría a formarse y que habrían de dar contenido, en buena medida, a la Carta Magna que se publicaría un año después en Apatzingán.

En su ruta hacia Apatzingán el Congreso elaboró y expidió otros documentos, entre los cuales destaca el Acta de Independencia de Chilpancingo, del 6 de noviembre de 1813. El Congreso estableció en el Decreto de Apatzingán los dos principios fundamentales en los que parece cimentarse nuestro ser constitucional: La soberanía de nuestro pueblo y los derechos de nuestros hombres a través del reconocimiento de los derechos naturales del país como base de la Representación Nacional y de una forma de Gobierno Republicano en respuesta a tres largos siglos de despóticos Virreinos a través de la declaración de que el objetivo exclusivo de la institución de los Gobiernos es la íntegra conservación de los derechos humanos y de que la potestad más cercana a la soberanía es la de legislar.

La técnica de la división tripartita del poder público, a manera de un sistema de Frenos y contrapesos como tan clásicamente la llamara Montesquieu, es adoptada formalmente por el decreto Constitucional de Apatzingán dentro de un régimen Republicano y representativo como el que prescribe, en efecto, en concordancia con el espíritu absolutamente democrático que lo forma. Así el propio decreto en su artículo número 11, dentro del capítulo de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas

(6) Preámbulo y artículo 8º del Reglamento del Congreso de Anahuac, “El Congreso de Anahuac”, Páginas 72 y ss.

a los casos particulares. La forma de integración de los tres supremos poderes que corresponden a cada una de ellas: el Supremo Congreso, el supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia. Como justa derivación de los principios democráticos que se aprecian en cada uno de los artículos del texto de Apátzingán, y aunque en principio los tres poderes son jerárquicamente equivalentes, la supremacía corresponde al Legislativo, por que tanto el Ejecutivo como el Judicial dependen de su nombramiento, del Supremo Congreso. Y es que los legisladores de Apátzingán no pudieron dejar de reconocer en él a la genuina autentica representación popular y así lo establecían en el artículo 44 del propio decreto, señalándose que permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de SUPREMO CONGRESO MEXICANO, y agregaba, situando a los otros dos poderes en lugar secundario; Se crearán además dos Corporaciones, la una con él título de Supremo Gobierno y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia.

El Supremo Congreso, pese a su carácter transitorio, representaban en Apátzingan el organismo máximo, dado el predominio franco de la Asamblea legislativa sobre las otras dos; Las atribuciones que la carta de Apátzingan confiere al que ella misma denomina como Supremo Congreso, contrastan en efecto con los que reconocen al supremo Gobierno y al Supremo Tribunal de Justicia, comenzando por la facultad que tienen aquel el Legislativo para elegir a los individuos que deben integrar a éstos, y que hace depender al Ejecutivo, casi en su totalidad, de los lineamientos trazados por el Legislativo, facultad que le ampliaba, a un mas en la medida en que era el propio legislativo el que nombraba y tomaba el juramento, también a los miembros integrantes del Tribunal de Residencia (que conocía de las causas pertenecientes a los individuos integrantes de cada uno de los tres supremos poderes), así como a los fiscales acusadores de este ultimo y a los Secretarios de todas las corporaciones Citadas. Asimismo Pertenecía en exclusiva al Supremo Congreso, el iniciar leyes, quedando al Ejecutivo solamente la promulgación de las mismas.

Era pues, el Congreso un verdadero gigante constitucional, frente al que los otros poderes aparecían, notablemente disminuidos. El Supremo Congreso se integraba por un Diputado por cada provincia, iguales todos en autoridad, los que se nos preveía como un anticipo del principio de igualdad jurídica de los Estados de la Federación, que contemplaría más adelante un naciente cuerpo Senatorial y de entre los que se elegirían por suerte, cada tres meses, aun Presidente y un vicepresidente.

Hubo de establecerse el principio de legitimidad de la representación supletoria en una de las formulas más fáciles que se hayan dado sobre el particular, es decir, si la representación solamente se legitima mediante la elección, en caso de no poderse realizar ésta, llegaba a establecerse como legítimos representantes, todas aquellas personas que con tal carácter pudiesen llegar a ser nombradas, a fin de integrar, debida y totalmente, la representación nacional.

Entre los requisitos que se señalaban a los Diputados para serlo figurar, desde luego, el de la ciudadanía, el sufragio universal al considerarse como base de la representación nacional, pero por las circunstancias mismas por las que atravesaba el país en aquellos momentos se exigía ciudadano, como imperiosa condición para sufragar, y el haber acreditado de alguna manera su adhesión a la causa de la independencia.

El Diputado no podía ser menor de 30 años, debería gozar de buena reputación, haber acreditado su patriotismo con servicios positivos prestados al país, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo.

Se exigían al legislador condiciones de sapiencia, pues si el inmortal filósofo griego no pudo dejar de advertir que para legislar era necesario ser sabio, nuestro también inmortal Morelos lo había asentado así ya desde hace un año antes de la promulgación de la Carta de Apatzingán, en el 14 de sus Sentimientos de la

Nación, dado lo mucho que tendría que conocerse para desempeñar con acierto la función, no exigía que para ser Diputado fuera necesario ser un sabio, por que además quien iría a calificar tal calidad, sino simplemente que se tuviesen luces no vulgares para el desempeño del cargo, ello quiere decir que para desempeñarlo se requería el tener una cierta preparación.

Entre los impedimentos que les eran señalados se halla el de que para ser Diputado al Supremo Congreso, era menester no pertenecer o haber pertenecido a cualquiera de los otros dos poderes sino hasta pasado dos años, era este el de la duración misma del encargo y sé hacia extensivo a los empleados públicos de alguna provincia para poder ser electos Diputados de ella. Se prohibía también que fueran Diputados, simultáneamente, dos o más parientes en segundo grado.

En Apatzingán, como ahora encontramos muchos principios sobre la materia que se encuentran aún vigentes o que desechados durante algún tiempo, fueron nuevamente adoptados, no se admitiría la reelección sino pasado un período determinado, figuraba así mismo, la calidad de Diputado suplente forma simultánea al Diputado propietario, y el sistema de elección era, como ya ha quedado dicho, indirecto en tercer grado, a través de electores parroquiales: los sufragantes congregados en la parroquia correspondiente, que elegirían a un elector Distrital, quien a su vez reunido con los demás electores Distritales, elegía a un grupo todavía mas reducido de electores, ya como electores provinciales, y quienes elegían ya al Diputado que hubiera de representar a la provincia correspondiente.

La idea de la división de poderes estaba muy clara en las mentes de quienes elaboraron dicho Decreto Constitucional.

La duración de la Constitución de Apátzingan, empero, estaba condicionada al triunfo mismo de la Insurgencia. El Supremo Congreso Nacional, órgano que de acuerdo con dicha carta era el superior jerárquicamente hablando, debería convocar a la representación nacional bajo la base de la población, y mientras

esta no fuere convocada para dictar y sancionar la Constitución de Apátzingan, según rezaba textualmente en su artículo 237. Era esta representación nacional la que, sintetizando finalmente todo el contenido del Decreto, daba a éste un marcadisimo carácter democrático: denominador común a la Carta de 1814.

Lamentablemente, los acontecimientos que vivían la nación no permitieron que la constitución diera paso a la organización política del país, la constitución de Apazingán jamás tuvo vigor. Cuando se promulgo, los insurgentes habían sido desalojados de las provincias del sur

3.2.- Constitución de 1824.

Las discusiones de los constituyentes, iniciadas el primero de abril, concluyeron el 4 de abril de 1824, día en que se dio a conocer a la nación Mexicana la Constitución-Federal de los Estados Unidos Mexicanos, redactada y aprobada por el Congreso Constituyente, conforme lo indicara el Plan de Casamata, que a la sazón derruía las bases de la colonia y del imperio criollo. El pacto Federal, firmado por los 99 Diputados, queda sellado bajo el símbolo de la Unidad nacional y el respeto a cada una de las partes integrantes de la federación.

El documento, que consta de siete títulos subdivididos en secciones, y de 171 artículos, divide a México en diecinueve Estados y cinco territorios. Faculto a cada Estado para elegir Gobernador y Asambleas Legislativas Propias.

Se adoptó entonces un sistema de Gobierno Representativo, Republicano, Popular y Federal. La división de poderes sé hacia de acuerdo con la doctrina de Montesquieu: poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Ejecutivo se deposita en una persona; el Presidente de la República al tiempo que se instituía el cargo de vicepresidente; el poder Legislativo, esta compuesto por dos Cámaras que eran la de Diputados y Senadores; y el Judicial que se atribuía a la Suprema Corte de Justicia.

La Constitución de 1824 aunque se elaboro con tiempo suficiente, pero sin asomarse, siquiera a los principios básicos de Apatzingán la cual fue considera como el primer planteamiento radical del ideario liberal; y la Carta de Constitución de 1824, por sus condiciones mismas de su gestación y aun por el promedio idiosincrásico de los Diputados constituyentes que le dieron el ser, resulta la más fiel expresión ideológica de una posición intermedia entre el progreso y el retroceso.

En la Constitución de 1824, podría decirse que toda ella es orgánica, ya que son mucho muy escasas las referencias dogmáticas además de que se hayan dispersas a través de todo texto constitucional.

El artículo cuarto, por su parte, nos habla de la forma representativa, y se completa con el artículo décimo, que establece que la base del sufragio sería la población, aunque los sistemas seguidos para la elección, tanto para Diputados y Senadores, cuanto para Presidente y vicepresidente no tuvieron nada que ver con el pueblo propiamente dicho, tan sólo como base general, se tomaba el número de habitantes, pero la forma, por demás, aristocrática de hacerlo, a través de las legislaturas de los Estados, se distanciaba mucho de las fórmulas democráticas.

Por lo que hace a la forma de Gobierno, ya hemos dicho que la Constitución de 1824 prescribía una República Federal: república por que sus gobernantes serían nombrados mediata o inmediatamente por el pueblo.

Consecuente con el Federalismo que introdujo, la ley fundamental de 1824, deposita el Legislativo en dos Cámaras: Diputados y Senadores, los primeros representando directamente al pueblo, es decir que por cada ochenta mil Ciudadanos se nombrara un Diputado.

El Senado representándolo indirectamente, pues de una manera directa representaría a las entidades federativas correspondientes: el senado se compondrá de dos Senadores de cada Estado, por lo que para establecer leyes o

reglas generales, se necesita lentitud, calma y meditación, y nada de esto fue posible por el orden común, conseguirlo en una sola Cámara, en que algún orador fogoso y elocuente puede en un momento de calor y de entusiasmo sorprender a sus compañeros y hacer que voten sin examen medidas desacertadas que produzcan una ley inicua o fuera de propósito. Este temor se aleja mucho con las dos Cámaras, porque debiendo ser discutidas las leyes, dos, tres y aun cuatro veces, y siempre en distintos períodos de tiempo, son de necesidad más examinadas, hay menos motivo para temer que sean obra de las pasiones, y por lo mismo esperanzas más fundadas del acierto.

1.- La Estructura del Gobierno en la Constitución Mexicana de 1824.

La Constitución Mexicana de 1824, tuvo como uno de sus principios fundamentales la idea de la separación de poderes. Su artículo sexto expresó: se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial,(7) es la expresión que adoptaron los constituyentes, de acuerdo con el pensamiento de Locke y Montesquieu, para asegurar que el poder detenga al poder.

Antonio Martínez Báez (8), Daniel Moreno (9), José C. Valadés (10) y Jorge Sayeg (11) afirman que se estableció un sistema presidencial.

Una amplia autonomía política que lo constituyó en el verdadero centro de poder para Don José C. Valadés la supremacía y los mayores poderes se le concedieron al Congreso.

Moreno, Valadés y Sayeg sostienen que el sistema Presidencial de 1824,

(7) Cfr. Jorge Carpizo, "La constitución mexicana de 1917", México, 1973, pp. 245-246.

(8) Cfr. Martínez Báez, Antonio, "El Presidencialismo mexicano" en el siglo XIX", sobre tiro de la revista historia de América, México, núms. 63-64, p.69

(9) Cfr. Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, México, 1972, p124.

(10) Cfr. Valadés José C. " Orígenes de la República Mexicana" México 1972, P.24

(11) Cfr. Sayeg Helú, Jorge " el Costitucionalismo Social Mexicano " México 1972, tomo I. P 151

se basó en el modelo norteamericano, pero mientras para Sayeg, el Presidente gozó de Jesús Reyes Heróles concuerda con el doctor José María Luis Mora en que "la Constitución dejó al Congreso una autoridad sin límites",⁽¹²⁾ porque los liberales llegaban a los primeros Congresos con un gran temor hacia el despotismo de un caudillo.

Así, entre los principales documentos que inspiraron a los constituyentes Mexicanos de 1824 se pueden enunciar: La constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, la Constitución de Cádiz y el proyecto de Austin.

Los Diputados eran electos por el pueblo cada dos años; en cambio los Senadores eran electos por las legislaturas locales por cuatro años, pero renovables por mitad cada dos años.⁽¹³⁾

El doctor Mora escribió que "dividir al Congreso en dos Cámaras era una sabia medida y desde luego una precaución que evitaría los triunfos de la demagogia".⁽¹⁴⁾

El autor del Catecismo Político de la Federación Mexicana, que parece fue el propio doctor Mora, se preguntó si no sería mejor que el Congreso estuviese integrado por una sola Cámara y se contestó que no, porque el establecimiento de las leyes necesita calma y meditación. Textualmente la respuesta es la siguiente: "No, porque para establecer leyes o reglas generales se necesita lentitud, calma, meditación y nada de esto es posible por el orden común conseguirlo en una sola una sola Cámara, en que algún orador fogoso y elocuente puede en un momento de calor y de entusiasmo sorprender a sus compañeros y hacer que voten, sin examen, medidas descartadas que produzcan una ley inicua o fuera de propósito. Este terror se aleja mucho con las dos Cámaras, porque debiendo ser discutidas las leyes dos, tres y aun cuatro veces, y siempre en distintos periodos de tiempo, son de necesidad mas examinadas, hay menos motivo para temer que sea obra

(12) Jesús Reyes Heróles, "El liberalismo Mexicano", Tomo I, Mexico, 1985, PP. 314 y ss

(13) Mario de la Cueva, "Derecho Constitucional!" Editorial Porrúa, México 1984; p.1245.

(14) José María Luis Mora, "México y sus Revoluciones", México, 1985, tomo I, p.283.

de las pasiones y, por lo mismo esperanzas más fundadas del acierto." (15).

Los artículos 23 y 29 expresamente señalaron que el Presidente y el vicepresidente, los Secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías no podían ser Diputados ni Senadores. Es decir, se ausentaba un principio propio del régimen Presidencial, los Legisladores gozaban de protección en sus cargos: irresponsabilidad perpetua por las opiniones emitidas en el desempeño de los mismos e inmunidad por dos meses después de haber terminado el cargo.

El Congreso tenía un solo período de sesiones que comenzaba el primero de enero y que terminaba el 15 de abril.

Las dos Cámaras -de acuerdo con el artículo 70-residirían en la misma ciudad, y no podrían trasladarse a otra si antes no estaban de acuerdo en el tiempo y en la forma de realizarlo

2.- Facultades del Congreso.

Entre las principales facultades que se le atribuyeron al Congreso - según el artículo 50 – podemos enunciar las siguientes:

Proteger la libertad de imprenta.

Arreglar definitivamente los límites de los Estados, cuando éstos no se pusieran de acuerdo.

Fijar los gastos, decretar los impuestos para cubrirlos y aprobar la cuenta anual de gastos del Gobierno.

Contraer deudas sobre el crédito del país.

(15), *Derechos del Pueblo Mexicano.* "México a través de sus constituciones", México, 1967, tomo I p.549.

Lo relativo al comercio extranjero y la cláusula de comercio.

Aprobar los tratados que celebra el Presidente de la República.

Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo, y denominación de las monedas en todas las entidades.

Decretar la guerra de acuerdo con los datos que le presentara el Presidente de la República.

Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio del país.

Conceder amnistías e indultos en materia federal.

Dictar la ley general de naturalización.

Expedir leyes uniformes sobre bancarrota para todos los Estados.

Funciones de poder legislativo del distrito y territorios federales.

Facultades implícitas.

De acuerdo con el artículo 165 y conforme al artículo 38, fracciones I y II cualquiera de las Cámaras podía conocer, en calidad de gran jurado, las acusaciones que se le hiciesen al Presidente de la República por:

Delitos de traición a la independencia nacional o a la forma de Gobierno.

Delitos de cohecho o soborno durante la gestión.

Actos para impedir las elecciones para Presidente, senadores y Diputados

Impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de sus facultades.

El Congreso tenía una serie de facultades importantes inclusive la de interpretar la Constitución. Sin embargo, el Poder Ejecutivo era fuerte principalmente porque:

Tenía de facultad de veto.

Frente a sí tenía un Congreso dividido en dos Cámaras.

La ley fundamental le atribuía facultades amplias.

Era quien publicaba y ejecutaba las leyes.

Respecto a la estructuración del sistema de Gobierno en las constituciones mexicanas de 1824 y 1917 encontramos grandes coincidencias como:

La existencia del veto como facultad del Presidente.

El Congreso dividido en dos Cámaras.

Un solo periodo de sesiones del Congreso.

La forma para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias a partir de 1923.

3.3.- Constitución Centralista.

Los diferentes pronunciamientos a favor del federalismo o, en su caso, del centralismo, levantaron nuevamente los ánimos entre los partidarios de uno y otro sistema. Santa Anna, convertido en la esperanza del clero, del ejército y de la desgastada aristocracia, patrocinó el movimiento reaccionario que quería convertir al país en una República Centralista. Los conservadores con la complacencia del Presidente, se dedicaron a propagar “ las conveniencias del centralismo” En varios estados hubo pronunciamientos en pro y en contra, en tanto que en la capital, un populacho como el que precedió a la elección imperial de Iturbide, recorrió las calles aclamando el nuevo sistema de Gobierno.

1) Durante el Centralismo.

El sistema Federal implantado en 1824, no se prolongaría en su etapa inicial, más allá de once años; la oposición entre los partidos y las intrigas y maquinaciones políticas que la misma ley fundamental de ese año suscrita, al poder frente a frente a Presidente y vicepresidente de la República, planes, proclamas, cuartelazos, etc., que no tardaron en reemplazar dicho código supremo por uno nuevo, con la consiguiente sustitución del Federalismo que aquel consignaba por su sistema opuesto: que tan nefasto resultaría.

Por lo que hace a la organización del poder Legislativo en ella, la tercera de las siete leyes constitucionales de 1836 depositaba en las dos Cámaras tradicionales: Diputados y Senadores, el ejercicio de dicha función, por más que solamente a la de Diputados le fuera dado iniciar leyes, y se reservara a la de senadores, únicamente, una simple facultad revisora, consistente en aprobar a desaprobar, nunca en modificar los proyectos de leyes o decretos que se le presentaran. Al respecto, el artículo 32 de esa tercera ley señalada textualmente en su primera parte:

“ La Cámara de Senadores, en la revisión de un proyecto de ley o decreto no podrá hacerle alteraciones, ni modificaciones y se ceñirá a las formulas de aprobado, desaprobado. . “(16)

Y es que, en consecuencia con la supresión del sistema federal que preconizaba la carta fundamental de 1836, y la implícita desaparición de los Estados de la República, el Senado perdía ya su razón de ser. Si la misión del Senado no era otra que garantizara la igualdad en la representación estatal ante el Legislativo Federal, y los estados habían dejado de serlo, para convertirse en Departamentos, la Cámara de Senadores no tenía ya ninguna razón para integrar al lado de la de Diputados, el Poder Legislativo de la República. De ahí, precisamente, la desnaturalización que hubo entonces de hacerse de dicho cuerpo colegiado: el que este haya tenido que sufrir ciertas adulteraciones a fin de hacérsele coexistir con los Diputados, integrando así nuestro órgano legislativo a partir de 1836. De aquí también que el Senado haya tenido que ser encajonado materialmente dentro de esa nueva estructura constitucional, aunque para encajar en ella haya tenido que adoptar y revestir formas y formulas diferentes a las que le habían dado nacimiento. Y de aquí, pues, el carácter francamente aristocrático que hubo de asumir en el texto constitucional y en la realidad política mexicana de

(16) Felipe Tena Ramirez, “Leyes fundamentales de México”, Editorial Porrúa, pag. 199 y ss

Aquel entonces.(17)

Se prevenía, en efecto, que no fueran más de veinticuatro los miembros integrantes de la Cámara de Senadores, y que fueran ellos designados por las llamadas Juntas Departamentales, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, Del Gobierno en junta de Ministros y de la Cámara de Diputados. Es decir, además de reducirse el número de Senadores de la Cámara, se disponía una forma por demás aristocrática para integrarla; apartada por completo del pueblo, y acentuada en la medida en que se exigía a aquéllos, el tener una renta anual mínima de dos mil quinientos pesos, según señalaba la fracción IV del artículo 12 de la tercera ley comentada.

La Cámara de Diputados, por su parte no se quedaba atrás pues si bien a ella si correspondía la iniciación e iniciativa de leyes, y tenía a la población nacional por base de su elección, la base para la elección de Diputados es la elección, es por ellos que se establece que uno de los requisitos para ser Diputado, era también el de ser tenedor de un capital determinado, que en caso particular de ellos era un poco inferior al ya referido para los Senadores; para ser Diputado se exigían solamente mil quinientos pesos anuales.

El Senado se limitaba a 24 miembros, los Diputados serían electos a razón de uno por cada 150 mil habitantes o fracción excedente de 80 mil; lo que quería decir que, comparativamente con la integración que al poder Legislativo Federal se dio en la carta de 1824, ambas Cámaras, juntas y por separado, contarían apenas con poco más de la mitad de los miembros que la formaban anteriormente. Por lo demás, puede decirse que el Centralismo establecido en 1836 redujo considerablemente, asimismo, las facultades de ambos cuerpos legislativos según lo señalaban los artículos 44, 52 y 53.

(17) Jorge Sayeg Helu, "La reforma política", tomo I, Secretaría de Gobernación, Pag.332 y ss.

A seis escasos e inseguros años de centralismo, que no había dejado saldo positivo alguno, sino que por el contrario, habían propiciado, entre otras cosas, la separación de Texas al haber quedado dicho territorio un tanto abandonado y entregado a su propia suerte, los planes y proyectos para reformar el orden constitucional empiezan a sucederse dentro de esta época por demás inestable, siendo de destacarse los tres proyectos de constitución de 1842, en que oscilándose todavía entre ambos sistemas: el centralista imperante y el federalista que muchos trataban de restablecer, aparecen ya algunas otras de nuestras grandes figuras parlamentarias en el nuevo constituyente que a ese efecto fuera convocado.

3.4.- Proyectos de la Mayoría y Minoría

Aunque el llamado cuarto constituyente (18) se integro en junio de 1842 con miembros de todos los colores, en efecto, siete fueron los Diputados designados para formar su comisión de Constitución, y entre ellos se encontraban Mario Otero, Octaviano Muñoz Ledo y Juan José Espinosa de los Monteros. No tardaron estos en emitir su propio voto particular ante la discrepancia que hubo entre ellos y los otros cuatro miembros; De ahí que hayan sido dos los documentos que en ese momento se produjeron; uno, el de la mayoría, sin acertar a definir la forma de Gobierno escogida; otro, el de la minoría, declarándose abiertamente por la Federación; Por lo que toca a la organización y funcionamiento del poder Legislativo en ellos, no se contuvo mayor novedad, el proyecto de la minoría siguió en general los mismos lineamientos de 1824, mientras que el de la mayoría siguió los de 1836; y sería precisamente la conciliación entre los principios consignados en ambas cartas lo que intentara, sin conseguirlo, un tercer proyecto que fue elaborado a raíz que ni el primero ni el segundo lograron dar satisfacción a los deseos militares victoriosos que no acertaban a precisar lo que demandaban. Este tercero tampoco los satisfizo, por lo que se designó una junta nacional legislativa, como nuevo órgano constituyente en sustitución de la anterior, encargada de

(18) Jorge Sayeg Helú. "Introducción a la Historia Constitucional en México" Editorial Trillas, México 1995, pag 145.

Elaborar un nuevo proyecto. Este llegaría a sancionarse como bases orgánicas en el año de 1843.

Establecido el Congreso muy desaparecida la causa común que unía a los hombres de tan distintas condiciones, tenían que surgir sus diferencias, esta vez tan pronto como se reunió la comisión de constitución se empezó a notar la escisión por razón de sus propios ideales.

Apenas el proyecto tenía una forma en su parte sustancial dice la exposición de motivos de la mayoría y habiéndose acordado dar una lectura a todo lo aprobado para fijar el juicio de comisión en su totalidad resultó una discordancia a la cual se le dio que se presentaran dos proyectos para su deliberación en el Congreso: Uno suscrito por la mayoría (Díaz Ladrón de Guevara y los dos Ramírez) y el otro firmado por la minoría integridad por Otero, Muñoz Ledo y Espinosa de los Monteros.

¿Cuál fue el punto de discordancia? Nada menos que el que se refería a la forma de Gobierno, es decir a un principio Constitucional básico, de carácter orgánico supuesto que los miembros de la comisión no pudieran distanciarse por cuestiones de detalle.

1) El Proyecto de la Mayoría.

La cuestión Federal era el punto a debate de mayor importancia en el seno del Constituyente, habíamos vivido cinco años bajo el centralismo organizado por las siete leyes y antes doce, dentro de las normas Federales consagradas en la constitución de 1824 ¿Cuál de los sistemas prevalecería en él ánimo de la mayoría de la comisión?.

Los individuos de la mayoría de la comisión, abandonaron su propia sustancia, fraccionaron su alma que era todo federalista y no propusieron al Congreso este régimen porque la federación dijeron, es propiamente hablando un

sistema político, pero no una forma de Gobierno, por que la palabra federal era impropia y peligrosa.

La lectura de exposición de motivos del proyecto de la mayoría lleva efectivamente al ánimo, la convicción de que la comisión no opta por el federalismo ni por el centralismo.

La exposición de motivos de la Mayoría, que revela profundos conocimientos jurídicos, se confundieron no se sabe intencionalmente o no dos conceptos totalmente distintos, ósea el de confederación de estados y de federalismo.

Desde luego, la diferencia entre la confederación y el Gobierno Federal estriba en que la primera, la soberanía radica en cada uno de los estados componentes y en él último como tan solo en la Nación

En resumen el proyecto proclamaba la unidad del poder Legislativo, privaba a los Departamentos de la facultad de legislar en materia de derecho privado, los autorizaba para reglamentar las disposiciones secundarias de los juicios y para interpretar, reformar o derogar sus propios estatutos, pero estos podían ser reprobados por el Congreso Nacional, con la condición única de que pugnarán con una ley general, por secundaria que ella fuere, y como si todo esto no bastara, se les privaba del derecho de votar sus propios árbitros y de reglamentar sus gastos, sin perjuicio, además, la contraloría que sobre ellos ejercía el poder central.

En forma habilísima para buscar el aplauso de los conservadores, sin enfrentarse con la reprobación de los avanzados. Para dar una idea aproximadamente cabal de este proyecto es necesario resumir lisa y llanamente, sus principales disposiciones.

Divide el ejercicio del Poder Legislativo en dos Cámaras. Una, la de Diputados, responderá al elemento democrático aun cuando se exigía para ser

miembro de ella, una renta efectiva de cien pesos mensuales y haber desempeñado los cargos concejiles para que se fuere nombrado (artículo 51). El Senado no podía representar el elemento federativo, porque la federación se había proscrito, pero el proyecto busco que se compusiera por hombres de experiencia, de educación en la ciencia, experiencia y fortuna, que siempre ha hecho bienes, y que fuera una garantía de moderación, que se opusiera a las exaltaciones de la juventud que iba a llenar los sitios de la Cámara Baja.

2) Proyecto de la Minoría.

Impresión muy distinta causa el proyecto presentado como voto particular por los individuos de la minoría de la Comisión de Constitución. La exposición de motivos, hecha con premura, revela, muy a las claras, el estilo declamatorio de la época, pero la minoría reconoce como única forma de Gobierno posible, la que sustentan los principios del sistema Representativo, Popular, Republicano, y propone en la exposición de motivos y en el proyecto mismo la franca adopción del sistema Federal, con todas las reformas que la experiencia de los sucesos y la voluntad de la nación demanda, para precaver los antiguos males y hacer efectiva la esperanza nacional, en este proyecto no se encuentran las incongruencias manifiestas que caracterizan al de la mayoría.

El proyecto igual que el de la mayoría exigía para gozar de la calidad de ciudadano, haber cumplido 21 años, saber leer y escribir y tener una renta mensual de ciento cincuenta pesos (artículo 7º.) Sin duda han estado muy lejos de la exageración- decía la exposición de motivos- los que han restringido el ejercicio de los derechos de ciudadano a los que sepan leer y escribir y que han procurado buscar para los cuerpos selectores y para la representación nacional, las condiciones de propiedad que en las naciones ilustradas se consideran como la mejor garantía de orden. Esta disposición es digna de aplauso, pues del derecho electoral en el sentido de declaración de la voluntad es, el ejercicio de un derecho activo, es sólo posible en quien lo conoce y para el que sólo el conocimiento da capacidad.

2) Las Bases Orgánicas de 1843.

Llegaron a diseñar, por lo que en concreto se refiere a nuestra materia, una insólita integración del poder legislativo, en la que el Senado asumía los caracteres de un verdadero órgano elitista pues si la Cámara de Diputados descansaba en una base poblacional a razón de un representante por cada 70 mil habitantes o fracción de más de 35 mil, el Senado, que solamente asumía las facultades de un órgano revisor, puesto que no podía iniciar leyes o decretos, se compondría exactamente de 63 individuos tenedores, de rentas anuales, las que en ningún caso serían menores a la cantidad de aquella época de dos mil pesos. Pero lo que es más importante: dos tercios de dichos miembros del Legislativo, es decir 42 Senadores, serían elegidos por las Asambleas Departamentales.

Nombrando precisamente según lo disponía el artículo 40 cinco individuos de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes, los cuales deberán tener además – señalaban el artículo 42 – una propiedad raíz que no baje de cuarenta mil pesos.

Los demás Senadores, hasta completar el número de 42, los nombrarían las Asambleas Departamentales dentro de quienes hubieran ocupado cargos altos en la administración pública, y el otro tercio del Senado, es decir, los 21 senadores restantes serían designados conjuntamente por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia entre distinguidos Militares, Eclesiásticos y Civiles.

3.5.- La Constitución de 1857

El Senado que por tantos años se prostituyera y desvirtuara su esencia dentro de un régimen que siempre le resulto ajeno y extraño, recobraría de inmediato, y como por arte de magia, su verdadera y genuina naturaleza. El centralismo lo había transformado un tanto y no bastaron ni la intención ni la restauración para devolvérsela. Por ello con la revolución de Ayutla se gestó un

nuevo orden constitucional y la integración del legislativo en él fue determinada absolutamente por esos amargos antecedentes inmediatos.

El poder se hallaba dividido conforme a él, en las tres funciones tradicionales: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, dentro de un sistema que resultó más de división, de simple diferenciación y colaboración de poderes (19) y el legislativo aparecía dentro de ella ostentando un carácter de franca superioridad con respecto al Ejecutivo, atendiendo no solamente a una sana teoría general del sistema del Gobierno Presidencialista, en tanto que supone éste la subordinación del ejecutivo al Legislativo a través de la facultad que tiene este último para dictar las leyes a que la nación entera y el propio ejecutivo debe someterse, sino a pasadas e infortunadas experiencias, que lo llevan a limitar, hasta donde era posible, la actuación del Presidente de la República y a no dar cabida a dentro de la nueva organización constitucional, a la que hasta entonces había sido Cámara privilegiada. Así se establecía desde el dictamen que acompañó al proyecto de Constitución, en el cual textualmente se asentaba:

¿Qué ha sido el Senado en nuestro régimen político, especialmente en los últimos días?. No por su existencia se mejoraron nuestras leyes, ni se perfeccionaron las Instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques a la facultad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática a la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma. En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía. Lejos de lograr escuchar la voz pacífica de todas las opiniones, era el inexpugnable baluarte de la conspiración.

Distante del generoso pensamiento de dar treguas, para que la reflexión y la calma corrigiesen los errores, quería ejercer un veto terrible, tenía pretensiones

(19) Jorge Sayeg Helu, "Breve Estudio sobre la constitución Mexicana de 1857", Tesis Profesional pagina 297 y s.s

a una superioridad exclusiva. ¿No vimos con escándalo y en los momentos más críticos, en los más serios peligros de la situación, ir y venir tantas veces de la una a la otra Cámara, los proyectos de ley más urgentes y las ideas más saludables, sin que el Senado cediese nunca de su propósito de disolver la República? Poderosamente contribuyó al descrédito de las instituciones que detestaba, y a él se debe no pequeña parte de la rutina en que cayeron para levantar sobre sus escombros la dictadura más ominosa y degradante que han sufrido los mexicanos.

Los constituyentes de 1856-1857 configuraban así el espíritu altamente Democrático que les impulsaba, y que les llevó a considerar siempre a los Diputados como la única Cámara genuinamente popular, repetidos los mismos desmanes y arbitrariedades que habían prevalecido hasta ahí, en nuestra historia sociopolítica, y daban nacimiento, de tal suerte, a una singular conformación del poder legislativo entre nosotros, depositándolo en una sola Cámara, y dotándolo en consecuencia, de una serie muy numerosa de atribuciones, que nos hacen pensar, más que en un régimen presidencial, en uno parlamentario.

Aunque no todos los Diputados estuvieron de acuerdo, en la supresión del Senado por considerarlo esencial al principio Federativo que consagraba la carta de 1857, así como el necesario cuerpo reducido de hombres prudentes y sabios capaces de disminuir la impetuosidad y el arrebató de los Diputados, el sentir democrático de la Asamblea, que varios de los Diputados constituyentes llegaron a concretar en convincentes argumentaciones, fue definitivo para excluirlo de dicho código fundamental.

Ignacio Ramírez, quien en aquella Asamblea Constituyente había reunido la representación de los Estados de Jalisco y Sinaloa, las que aparecieron ser suficientes para reafirmar dicha postura, que finalmente fue aprobada por 44 votos contra 38.

Pero si con la supresión del Senado aparecía obviamente fortalecida la Cámara única en la que, de tal manera, quedaría depositado el Poder Legislativo

de la Unión, los acendrados sentimientos democráticos de la augusta Asamblea Constituyente de 1856-1857, absolutamente convencida de que dicha única Cámara era, si no la exclusiva, sí la más alta expresión de la representación popular, la llevaron también a conferirle como ya se indicó, facultades, características y atribuciones, que en no poco rebasaban la naturaleza de la función legislativa. A fin de que el pueblo tuviera una injerencia más directa y su soberanía se consultara periódicamente, en consecuencia, con esa ciega confianza en su voluntad, se estableció un corto periodo de encargo a los Diputados, que no iría más allá de dos años: El Congreso de la Unión se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.

Se establecía también, redondeando la preponderancia Legislativa de 1857, que el nombramiento de los Diputados se hiciera a razón de 1857, que el nombramiento de los Diputados se hiciera a razón de uno por cada 40 mil habitantes o fracción de mas de 20 mil, bajo el supuesto de que la exigencia de una cantidad reducida llevaría a la Cámara mayor cantidad de Diputados: mientras más numerosa fuera la Asamblea, más directo sería el Gobierno que ejercía el pueblo, además de ser garantía misma de su mayor respetabilidad

Es interesante comparar, a este respecto, dicha exigencia en 1857, cuando la población de la República había ascendido ya a unos millones de habitantes. Cabe recordar que el Congreso Constituyente de 1856-1857 surgió, en buena medida y como directa derivación de Ayútla, como respuesta a los regímenes dictatoriales del Santísimo, y que una sola asamblea numerosa, representaría, frente a tales condiciones, el arma más poderosa ante la amenaza de un Ejecutivo tiránico. De aquí, precisamente, que para acrecentar su preponderancia sobre este último, gozara de una serie de atribuciones y facultades que en no poco llegaban a sobrepasar la función legislativa, que en ocasiones constituyeron verdaderos diques a la actuación del Ejecutivo.

Aunque desde el momento mismo del triunfo sobre la reacción e invasión que siguieron a la promulgación de esa nueva Carta Constitucional, empezaron a aquilatarse las bondades del ideario liberal al que había dado cabida, apenas un mes después de restaurada la República, el 14 de agosto de 1857, dentro del propio programa de reorganización que se habían trazado del Presidente Juárez y sus colaboradores, efectivamente, se comienza por lanzar una singular convocatoria a elecciones y a plebiscito sobre reformas Constitucionales que habría de desatar una verdadera tormenta política, por fórmulas tan especiales que en ella se contenían.

El sistema constitucional consignado comenzaba, así a ser combatido; aquel deliberado desequilibrio de poderes hacia crisis, atendándose fundamentalmente a la apremiante reestructuración, que en todos los órdenes exigía en esos momentos la marcha del país, y ante lo manifiesto que era el que dicha organización resultara un tanto obstaculizante para que la administración pública procediera con la celeridad que reclamaban aquellas circunstancias.

Y sobre los argumentos que se habían esgrimido en el seno de la Asamblea Constituyente de 1856-1857, y que llevaron a la supresión del Senado atendiendo fundamentalmente a razones de orden histórico, hubo de revivirse la opinión de don Isidro Olvera, Diputado también del Congreso Constituyente, que con tanta vehemencia defendió la Institución.

En efecto, Olvera llegó a considerar que el hecho de juzgar al Senado como un cuerpo privilegiado y aristócrata, como con tanto celo democrático se sostuviera ante la referida asamblea, no era tanto vicio de ese propio cuerpo colegiado, cuanto de la manera en que se establecía entre nosotros.

Se estimaba que integrándose con dos Cámaras el poder legislativo, una frenaría a la otra, evitándose así un tanto el abuso del poder, y que el Senado era una garantía de acierto que evitaría la precipitación en la expedición de las leyes.

Sin embargo, no paró allí la argumentación de Olvera; Se refirió además a la necesidad del Senado en consecuencia con el sistema federal que se adoptó; para que todas las entidades federativas tuviesen igual representación.

La carta de 1857, como ya se comentó, rechazó al Senado pero su incorporación al texto constitucional no se haría esperar mucho tiempo. Se harían valer en los primeros Congresos Constitucionales y la reaparición de aquel sería una de las reformas políticas más apremiantes que se emprendieran.

Para ello se tiene el antecedente del fallido intento de plebiscitario del 14 de agosto de 1867, que consultaba la apelación al pueblo a referendum para depositar en dos Cámaras el poder Legislativo; es decir, para reemplantar el Senado, pero al no prosperar la convocatoria que lo proponía quedo a los Congresos Constitucionales la posibilidad de reformar la constitución conforme al artículo 127 de la misma.

La reforma constitucional que se comenta depositaba el poder legislativo en un Congreso General, que de dividiría en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

La misma pasión democrática que llevo al Congreso Constituyente de 1856-1857, a la supresión del Senado le haría también rechazar.

Cualquier principio que pudiera poner cortapisa alguna al legislativo, al que la propia Asamblea Constituyente llegó a considerar siempre como la verdadera representación nacional.

La Constitución de 1857 había de consignar en su artículo 70 un muy débil Principio que, sobre esta materia se traducía, apenas en una simple opinión del Ejecutivo antes de que una ley se aprobara definitivamente. Se rechazo de manera absoluta, hasta la más mínima posibilidad de que el Ejecutivo pudiera oponerse a la opinión del legislativo por que se podía prescindir de la opinión de

aquel, consignaba el artículo 71. Y ante el fallido intento de plebiscitario del 14 de agosto de 1867 se dejaría a los futuros Congresos constitucionales de igual manera que para el restablecimiento del Senado, la posibilidad de establecer la facultad del veto al Presidente de la República para prevenir, un tanto, la precipitación del poder legislativo en la elaboración de las leyes que debería regir al país, y toda vez que se juzgaba la apremiante necesidad de establecer la debida jerarquía entre ambos poderes.

Y presentaba la iniciativa correspondiente desde el 14 de diciembre de 1867, no se aprobaría igual que la consultaba la repartición del senado, sino hasta el 6 de noviembre de 1874, estableciéndose ya la obligatoriedad de consultar al ejecutivo en todos los casos de formación de leyes. Pero este fortalecimiento del ejecutivo que desvirtuaba la intención del Congreso constituyente de 1856-1857, al implantar el bicameralismo y al concederle la facultad de veto, habría de preparar, obviamente el nacimiento de una dictadura, que se nos antoja un tanto indefectible.

3.6.- Constitución Federal de 1917.

La Constitución Mexicana de 1917, marca el nacimiento del constitucionalismo social sobre la faz de la tierra, en tanto no pudo soslayar, nuevamente, las multiplicadas demandas sociales de nuestro pueblo, que se viera Obligado ahora a recoger, rompiendo definitivamente con aquella técnica constitucional clásica y obsoleta que aconsejaba no incorporar a las cartas fundamentales de los pueblos materias de índole social. El Poder Legislativo en el texto original de la Constitución de 1917, conservaba en esencia los mismos lineamientos que ya tenía en la constitución reformada de 1857, es decir, una vez que en 1874 se restableció en ella el Senado transformándola de Unicamarista en bicamarista. (20) por condenar, al respecto, aquella franca supremacía congresional que, como ya hemos visto, hubo de consignar el texto original de la

(20) Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. Pag. 54 s.s.

carta de 1857, aduciendo que las facultades de que en ella estaba dotado el Poder Legislativo, no habían dado otro resultado que estorbar o hacer embarazosa y difícil

y Leyes Fundamentales la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones.

Del Poder Legislativo de la nueva carta fundamental. La mayor parte de los artículos que sobre esta materia consignaba el proyecto, los aprobó sin mayor Discusión la Asamblea Constituyente, y así pasaron al texto definitivo original del nuevo documento Constitucional.

4.- EPOCA CONTEMPORÁNEA.

Nuestra Constitución vigente no es la misma que la promulgada el 5 de febrero de 1917. Es obvio que durante los 81 años que median entre ambas fechas, el texto original de aquel año, sufriera las prolongadas y continuas reformas que, aconsejadas por la practica misma, no responderían en lo general, sino al deseo de hacer más operativa y eficaz la llamada división pero que, en realidad, no ha venido ha hacer sino complementación y coordinación de poderes, sin dejar de considerar el hecho de que algunas de dichas reformas se debieran tan solo a interesados propósitos de algunos grupos o personas a las cuales hubo necesidad de rectificar mediante nuevas reformas constitucionales y que no ha hecho sino poner de manifiesto una relativa ligereza de nuestro sistema de reformabilidad.

En efecto, la misma rigidez de nuestra constitución trata de impedir que esta actualización de su contenido se lleve a cabo de otra manera que mediante el procedimiento que ella misma establece.

La presente constitución dice en su artículo 135, que puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiera que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán él computo de los votos de las legislaturas, de la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Ha recibido bastantes críticas, sin embargo, no solamente el procedimiento que así se estableció, sino sobre todo el hecho de que nuestra carta fundamental se le hayan hecho mas de 267 reformas a la fecha en que estas líneas son escritas.

El hecho de que sea necesario seguir ajustando el texto constitucional a las necesidades de nuestra cambiante sociedad, no implica necesariamente el que dicho texto pueda ser alterado con el mínimo de exigencias que procura el precepto constitucional correspondiente; aunque no podamos dejar de reconocer que ello no sea, fundamentalmente, sino un signo de la propia y vertiginosa transformación de nuestra sociedad.

Mas apropiado para llegar a prevenir esta contingencia, y más conforme con el carácter supremo e inviolable de nuestro código fue, quizá, el sistema prescrito al efecto en 1824, que requería la intervención de dos Congresos sucesivos; uno para examinar la reforma y otro para aprobarla, permitiendo "auscultar a la opinión pública" – como bien lo señala Tena Ramírez- "a través de la elección de representantes para el Congreso y las legislaturas que van a aprobar la reforma". (21)

Tal vez así se lograría mayor ponderación y estudio en adiciones y reformas

(2f) Felipe Tena Ramírez, "Derecho Constitucional", Editorial Porrúa, México 1994 pag. 82.

Constitucionales que hasta hoy han sido aprobadas al vapor, poco más o menos, y se dificultaría hacer modificaciones a la Carta Magna.

Sin embargo, todo ello lleva a pensar que así como nuestra constitución de 1917, inició desde entonces la era de un naciente sistema constitucional, en tanto decidió de plano abandonar la técnica constitucional clásica del siglo XIX y los rígidos moldes que ésta imponía a toda carta Magna, para dar paso a un nuevo sentido del derecho constitucional que hubo de incrustar ya el elemento social como constitutivo de la esencia misma de los pueblos, dio también nacimiento, por ello mismo tal vez, a un nuevo concepto en materia de reformabilidad y constitucional, caracterizado por reconocer, en el cuerpo mismo de la constitución, el ya anacrónico que sobre su intocabilidad parecía existir en el mundo.

Pero si necesitamos, ciertamente, un sistema de reformas a la Constitución que le permita, como hasta ahora, actualizarse día tras día, adaptándose a la cambiante realidad que regula sin variar mayormente su esencia, pareciendo de tal manera, hacerse un tanto flexible dentro de su rigidez, necesitamos también que aquél le asegure el respeto que indudablemente le corresponde como ley fundamental del país, y para lo cual deseáramos un procedimiento más escrupuloso que el actual, como se verá más adelante.

CAPITULO TERCERO

GENERALIDADES DE LA REPRESENTACIÓN.

SUMARIO.

1. CONCEPTO DE LA REPRESENTACIÓN.

2. TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN.

2.1.- Teoría de Savigny,

2.2.- Teoría de la Ficción

2.3.-Teoria de la Representación.

3. ASPECTO SOCIOLOGICO DE LA REPRESENTACIÓN.

4. CLASES DE REPRESENTACIÓN.

5. REPRESENTACIÓN POLÍTICA, NACIONAL Y POPULAR.

6. LOS PODERES Y SU CARÁCTER REPRESENTATIVO.

7. EL PODER LEGISLATIVO Y LA REPRESENTACIÓN NACIONAL.

8. LA FUNCIÓN GESTORA DE LA REPRESENTACIÓN.

9. LÍMITES DE LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA.

1.- Concepto de Representación.

La Representación es una forma de racionalización de la actividad del poder en el Estado. Convierte al Gobierno en responsable de las decisiones que adopta en nombre de la comunidad política. Completa el sistema de creencias que sirve de soporte a la dominación legal, característica de la organización política moderna. De ahí su conexión con la elección general directa, en cuanto mecanismo de transmisión de poder de autoridad y con el sufragio, en cuanto energía o actividad que materializa el poder electoral. La que se expresa a través del Gobierno es voluntad humana, que al objetivarse, en virtud del ordenamiento jurídico, se le considera voluntad de la comunidad. A través de la Representación la voluntad de los Gobernantes se encuentra sometida a su función, la que debe cumplirse dentro de los cuadros previstos por la Constitución.

Ella determina quiénes y bajo qué condiciones tienen derecho a Gobernar y de qué manera desempeñarán su función Gubernamental. Su investidura proviene de la Constitución y de las leyes que confieren legitimidad a sus actos en virtud de la forma en que han sido designados y las funciones que desempeñan. Es legítimo un Gobierno instituido conforme a las previsiones constitucionales y legales. La legitimidad se refiere, por esencia, a la investidura. La Representación por consiguiente, es la situación objetiva por la que la acción de los gobernantes se imputa a los gobernados, siendo para éstos de efecto obligatorio, siempre que se ejercite legítimamente en su nombre y con su aprobación expresa.

En general, es representativa toda actividad del poder en el Estado que se ejercita a nombre del pueblo. En particular, lo representativo se vincula a la función legislativa. La elección en cuanto técnica para la designación de los gobernantes, hace visible y en cierto modo efectiva la vinculación entre representantes y representados. Los Diputados representan al pueblo de la Nación. Los Senadores al pueblo de las provincias.

George Jellinek entiende por Representación, la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de tal suerte que jurídicamente aparece como una sola persona, a su criterio la idea de Representación es meramente jurídica y los conceptos técnicos aplicables a ella no encuentran en los hechos reales que les sirven de fundamento elemento alguno en que pueda reconocerse su peculiaridad psicológica y social.

Desde el punto de vista sociológico Max Weber, considera a la Representación como una forma de relación social, por lo que la acción de un partícipe determinado se imputa a los demás. Esto quiere decir, que tanto las probabilidades como las consecuencias, para bien o para mal, recaen sobre todos. Por su parte la representación, en cuanto relación social, tiene en el sentimiento de pertenencia, una de sus raíces psico-sociales. La lógica de la pertenencia es siempre una lógica de las motivaciones.

Representación es la acción de representar, que significa la relación de los miembros de un grupo humano jurídicamente organizado (representado) con un órgano (representante), en virtud del cual la voluntad de éste último se considera como expresión de la voluntad de aquellos. Pero al lado de este concepto genérico, neutro, desprovisto de elementos contingentes, existe otro concepto cargado de un sentido determinado y especial, con el cual la palabra representación y su forma adjetivada (representación-representativo) han servido para nombrar y distinguir a la doctrina y al régimen surgidos en ocasión de las revoluciones americana y francesa de la segunda mitad del siglo XVIII.

En virtud de lo anterior se puede considerar que al estar frente a una representación deben darse los siguientes requisitos: a) Una manifestación de voluntad; b) que la misma se realice o se reciba en nombre y por cuenta del representado y; c) que dicha manifestación de voluntad se haya realizado dentro de los límites que su poder de representación le había establecido; Sólo así podrá tener efectos jurídicos vinculantes la declaración que el representante ha emitido o

recibido con destino a tener efectos jurídicos patrimoniales dentro de la esfera de su representado.

2.- Teoría de la Representación.

A continuación trataremos las distintas justificaciones teóricas elaboradas para explicar la naturaleza jurídica de la Representación: que relación jurídica existe entre la manifestación de voluntad del representado o poderdante prestada en el acto de apoderamiento, y la voluntad manifestada por el representante o apoderado en el negocio representativo que ésta realizando en nombre y por cuenta de otro; por ello es necesario deslindar bien la importancia que tiene la voluntad del representante al estipular las bases de aquellos negocios que han de producir sus efectos en la esfera patrimonial del representado.

2.1. Teoría de Savigny.

Federico Carlos de Savigny, sin duda una de las cumbres más altas de la doctrina jurídica de todos los tiempos, se ocupa de la representación en distintas obras, desarrollando algunos principios de la representación sin llegar a profundizar en el tema, salvo en su obra de derecho de las Obligaciones en la que desarrolla su teoría acerca de la representación, ocupándose de la actuación de una persona por otra, establece que los acuerdos pueden llevarse a cabo con la presencia de las partes o en su ausencia, y en este último caso el negocio puede concluirse ya sea por carta o por medio de un intermediario; entiende que el negocio que se realiza por medio de un intermediario, lo es por medio del nuncio o mensajero, que desde luego es un simple portador de una voluntad ajena, El autor citado deja establecido que el mensajero no es mes que un instrumento privado de conocimiento como una carta puede serlo.

En su teoría reconoce distintos supuestos de intermediación, pero sin establecer ninguna distinción entre ellos, la voluntad que concluye el negocio es la voluntad del dominus o representado y no la del representante, la esencia de esta

teoría consiste en percibir en las fuentes del Derecho Romano, en el principio muy simple de una representación absolutamente libre, con efectos referidos completa y exclusivamente al representado, esta necesidad conduce a la admisión de una representación completamente libre. Savigny, considera al representado como quien manifiesta la voluntad en el acto de intermediación, y ve en cambio en el representante, a un simple mensajero, a un portador de una voluntad ajena, como puede serlo una simple carta.

2.2.- Teoría de la Ficción.

Esta Teoría tiene afinidad con la de Savigny, ya que de ella se puede desprender que la declaración del representado es pensada, pero no la declaración del representante, queriendo de decir con esto que ello implica, no una declaración de igual contenido, sino una declaración de voluntad con todas las particularidades que la misma recibe del estado interno del representante. La verdadera representación es el acto que se realiza en nombre de otro y cuando una vez declarada la voluntad del representante, junto con la manifestación expresa o tácita de que actúa en nombre de otro, esta declaración de voluntad del representante, supuesto que no se haya excedido en los límites del poder de representación, no produce para el ningún efecto y para aquel por quien actúa, produce el mismo efecto que si éste hubiese actuado por sí mismo.

La presente teoría parte de que el acto representativo es realizado por el representado; el representante aparece como un mero instrumento, un emisario, un portador de la declaración jurídica del representado, según ella la ficción estaría en lo siguiente: se finge que se contrata con el representante, pero en realidad quien contrata es el representado que emite o recibe la declaración del tercero por medio del representante. El mérito que se le reconoce a la Teoría de la ficción, es que acepta que la declaración de voluntad en el negocio representativo emana del representante, la ficción consiste justamente en admitir esa declaración como si efectivamente la hubiera dado el representado.

2.3.- Teoría de la Representación.

De forma general se reconoce en esta teoría que es el representante quien concluye el negocio representativo, agregándose que se considera al apoderamiento un acto jurídico independiente situado fuera del negocio representativo; El negocio representativo lo concluye el representante por sí solo mediante su única declaración de voluntad. La voluntad del apoderamiento del representado es sólo causa determinante de la voluntad contractual del representante.

Esta teoría sostiene que el apoderamiento en un negocio jurídico unilateral. Supone una declaración de voluntad unilateral recepticia, por lo que una persona hace suyo el negocio o negocios jurídicos que concluya otra de su nombre y de su cuenta. El representante obra y entre él y quién con él contrata, surge el acuerdo de voluntades, el efecto de dicho acuerdo pasa al representado, como si quien hubiese obrado fuese el propio representado.

3) Aspecto Sociológico de la Representación.

En términos generales, puede decirse que el aspecto jurídico de la representación consiste en imputar los efectos del acto de una persona a otra como si esta la hubiera realizado, y en cambio, el aspecto psicológico de la misma consiste en que una persona hace en nombre de otra la que está quiere que ella haga.

La palabra representación no se aplica a una situación de derecho sino a un estado de hecho, el elegido representa al elector no como un mandatario representa al mandante, sino como un cuadro representa a un paisaje: la representación no es otra cosa que la semejanza entre las opiniones políticas de la Nación y la de los representantes que ella ha elegido. La representatividad dato sociopolítico no es una copia ni una reproducción, constituye a la vez, una integración una transmutación y una creación, si esta no se logra, la

representación carece de representatividad, es decir la representación no es auténtica.

Para que haya auténtica representación "representatividad", debe haber Procuración Social, esto es debe haber transmisión de un profundo mensaje necesariamente comunitario y no de una multitud de superficiales mensajes necesariamente expresión de parciales intereses y pasiones. Si se quiere la representación dice Bordeau, hay que aceptar las necesarias condiciones que la hacen posible y, en primer lugar, la integración de la voluntad representada en la voluntad representativa.

El régimen representativo requiere un mínimo de sentido comunitario por parte del ciudadano votante y requiere también que los representantes, cuando se encuentran frente a las decisiones supremas procedan de acuerdo con el profundo mensaje sociopolítico y no movidos por la pasión del momento o por menguados intereses

Ahora bien, el individuo como persona jurídica es susceptible de ser estimado por el orden de derecho bajo diferentes aspectos, podemos afirmar en consecuencia que la persona jurídica en su aspecto integral y completo de derecho es susceptible de colocarse en tantas situaciones jurídicas determinadas como relaciones o actos pueden entablar o realizar.

Todo ordenamiento tienen como campo o ámbito de normación, un conjunto de relaciones entre dos o más personas numéricamente indeterminadas que se encuentran en una determinada situación jurídica, o en dos estados de derecho correlativos (patrón-trabajador, donante-donatario; arrendador-arrendatario, etc.)

Aplicando la idea de la igualdad política se revela una situación jurídica en un número indeterminado de personas se encuentra para participar en el Gobierno del estado. Pero la igualdad política no es una característica del sistema democrático, ya que esa situación determinada puede ser de tal manera estrecha

que solo comprenda a grupos reducidos del pueblo y a sus individuos entre las cuales existirá, sin embargo una posición igualitaria que excluya a los que integran otros grupos, tal como sucede en los regímenes aristocráticos en que dicha situación aunque jurídicamente prevista esta configurada por diversas condiciones de variada naturaleza (económicas, políticas, sociales o culturales que únicamente den acceso a ella a un número indeterminado pero exiguo de personas. Para que realmente exista el aspecto sociológico de la representación se requiere indispensablemente que la multitudada situación o la igualdad política que entraña sea lo más extensa posible es decir que abarque a la gran mayoría del pueblo sociológico para que este integre el pueblo político o ciudadanía que puede intervenir en el Gobierno.

Es de señalarse que en las pequeñas Repúblicas de la antigüedad, como Atenas y Esparta y aún en la misma Roma, pudo haber el Gobierno directo especialmente en lo que toca al ejercicio de la función legislativa, en los Estados modernos no cabe suponer la posibilidad de que el pueblo tenga un espacio adecuado para ejercitar en un momento dado las funciones políticas. Por lo tanto en razón de todas esas imposibilidades que representa el Gobierno directo, el pueblo en la actualidad ha sido admitido simplemente a designar representantes es decir, hombres ilustrados, especializados, dispuestos a consagrar todo su tiempo a las funciones públicas y que posean a la vez aptitudes suficientes para dirigir los negocios del estado. Pero esos órganos sin personificación no pueden ejercerlas requiriendo necesariamente de una o varias personas físicas que lo encaren. Estas personas físicas son los llamados funcionarios públicos que si bien la constitución prevé que la elección de los titulares de los órganos primarios del estado de provenir del pueblo político.

4) Clases de Representación.

a) Representación apropiada; El representante tiene apropiado el derecho de representación, se da en la dominación patriarcal y carismática y tiene un ámbito tradicional, como un ejemplo de ellos se vio representada con los jefes de

clanes, jerarcas de sectas, monarcas hereditarios y los jefes de asociaciones patriarcales y patrimoniales de toda especie.

b)Representación Vinculada.- El representante es elegido por sorteo, turno o cualquier otro medio. Su poder representativo esta limitado tanto por las relaciones internas como por las expelerías, por mandato imperativo y derecho de revocación ligados al sentimiento de los representados, estos representantes funcionarios de aquellos a quienes representan ejemplo de ellos los Procuradores, los Representantes de las comunas francesas.

c)Representación Libre: El representante es generalmente elegido, eventualmente designado, no esta ligado por instrucción alguna siendo responsable de su propia conducta, necesitando atenderse con carácter de deber moral a lo que con sus propias condiciones objetivas pero no a tener en cuenta intereses particulares de sus delegantes. Cuando el sentido de la elección es éste, el representante se convierte en el señor investido por sus electores y no en el servidor de los mismos.

d)Representación de Intereses.- La Representación se hace en consideración a la pertenencia profesional o de clase, siendo designados por sus iguales. Es la representación profesional, siendo producto de los grandes partidos de masa o clases.

e)Representación Voluntaria. En ella la capacidad para la perfección del acto a realizarse por medio del representante, la debe tener el representado en este caso puede el representante no tener capacidad para llevar el acto adelante para sí, o sea tener una capacidad restringida, quien debe tener la capacidad para llevar el acto adelante para sí.

f) Representación Legal o Necesaria.- Se presenta cuando el poder de representación nace por imperio de la ley, y a diferencia de la anterior, esta nace

precisamente para cubrir la incapacidad del representado que no puede por sí mismo estar en la vida jurídica, sino a través del representante que se le da.

5) Representación Política, Nacional y Popular.

Representación Política.- La representación política es una figura que implica una *conditio sine qua non* de los regímenes democráticos, en los que se supone el Poder del Estado proviene del pueblo, ejercido a través de funcionarios primarios cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria. Sin dicha representación no puede hablarse válidamente de democracia, aunque ésta se proclame como forma de Gobierno dogmáticamente en la Constitución.

Sería inconcuso que la Representación Política, para no denotar una simple fórmula constitucional, debe ser efectiva en la realidad, en cuanto que los representantes populares auténticamente deriven su nombramiento o elección de la voluntad de la mayoría ciudadana.

Al pretender el Constitucionalismo regir a la comunidad política por un ordenamiento igualmente obligatorio para los gobernantes y los gobernados, deriva de la seciente necesidad de fundar la vinculación jurídica y política entre el pueblo y el Gobierno en el principio de la representación, esto parece así como una mecánica indispensable para el funcionamiento del estado de derecho, cuya falta o distorsión podría dar como resultado un Estado autocrático, o sea, no representativo

La Representación Política tiene diferentes atributos que la distinguen de otras figuras, como la delegación y el mandato. No es correcto, por ende hablar indistintamente de cualquiera de dichos tres conceptos como si fuesen equivalentes. La delegación y el mandato no importan actos exclusivos de los regímenes democráticos; En cambio como lo hemos aseverado, sólo en éstos actos se da la representación política.

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

La Representación en su sentido genuino se distingue de uno y otro de estos conceptos en cuanto que, la esencia de la representación política no consiste solamente en actuar en nombre de otro, sino sobre todo, en dar presencia a un ser no operante, mientras que la delegación como mandato supone la existencia previa y actuante de un orden de competencias.

Tradicionalmente se ha señalado como signo característico de la Democracia él que, en el sistema respectivo, el pueblo "se gobierna así mismo". Se suele afirmar, por tanto, que el Gobierno democrático es un régimen de "autoGobierno popular", aseveración que, en cuanto al principio que proclama, es verdadera, pues inclusive la acepción etimológica del vocablo "Democracia" así lo indica.

Suscita diversas cuestiones que son de indispensable tratamiento, para Demostrarlo correctamente en su dimensión positiva y dinámica. Surge, en consecuencia, la pregunta primordial de cómo opera ese AutoGobierno, sobre todo si se atiende a que en la vida misma del Estado hay por necesidad gobernantes y gobernados, es decir, detentadores del poder estatal y destinatarios de ese mismo poder, empleando la terminología no muy pulcra de Loewenstein. La diferenciación entre ambos tipos de sujetos desvirtúa lógicamente el mencionado concepto y lo hace realmente impracticable, toda vez que en los Estados, desde que rebasaron los estrechos límites de la "Polis" Griega, es imposible que funcione lo que se ha llamado la "Democracia directa". Por otra parte, en los sistemas democráticos, el pueblo indispensablemente tiene una participación en el Gobierno, ya que sin ella no habría democracia; pero ¿cuál es esa participación y qué tiene? Además, aunque el pueblo es una unidad real asentada permanentemente en un territorio, está integrado por distintos grupos que independientemente de sus condiciones económicas, sociales y culturales, se dividen en dos grandes sectores: el de los capacitados jurídicamente para participar en el Gobierno y el de los que están privados de esa capacidad. De ahí que el pueblo, en su implicación sociológica como totalidad humana, no es el pueblo participante, que sólo es el pueblo político, según lo hemos señalado. Debemos recordar también que dentro de este mismo no se forma una voluntad

unánime en lo que atañe a los aspectos en que puede participar en el Gobierno, o sea, en el propio pueblo político hay “mayoría” y “minorías” que tienen quereres-opuestos y que se traducen en discrepancias de opinión. Estas son las principales cuestiones que suscita el tema que nos proponemos abordar y en cuyo tratamiento la doctrina se ha ocupado profusamente.

Al crear el derecho fundamental o Constitución y al implantarse en él la forma democrática de Gobierno, el pueblo se reserva, mediante una declaración preceptiva expresa, la potestad de elegir a las personas que transitoriamente encarnen a los órganos primarios del Estado, que generalmente son el Ejecutivo y el Legislativo, pues aunque los titulares de los órganos Judiciales no tengan origen popular, no por esta circunstancia el régimen respectivo deja de ser Democrático. Ahora bien, esa potestad de elección, que puede vaciarse en diferentes formas jurídicas concretas que no viene al caso mencionar y que varían en cada sistema Constitucional específico, no se reconoce comúnmente a la totalidad del pueblo, es decir, al pueblo sociológico como unidad real, sino a determinados grupos, dentro de él, que satisfagan ciertas condiciones previstas jurídicamente. Estos grupos componen lo que hemos denominado el “pueblo político”. Siendo dichas condiciones lo que permite calificar a un sistema de Gobierno como democrático o aristocrático, pues si se traducen en privilegios de diversa índole de que sólo puede gozar una clase social determinada se tratará de una aristocracia, y si son susceptibles de satisfacer por la mayoría popular, se estará en presencia de una Democracia

Representación Nacional - Es la que se da por sufragio Universal, significando la voluntad general de la Nación, es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos, la suma de votos revela, unánime o mayoritariamente, la voluntad general. Lógico es que un sistema representativo creáse una fórmula mediante la cual el pueblo pudiera expresarse sin restricciones y con libertad. Por lo mismo la principal característica del sufragio universal es la de ser secreto, lo que garantiza su libre ejercicio. En lo que

concierno a su particularidad de universal, se define cuando se postula el principio: "Un ciudadano, un voto,".

Representación Popular.- Tradicionalmente en los regímenes Democráticos y en todos los países que los han adoptado, se considera a la Cámara de Diputados o de Representantes como un organismo que ostenta la representación popular en desempeño de las diferentes funciones públicas que constitucionalmente se le encomiendan, principalmente la legislativa. El citado organismo cobra gran importancia en los sistemas unicamerales, ha señalado como signo característico de la democracia el de que, en el sistema respectivo, el pueblo se gobierna a sí mismo. Se suele afirmar, por tanto, que el Gobierno Democrático es un régimen de autoGobierno popular, aseveración que, en cuanto al principio de proclama, es verdadera, pues inclusive la acepción etimológica del vocablo Democracia así lo indica

6) Los Poderes y su Carácter Representativo.

Nuestro actual Sistema Político Mexicano, establece a través de nuestra Carta Magna La División de Poderes del Estado Mexicano, en el Título III Capítulo Primero, en lo Concerniente a la División de Poderes, el artículo 49 resalta lo siguiente: El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

No podrán unirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 29. En ningún otro caso salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Dicho precepto cabe analizarlo con el objeto de comprenderlo en sus partes, tal y como lo establece el citado precepto legal, el poder de la Federación esta a cargo de los tres órganos ya mencionados, posteriormente se señala la

prohibición de que no se podrá reunir dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ello es claro, debido a que en el caso de que se reuniesen dos poderes en una misma persona, independientemente de cualquiera de ellos fuesen, se estaría atendiendo a los principios que establece la Monarquía en el cual el depositario del poder puede manejar y controlar el Estado a través de sus múltiples funciones atendiendo a los intereses del gobernante y nunca de los gobernados. Por lo que queda claro la inconveniencia de que en un momento dado una sola persona asuma diversas funciones de diverso carácter.

Sin embargo nuestra Constitución señala la salvedad en que se podrán depositar dos o más poderes en una sola persona o corporación siguiendo los lineamientos en lo dispuesto por el artículo 29 en el que señala que en caso de invasión perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Una vez mencionado lo anterior queda definido en que situaciones puede erigirse el Presidente como depositario de los tres poderes en que se representa el Estado Federal, con las medidas oportunas para que no se pueda hacer un uso indebido de estas facultades que le confirió el Constituyente Originario, como es visto de que para que en el Congreso las principales funciones de los tres poderes debe que tomarse la aprobación de los Secretarios de Estado así como la aprobación del Congreso.

Debemos hacer la mención de que el artículo 50 establece la naturaleza así como su concepto de los que es el poder legislativo que menciona de la siguiente forma “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en una de Diputados y otra de Senadores; sus funciones las veremos más adelante en el estudio que entraña esta investigación.

Respecto del Poder Judicial el artículo 94 de nuestra Constitución reza que el Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.

Los cuales tienen la competencia, por lo que disponga las leyes de conformidad con las bases que establezca la Constitución.

7) El Poder Legislativo y la Representación Nacional.

El Poder Legislativo y la Representación Nacional se hayan ligadas en virtud de que ambas en lo que se refieren a sus integrantes se dan por el sufragio Universal, significando la voluntad general de la Nación, que se identifica primeramente mediante el órgano que es Poder Legislativo que lleva intrínseca la Representación Nacional como se ha manifestado en el artículo 49 de nuestra Carta Magna, a través de la Cámara de Diputados y Senadores, manifiesta la voluntad general del pueblo mexicano a través de la primera y la segunda de los Estados mediante el ejercicio de los derechos políticos que en suma de votos se ve reflejada y que en teoría estos representantes llevan las necesidades e ideas de todos los representados.

Es lógico que el Poder Legislativo en su máxima expresión lleve consigo la representación nacional por la naturaleza, competencia, cargo y funciones que esta lleva implícitas.

8) La Función Gestora de la Representación.

En cuanto hace a la función Gestora de la Representación esta se ve manifestada a través del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos el cual se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores; No poco se debatió desde un principio acerca del cuál sería la más idónea para llevar a los Diputados y a los Senadores a sus respectivas Cámaras: la de Diputados, por lo que toca al carácter y magnitud de su representación, aunque nunca se cuestionó acerca de que ella debería basarse enteramente en el pueblo, y la de Senadores por lo que hace a la igualdad en la representación entre todas y cada una de las entidades territoriales de la república.

No siempre se consideró como ahora, en efecto, y como ya se señaló, que el Poder Legislativo se deposita en los dos cuerpos que ahora lo integran; hubo épocas en que sin adoptar nuestra República la forma Federal de Gobierno, el Legislativo se depositó en las dos Cámaras tradicionales; y en otras en que existiendo nuestra Nación como República Federal el legislativo recidió en una Cámara solamente. Respecto a los sistemas de integración de cada una de ellas que están prescritos en los artículos de nuestra Carta Magna 51, 52, 53 y 54, por lo que hace a los Diputados, y en el 56 por lo que hace referencia a los Senadores, debe aclararse que si este último es en su esencia el que quedo desde un principio, el establecido para la Cámara de Diputados es enteramente novedoso; el artículo 52 estableció en 1917 una base electoral de un Diputado por cada 60 mil habitantes o fracción de más de 20 mil, tuvo que reformarse continuamente, a partir de esa fecha, para adecuarlo a las condiciones demográficas del país.

La Cámara de Senadores esta integrada por 128 senadores, de los cuales en cada estado y en el Distrito Federal dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría esta Cámara se renueva en su totalidad cada seis años.

Una vez que ha visto compuesta ambas Cámaras que integran el Congreso General es decir el de la Unión, es fácil establecer que la función gestora que ejecuta el ya referido es el de representar a la población en general mediante la Cámara de Diputados y la de Senadores que representa a los Estados sea cual fuere la magnitud de su economía problemas sociales, ingresos, industrias etc. Todas ellas igualmente y con las misma representatividad que cada estado contiene no importando aquí las circunstancias de grandeza o especialidad que cada estado es, todos los estados son iguales lo que conlleva a una función gestora de la representatividad hecha ante el Congreso ya multitudinado.

9) Límites de la Función Representativa.

A la representatividad de la ciudadanía implica no sólo consentir su representación en la persona elegida, son también en darle todas las autorizaciones pertinentes para que en su nombre, no individual sino colectivo, tome las decisiones que considere pertinentes para el bienestar general. El sistema representativo semidirecto que implica que la voluntad de los ciudadanos tenga una mayor participación en el proceso de creación de normas: los proyectos de ley se ponen a consideración del pueblo, para que por medio de una votación declare si se convierte en norma jurídica o no, como en los siguientes procedimientos: en un plazo determinado, un cierto número de ciudadanos puede solicitar que una ley sea considerada por el pueblo, quien decide si subsiste o no; un cierto número de ciudadanos tiene la facultad de iniciar leyes y sino prosperan en el órgano legislativo, es el pueblo quien dice la última palabra

Nuestra constitución rige el sistema indirecto, mismo que ha regido toda su historia constitucional, el que tiene las siguientes características:

El Representante lo es todo el pueblo, de toda la nación.

El Representante en su actuación es independiente sé sus electores.

El Representante es pagado por el Estado y no por lo votantes

Los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la idea de revocar el mandato.

El Representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.

La elección en los representantes se basan en la noción del voto individual. Consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado.

CAPITULO CUARTO

COMPOSICIÓN Y NATURALEZA DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO.

SUMARIO.-

1. CONCEPTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.
2. NATURALEZA JURÍDICA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.
3. ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.
4. ESTRUCTURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN: a) Cámara de Diputados b) Cámara de Senadores
5. REQUISITOS PARA SER DIPUTADO Y SENADOR.
6. FUNCIONES DE AMBAS CÁMARAS.
7. DURACIÓN DEL CARGO Y SUPLENCIA.
8. FACULTADES
9. COMPETENCIA.
10. SU INTERVENCIÓN EN DIVERSAS ASPECTOS DE LA FEDERACIÓN.
11. FUNCIÓN LEGISLATIVA.
12. LIMITES DE LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA.
13. EL FUERO (INVIOLABILIDAD E INMUNIDAD DE LOS LEGISLADORES).

1) Concepto de Congreso de la Unión.

Señalamos que el artículo 50 de nuestra carta magna define al Congreso como: "el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores." (22)

Depositario de la Soberanía Nacional, el Congreso de la Unión se compone como ya se menciona en dos Cámaras: la de Diputados, representante del pueblo mismo y la de Senadores, que representa a los Estados miembros del Pacto Federal. Con funciones particulares y comunes, ambas son producto del sistema Democrático que nos rige, y su elección se efectúa mediante el voto popular y con diversos candidatos, correspondientes a varios partidos políticos.

Tal disposición no establece distinción alguna, como en mucho tiempo se sello, entre ambas Cámaras, tanto como en una como en otra se pueden presentar iniciativas. A pesar de todo, la tradición y quizás un resabio del origen parlamentario, o del hecho de que nuestras primeras Constituciones se considera a la Cámara de Diputados como representativa del pueblo y a la de Senadores como representativa de los estados (no olvidemos que en ocasiones fueron las Legislaturas o las Juntas Departamentales las que hacían la designación de Senadores).

La tradición, se indica que hasta la fecha, en la mayoría de los casos de iniciativa de ley se presenten ante la Cámara de Diputados

Sin menoscabo de lo anterior el Senado conserva en gran parte el poder que en el Congreso de 1856, Se ha llegado a decir que el Senado es una Institución aristocrática, pero nadie puede creer que el que habla abrigue ni una sola idea aristocrática. El Senado puede ser Republicano y Democrático. Si se

(22) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Porrúa Mexico 1999.

Deriva del pueblo.

2) Naturaleza Jurídica del Congreso de la Unión.

El origen y naturaleza de cada uno de los cuerpos que unidos integran al Poder Legislativo del Estado Mexicano: Diputados y Senadores, es conveniente señalar que aunque los dos, en última instancia, no representan sino al pueblo mismo del cual proviene su mandato, la Cámara de Diputados representa a éste absolutamente tanto directa como indirectamente, mientras que el cuerpo Senatorial responde, fundamentalmente, a la necesidad de garantizar el principio de igualdad Estatal dentro de nuestro régimen Federal; es decir, los Senadores vienen a ser quienes directamente representan los Estados, por más que, como ya se indicó, indirectamente no sean sino representantes del propio pueblo que los eligió. Ello se evidencia del texto de los preceptos constitucionales correspondientes:

Artículo 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada Diputado propietario, se elegirá un suplente

Artículo 56.- "La Cámara de Senadores se compondrá por 128 Senadores, de los cuales en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán..."

Ello significa, que además de hallarse el Senado indisolublemente ligado al Federalismo, se trata de un principio de igualdad jurídica de los Estados, precisamente el que vienen a dar a dicho cuerpo colegiado la justificación misma de su ser, y el que hace que absolutamente todos ellos, sean grandes o pequeños agrícolas o industriales estén igualmente representados en el Gobierno Federal; que Chihuahua y Colima, por ejemplo, tengan la misma voz y el mismo voto, y que éstos sean exactos tanto para Jalisco y Tlaxcala, cuanto para Aguascalientes y Veracruz o para Quintana Roo y Baja California Sur.

De este diferente origen y naturaleza de ambas Cámaras, derivarán, como se verá conforme avancemos en esta investigación, las diversas formas y particulares modalidades que asume una y otra.

Desde la antigüedad, los ciudadanos de las Polis Griegas, hicieron ley de la costumbre, la de reunirse a deliberar sobre los asuntos públicos que concernían a la vida política de la Ciudades-Estado. Las leyes se discutían y votaban, de acuerdo con la conveniencia o inconveniencia de la misma. El reducido número de ciudadanos permitía entonces la discusión directa de los asuntos de Estado. Al paso del tiempo, y con el crecimiento de la población, se evolucionó de tal manera que se establecieron órganos deliberativos restringidos al número de personas, y es allí donde surge la Representación.

Diversos tiempos y formas de expresión de la voluntad popular comienzan entonces a denotar otras maneras de organización, que responden a las exigencias de cada sociedad “ Desde Locke - señala Daniel Moreno y más tarde con Rousseau, se consideró que las Asambleas Legislativas son las que ejercen, con mayor legitimidad que ningún otro poder, la Soberanía Nacional” (23)

Así, por medio de sus representantes los ciudadanos participan en la formación de las leyes, y es a través de ellos como participan en las decisiones Estatales, instituyendo una serie de normas jurídicas que regulan la vida en sociedad. De este modo, en el poder legislativo se encuentra la representación de toda la nación. La participación ciudadana en la cosa pública se manifiesta a través del voto en las elecciones, mediante las cuales determina quien o quienes le representaran en el órgano mencionado. “ John Stuart Mill – cita Jorge Carpizo – señaló tres requisitos fundamentales para que el Gobierno representativo pueda subsistir, a saber. a) Que el pueblo lo acepte; b) Que esté capacitado para actuar con la finalidad de conservarlo, y c) Que este dispuesto y capacitado para cumplir

(23) Daniel Moreno, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Pax, México, 1994, p 432

las obligaciones y realizar las funciones que este sistema le imponga.(24).

El mismo Carpizo ha afirmado que la representación implica una sustitución de la voluntad, es un querer y obrar por otros.

En nuestro país, el sistema de representación es de carácter indirecto y se deposita en el Congreso de la Unión, el que de acuerdo con el artículo 50, como los subsiguientes del capítulo II, título tercero de la Constitución Política, señala todos los requisitos, formas procedimientos y atribuciones que han de cumplirse para que se ejerciten a cabalidad las facultades reservadas a la expresión soberana de la Nación, manifiesta que el Poder Legislativo.

Al analizar el sistema de representación que nos es propio, el tratadista Jorge Carpizo señala: " México tiene asentado en su Constitución el sistema indirecto, mismo que ha regido toda su historia constitucional, y que en su forma clásica, es el que sigue en líneas generales nuestro país. Dicho sistema posee las siguientes características:

- a) El representante lo es todo el pueblo de toda la nación.
- b) El representante en su actuación es independiente de sus electores.
- c) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes.
- d) Los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de las ideas de revocar al mandato
- e) El representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.

(24) Jorge Carpizo, "Estudios Constitucionales" Editorial UNAM, México1980, Pagina 158

- f) La elección del representante se basa en la noción del voto individual.(25)

3) Elementos que integran la Función Legislativa.

En cuanto a los elementos que intervienen:

1.-Constituyente Primario u Original, que es provisional y pasajero; crea una nueva Constitución;

2.-Constituyente Permanente o Secundario, que en nuestro sistema jurídico Constitucional, se le denomina comisión permanente, legado francés, y que su actividad únicamente consiste en reformar, modificar y abrogar la Constitución existente ya sea en su orden o en su articulado

Todo lo anterior esta previsto en el Titulo Tercero, Capítulo I, Sección II de nuestra Constitución vigente desde el 5 de febrero de 1917, dada por el Constituyente de Querétaro.

Ahora bien, ¿ como esta integrada nuestra Comisión Permanente?:

- a) Por diecinueve Diputados;
- b) Por dieciocho Senadores,

Nombrados, por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

De conformidad por lo previsto por el Artículo 135 Constitucional, nuestra Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas

lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de la Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En cuanto a los sujetos que intervienen en todo proceso Legislativo en nuestro país, tenemos:

Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I.- Al Presidente de la República.
- II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.
- III.- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las asignaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión. Las que presentaren los Diputados o los Senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

4)- Estructura del Congreso de la Unión.

No poco se debatió desde un principio acerca del cuál sería la más idónea para llevar a los Diputados y a los Senadores a sus respectivas Cámaras. la de Diputados, por lo que toca al carácter y magnitud de su representación, aunque nunca se cuestionó acerca de que ella debería basarse enteramente en el pueblo, y la de Senadores por lo que hace a la igualdad en la representación entre todas y cada una de las entidades territoriales de la República.

No siempre se consideró como ahora, en efecto, y como ya se señaló, que el Poder Legislativo se depositase en los dos cuerpos que ahora lo integran; hubo

épocas en que sin adoptar nuestra República la forma Federal de Gobierno, el Legislativo se depositó en las dos Cámaras tradicionales; y en otras en que existiendo nuestra nación como República Federal el legislativo residió en una Cámara solamente. Respecto a los sistemas de integración de cada una de ellas que están prescritos en los artículos 51,52, 53 y 54 constitucionales, por lo que hace a los Diputados, y en el 56 por lo que hace referencia a los Senadores, debe aclararse que si este último es en su esencia el que quedo desde un principio, el establecido para la Cámara de Diputados es enteramente novedoso; el artículo 52 estableció en 1917 una base electoral de un Diputado por cada 60 mil habitantes o fracción de más de 20 mil, tuvo que reformarse continuamente, a partir de esa fecha, para adecuarlo a las condiciones demográficas del país.

a) Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados ha sido tradicionalmente la de representantes populares. En los estados Modernos no es posible la democracia directa en la que todos los Ciudadanos reunidos en asamblea ejercen las políticas de la comunidad. Por eso designan representantes a fin de que ellos quienes llevan a cabo las labores políticas y legislativas que la vida de la República requiera. Los Diputados son electos por los ciudadanos y se convierten en representantes de la Nación. Tienen encomendada la labor, fundamental en toda organización humana de crear las leyes función en la que colaboran la Cámara de Senadores y el Ejecutivo Federal.

Establece, en unión del artículo 57, la institución de la suplencia. Los Diputados y Senadores suplentes realizan las funciones de los propietarios cuando estos fallecen, se les concede licencia, son separados de sus cargos o faltan diez días consecutivos a las sesiones, sin causa justificada sin previo permiso del Presidente de la Cámara, en cuyo caso la constitución supone que dicha renuncia a concurrir hasta el siguiente periodo de labores legislativas.

Como se ha visto, la Cámara de Diputados, constituye, ante el Congreso de la Unión, la representación de la nación mexicana. La Constitución Política de 1917, en su artículo 51, la define de la siguiente manera:

ARTICULO 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente

En la Cámara de Diputados, la representación es proporcional a la población, y los porcentajes son fijados por la Constitución y la Ley. Los artículos 52, 53 y 54 que explican detalladamente la forma en que se integra tal órgano deliberativo, tanto en número, como en proporción de acuerdo con la votación obtenida en todo el país, por los partidos que se presenten a la justa electoral.

“ARTICULO 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300

Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante sistema de distritos electorales uninominales, y 200 Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”

b) Cámara de Senadores.

El Senado de la República, conocido también como la Cámara Alta del Congreso Nacional, también de elección popular, tiene como función específica la representación particular de los Estados. El jurista Jorge Carpizo señala: “Tradicionalmente ha existido la idea de que los Senadores representan a las entidades Federativas, que la Cámara de Senadores es esencial al sistema Federal y que es un elemento de equilibrio, ya que mientras en la Cámara de Diputados la representación depende del número de habitantes del estado miembro, en el Senado, todas las entidades federativas tienen dos Senadores. sin

importar su población o importancia económica.”(26)

En la historia constitucional del país ha habido varias formas de componer el Senado, más el procedimiento que por el número. En la Constitución de 1824, los senadores no eran elegidos de manera directa por la ciudadanía, sino por las legislaturas locales, por mayoría absoluta y en número de dos por cada Estado. Para ese entonces, el Distrito Federal no gozaba de representación en el Senado, por cuanto no se le consideraba miembro de la federación, en calidad de Estado.

En la Constitución de 1917 se determina la actual integración del senado, y el procedimiento que ha de seguirse, el cual a través de diversas reformas ha quedado como a continuación se expone.

ARTICULO 56. La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el Principio de votación mayoría Relativa y uno será el principio de votación mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La Senaduría de primera minoría le será asignada a la formula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar de votos en la entidad de que se trate.

Los 32 Senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal Nacional. La ley establecerá las reglas y formulas para estos efectos. Compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años.

La Cámara de senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

(26) Jorge Carpizo, “El poder Legislativo” Editorial Porrúa, México 1992, Pag. 160-161.

5.- Requisitos para ser Diputado y Senador.

Los requisitos para ser Diputado los establece el artículo 55:

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

Esta fracción exige la nacionalidad por nacimiento; por tanto, los extranjeros no pueden llegar a ocupar este cargo.

II.- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.

También, la edad es un poco mayor que la requerida para la ciudadanía, de manera que no todo ciudadano puede aspirar a tal cargo. También se excluye a aquellos que aún siendo nacionales hayan sido privados de sus derechos de ciudadanía.

Si para el cargo de Diputados se exigen 21 años, para ser Senador el artículo 58 exige 30 años, ahora cumplidos el día de la elección. Esto debido a que el Senado, siguiendo el antiquísimo modelo romano, de que el Senado, palabra que tiene el mismo origen de senectud, requiere mayor reflexión y reposo, meditación y prudencia, como decía el dictamen de la segunda comisión del Congreso constituyente de 1916-1917.

III. Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de mas de 6 meses anteriores a la fecha de ella.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

Si se estima que el Diputado representa a todo el pueblo y no a un distrito de terminado, indudable que no solamente por cuestiones de demarcación

electoral, sino por que debe haber un mínimo de apego al distrito por el que ha sido electo, un pequeño conocimiento de una fracción del territorio que se va a representar, sin que ello impida reconocer que en casos insólitos, como ocurrió en 1856, pudiesen ser electos ciudadanos ajenos a la comarca.

Esto es que el Diputado que llega a ocupar ese cargo por voluntad de los electores que son los habitantes de determinada demarcación territorial, quienes para elegirlo como su representante lo tienen que reconocer, y a la inversa, el Diputado debe estar en contacto con los problemas y las necesidades que aquejan a sus electores; de ahí que, para serlo se requiera ser originario del estado donde se haga la elección o estar avecindado en él(fracción III).

IV.- .No estar en servicio activo o en Ejercito Federal, ni tener mando de policía o gendarmería rural en el Distrito donde haga la elección, cuando menos 90 días antes de ella.

Si entre nosotros tradicionalmente ha intervenido el Gobierno para sacar adelante a sus favoritos, peores serían los resultados si oficiales o jefes del Ejercito, o miembros policiacos, generalmente instrumentos de represión, pudieran, estando en activo, llegar a ser electos. Consideramos que, esta restricción será cada vez más positiva.

V.- No ser secretario a subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros.

Las mismas restricciones existen cuando se trata de gobernadores de los estados, durante el periodo de su encargo; y respecto de los Secretarios de Gobierno de los Estados, Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas Jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus encargos 90 días antes de la elección.

VI.- No ser ministro de algún culto religioso.

Si nosotros hemos consagrado el principio de la separación de dos instituciones que en México han tenido graves divergencias, al punto que todavía hace cinco décadas algunos representantes del catolicismo y miembros de la jerarquía eclesiástica tomaron las armas para defender sus principios y sus intereses, se comprende fácilmente este precepto.

La fracción VII del 55 nos remite a las incapacidades establecidas por el 59, que expresa que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato:

Ya hemos indicado que el principio de la No Reelección es una de las escasas ganancias, aunque, parezca contradictorio con criterio estrictamente democrático, que nos ha dado la Revolución, como una garantía frente a las tendencias autoritarias que siempre hemos tenido. El propio precepto agrega que los senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato para el carácter de suplentes.

Sin embargo, la reelección alterna si se permite, ya que quienes han ocupado estos cargos, pasado un periodo, pueden desempeñarlos nuevamente. Lo mismo, dentro de Poder Legislativo, se puede pasar por una Cámara a la otra, como lo han hecho muchos de nuestros políticos

Los esfuerzos recientes de un grupo de Diputados, con evidente tendencia oligárquica, para lograr establecer la reelección indefinida. Fueron rechazados por los mejores de nuestros teóricos y por la opinión pública, que experimentó un repudio abierto y claro.

6) Funcionamiento de Ambas Cámaras.

Respecto al funcionamiento de las Cámaras, se señala tanto para la de Diputados como para la de Senadores, la asistencia mínima indispensable para que respectivamente puedan sesionar legalmente

En la Constitución de 1857, el artículo 62 señalaba al Congreso dos periodos ordinarios de sesiones; El primero comenzaba el 16 de Septiembre y terminaba el 15 de Diciembre, y era prorrogable hasta por un lapso de treinta días útiles. Había además, sesiones extraordinarias por tiempo no definido, para las cuales convocaba la Comisión Permanente, por sí sola o a petición del Ejecutivo Federal. Así pues el tiempo ordinario de sesiones, con sus prórrogas respectivas, ocupaba seis meses y medio, el resto de años podría seguir actuando el Congreso en sesiones extraordinarias, por voluntad de esa fracción del mismo. Llamada Comisión Permanente.

Sin embargo, para algunos legisladores y Juristas de la época, la duración exagerada del periodo Legislativo Federal fue considerada como poco deseable porque podría desequilibrar a los Poderes Federales, dándole a las Cámaras una competencia de peligrosa rivalidad frente al Poder Ejecutivo. Ello sirvió para que los Constituyentes de 1917, teniendo presentes las críticas y observaciones formuladas, determinaran dos periodos ordinarios de sesiones que, se puede observar el primero comienza el 1 de Septiembre de cada año, y el segundo 15 de Marzo de cada año (art. 65).

En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de la ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le corresponden conforme a esta constitución.

A su vez señala dicho artículo que en cada periodo de sesiones el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley orgánica.

En tanto que en los artículos 66 y 67 de nuestra multitudada Carta Magna, se establecen las modalidades de los mismos y la forma en que puede propiciar el periodo extraordinario y que a la letra dicen:

ARTICULO 66.- Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; El Primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de Diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

Finalmente respecto a la convocatoria de sesiones extraordinarias, son establecidos en los artículos 67 y 79, frac IV.

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

La reforma del 24 de noviembre de 1923 a los artículos 67 y 79, fracción IV, varió parcialmente el sistema al conferir otra vez a la Comisión Permanente la facultad de convocar a sesiones extraordinarias.

Para que las Cámaras puedan actuar, se necesita que haya quórum, es decir, que éste reunido cuando menos determinado número de representantes Una vez que èsta satisfecho el quórum, las resoluciones se adoptan por mayoría La mayoría es, pues, el número de representantes, que decide dentro de otro

número de representantes, generalmente mayor, que es el que constituye el quórum.

Examinaremos enseguida las reglas de la Constitución en lo que se refiere a quórum y a mayoría.

Por regla general, consignada en el artículo 63, el quórum que es señalado para que puedan abrir las Cámaras sus sesiones es el de mas de la mitad del número de sus miembros; pero los presentes de una y otro deberán reunirse el día señalado por la ley y se compele a los asuntos que concurren dentro de los treinta días siguientes, con al advertencia de que sino lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su cargo, llamándose luego a los suplentes, los que se deben presentar en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

El artículo 84. se señala que dicho artículo y el siguiente designa el Congreso al Presidente de la República, se necesita para integrar el Colegio Electoral la concurrencia cuando menos de las dos terceras partes del número total de miembros de ambas Cámaras, es decir, un quórum que para el Senado es normal que pero para la otra Cámara es especial, pues el Quórum ordinario de ésta último no es de dos tercios, sino de mas de la mitad de sus miembros. Existe, además, un caso en que se quebranta la regla de que no puede haber actuación parlamentaria sin Quórum, y es aquel a que se refiere el art. 63 cuando dispone que los miembros presentes de una y otra Cámara deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes.

En la hipótesis del precepto, se reúne la Cámara sin quórum y toma tres decisiones sucesivas: prevenir a los ausentes que se presenten, llamar a los suplentes y convocar a nuevas elecciones

Tales medidas obedecen a la necesidad de salvar el obstáculo de que las Cámaras se hallen impedidas indefinidamente de realizar sus labores.

Una vez que por reunirse el quórum la Cámara puede actuar, las decisiones se toman generalmente por mayoría de los miembros presentes. No hay ningún caso en que decida la minoría ni hay alguno en que se exija la unanimidad. La excepción a la regla consiste en que, según los artículos 109 y 111, la decisión de cada una de las Cámaras para privar el fuero a los funcionarios que lo tienen debe tomarse por mayoría absoluta (en el caso del primer artículo) y por dos tercios (en el segundo) del número total de miembros que formen cada una de las Cámaras: el cómputo de los votos se hace sobre el total de miembros, no sobre el total de los presentes que integran el Quórum.

Hay dos clases de mayorías: la absoluta y la relativa. La mayoría absoluta esta integrada por mas de la mitad de los votantes y es la que decide ordinariamente cuando existen dos proposiciones.

La mayoría relativa es la que decide entre mas de dos proposiciones; de ellas obtiene el triunfo la que alcanza mayor número de votos, aunque ese número no exceda de la mitad del total de votantes.

Cabe admitir la excepción expuesta si se entiende que dentro del Colegio Electoral conservan su propia individualidad el Senado y la Cámara de Diputados, pues se entiende que el Colegio Electoral es una Asamblea donde se confunde ambas Cámaras, no cabe hablar de Quórum especial de la Cámara de Diputados

La Constitución ofrece algunos casos de excepción a la regla general sobre las mayorías absoluta y relativa. Los casos en que por tratarse de dos proposiciones, esto es, de un dilema deberían decidir la mayoría absoluta, y, sin embargo, la Constitución exige mayoría de dos tercios de los presentes, son los que a continuación se mencionan. El art. 72, inciso c) exige la mayoría de dos terceras partes del número total de votos, para superar el veto del ejecutivo. El

artículo 73 frac. III, inciso 5º requiere igual mayoría de dos tercios para que sea votada la elección de un nuevo Estado dentro de los límites de los existentes, El artículo 79, frac. IV, señala la misma mayoría para que la Comisión Permanente pueda convocar a sesiones extraordinarias. El art. 111 reclama también, un mínimo de dos tercios para que sea declarado culpable de delitos oficiales un funcionario con fuero, pero más que el cómputo de los dos tercios se haga en relación con el total de miembros del Senado como ya se dijo.

Al iniciarse el primer periodo ordinario de sesiones, el Presidente de la República debe presentarse personalmente ante el Congreso, reunido en una sola Asamblea, con objeto de rendir un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la Administración Pública del país, disponiéndolo así el art. 69, con el propósito sin duda, no solo de informar a las Cámaras de la labor del Ejecutivo, lo que podría hacerse con la remisión del informe escrito, sino también para que el Presidente haga en persona, una cortesía al que es constitucionalmente el primero de los Poderes. Fuera de ese caso y del de la protesta al tomar posesión de su cargo, en ningún otro el Jefe del Ejecutivo debe presentarse ante las Cámaras

Por lo que hace a la apertura de sesiones extraordinarias, ordena la segunda parte del art. 69 de la Constitución que el Presidente de la Comisión Permanente informe acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Desde las reformas de 1933 a los artículos 51, 55, 58 y 59 se varió la duración en su cargo de los Diputados y Senadores en el Congreso de la Unión.(27). El periodo de los primeros se aumentó de dos a tres años y el de los segundos de cuatro a seis años; además, a partir de entonces el Senado se

(27) Las reformas de 29 de abril de 1933, que modificaron los artículos que se citan reunieron en el actual artículo 56, alterándolos además, los artículos 56 y 58; este último reprodujo el antiguo 59, que señalaba los requisitos para ser senador, y el 59 actual se llenó con el texto que conserva, el cual constituye, por nuevo una adición

renueva totalmente en él término que se indica, en el lugar de la renovación por mitad cada dos años que prescribía el artículo original.

Es plausible el aumento en la duración de los periodos, pues la frecuente agitación electoral perjudica las actividades normales de la población.

Se exige de la de Senadores, de dos terceras partes del total de sus miembros, y de más de la mitad de ellos, en la de Diputados; es decir, que se ha hecho de la asistencia del 51% de sus miembros en la Cámara de Diputados. y del 67% de ellos, que son menos numerosos, en la Cámara de Senadores, la regla básica para instalarlas legalmente, y a partir de este Quórum será que se inicien en ambas las sesiones correspondientes, aunque exista alguna situación de excepción en que exija un Quórum mayor, como por ejemplo, el que se requiera de la asistencia de las dos terceras partes de los miembros integrantes del Congreso General para constituirse en Colegio Electoral, en los términos del artículo 84 Constitucional.

Desde otro punto de vista, y ya no tanto Constitucional, las Sesiones pueden ser también Permanentes, Públicas y Secretas. Permanentes, por regla general, son cuando se trata de un asunto urgente por resolver que obliga a laborar ininterrumpidamente hasta agotarlo, y durante el cual no podrá tratarse ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo relativo; El que será "expresó de los miembros de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado". (28) Pública caracterizada por el libre acceso que a ella se da al público en General, y para lo cual se destina un lugar especial del recinto, llamado Galería, el que debe abrirse antes de iniciarse cada Sesión y no debe cerrarse sino hasta que esta se levante, salvo el caso de desorden.(29). Secretas, son aquellas sesiones en que sólo participan los miembros de las Cámaras, quedando excluida la presencia del público.

(28) Artículo 28 del Reglamento Interno (1937)

(29) Artículo 205 del Reglamento interno(1937)

Este carácter puede tomarlo las ordinarias y las extraordinarias.

La sesión inaugural de cada ejercicio legislativo tiene trascendente importancia y muy particular significado dentro de la Política Nacional por la especial solemnidad de la que se ha rodeado y que parece ir en aumento. Tiene lugar el día primero de Noviembre de cada año, ya que como se sabe, él Presidente de la República, en esa fecha, establece contacto con el pueblo del cual proviene su mandato, a través del informe que constitucionalmente tiene él deber de rendir ante la representación nacional, a fin de dar a conocer a ésta el estado general de la Administración Pública del país.

Se disponen en la actualidad que cada una de las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados se integren con 17 miembros y para lo cual se establece la posible duplicidad y triplicidad en ocasiones de cargos que al respecto pudiera reunir un solo legislador; porque de otra manera, el número de Diputados, por ejemplo, no alcanzaría para integrar las muy numerosas comisiones de trabajo necesarias. Pero precisamente en contra de esta acumulación de comisiones en una sola persona, es sobre lo que se ha argumentado una y otra vez. Se ha estimado y con razón que quien resulta apto para manejar el renglón de Educación Pública, por ejemplo, no siempre lo es para manejar el de Hacienda o el de Gobernación; y así se llegó a la conclusión de que dicha concentración de Comisiones Legislativas responde más que a un criterio de capacidad o mérito a razones de orden político que no siempre se justifican y que muchas veces va en detrimento de la función que se representa.

Se establece también, la llamada Gran Comisión de la Cámara de Diputados, con base en la mayoría Parlamentaria perteneciente a un mismo partido político, constituida por un representante de cada una de las Diputaciones de las Entidades Federativas de la República, Jefaturada por el líder del grupo parlamentario mayoritario, y con el objetivo de ayudar a realizar aquellas diferentes comisiones específicas formadas en el seno de la Cámara, proponer quienes deben integrarlas y formular las iniciativas y los dictámenes que se

requieran, emitiendo las opiniones que consideren necesaria. Papel similar desempeña la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, constituida en forma semejante con el mismo propósito.

7) La Suplencia y la Duración del Cargo.

La Suplencia que bajo este principio, que no obedece a otra cosa que a la necesidad del reemplazo, opera igual en materia Federal que Local. Las Constituciones Estatales han recogido, unánimemente al parecer, el referido principio, que la propia doctrina Constitucional ha hecho residir, en evitar la falta de representación; en que ningún sector de la población Nacional o Estado alguno, deben de estar representados, en que dada la importancia de la labor legislativa, se necesita garantizarla ante posibles separaciones en el ejercicio del cargo; por enfermedad, fallecimiento, por ser llamados para ocupar cargos de importancia o por cualquiera otra circunstancia. Sin embargo, no todas las legislaciones lo han adoptado así; algunas no eligen a los sustitutos sino hasta que se presenta la vacante, por ejemplo la de Estados Unidos o la de Francia; mientras que algunas otras, asignan a cada representante no uno, sino dos suplentes o, por lo contrario, eligen la mitad o una tercera parte del número total de sus representantes para actuar como suplentes de los titulares.

Uno de los principios fundamentales de la representación del Legislativo Mexicano: el de por cada Diputado o Senador propietario exista un suplente: " Por cada Diputado propietario señala textualmente nuestro artículo 51 Constitucional en su última parte – se elegirá un suplente ..." Y el artículo 57, a su vez, señala: " Por cada Senador propietario se elegirá un suplente".

Como hemos visto, el artículo 51 Constitucional señala: " Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente"; en tanto que en lo que concierne al Senado, el artículo 57 indica exactamente lo mismo respecto a la calidad de Senador. La suplencia es una institución de origen español, que apareció por primera vez en la

Constitución de Cádiz y que fue imitada por todas nuestras Constituciones, sin excepción.

La finalidad de la suplencia es evitar que, a falta de los propietarios, pudiese ser bloqueada la composición del Quórum necesario para la instalación de cualquiera de las Cámaras. Por ello, el artículo 63 Constitucional en su primer párrafo, estipula los casos en los que el suplente será llamado. El segundo párrafo del mismo indica que " se entiende también que los Diputados o Senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes."

Duración del Cargo.

El texto original del capítulo Constitucional que se comenta, en efecto, no hablaba de reelección o no reelección de los legisladores. En su artículo 51 solamente señalaba que los Diputados serían electos en su totalidad cada dos años, mientras que los Senadores, señalaban el artículo 58, durarían cuatro años en su encargo, renovándose por mitad cada bienio. Sin embargo, el 29 de Abril de 1933, se llegó al texto vigente hasta Diciembre de 1986, a través de la reforma que se hizo a los mencionados preceptos al introducirles el principio de " no reelección"

No fue sino hasta abril de 1933, y como directa consecuencia del frustrado intento reeleccionista de Alvaro Obregón, que no solamente hubiera de establecerse el artículo 83 en su dimensión actual:

Los senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Era obvio. La "no reelección" del Ejecutivo debió establecerse así, en forma terminante y rígida, pero por lo que se refería al Congreso se consignaba en forma restringida y se conciliaba un tanto con la ampliación del periodo de ejercicio porque antes, al no decirse nada, se entendía que prosperaba absolutamente la reelección de los legisladores.

A consecuencia de esta limitada incorporación constitucional del principio de "no reelección" para el Poder Legislativo, fue necesaria cambiar también y dentro de la misma reforma constitucional – los términos de duración de los respectivos encargos de Diputados y de Senadores. En lugar de los dos años que para ellos señalaba el texto constitucional hasta la citada fecha, se establecieron tres años como periodo de ejercicio de los Diputados; mientras que a los Senadores, que hasta entonces duraban cuatro años y se renovaban por mitad cada dos, se le señalaron seis. Es importante destacar que este sistema de turnos para la renovación del Senado, establecido actualmente, forma parte de los sistemas adoptados por otros pueblos, y que nuestra trayectoria historico-política varias veces recurre a él, también. Aunque el principio de no reelección en el legislativo esté más bien restringido que prohibido, al limitarse éste a no poder darse en periodos sucesivos, se estimó necesario prolongar los periodos de ejercicio correspondientes a fin de que los legisladores dispusieran de un lapso más conveniente para el desempeño de su cometido; dos años para los Diputados y cuatro para los Senadores, resultaron escasos para ello, ya que no se podrían duplicar o triplicar dichos términos. Sé penso entonces en una duración intermedia entre los dos años que para los Diputados consignábamos nosotros y los cuatro que establecen parte de legislaciones extranjeras, y entre los cuatro que señalábamos nosotros a los Senadores, con los ocho o los nueve que otros Estados les exigen, y se llegó así a los tres y seis años que nuestros textos

constitucionales anteriores disponían, respectivamente, para la duración del tiempo de encargo de Diputados y Senadores; pues el texto vigente, volviendo un tanto al texto original, aunque no varía el tiempo de encargo de estos últimos, sí dispone que se renueve por mitad cada tres años.

A partir del 15 de Diciembre de 1986, y respecto a la integración del Senado, se dispuso que dicha Cámara se renovara por mitad cada tres años, volviéndose de esta forma al texto original; solo que en vez de cada tres años, era cada dos, porque el tiempo del cargo de los Senadores era de cuatro años y no de seis como en la actualidad.

En este sentido, nosotros hubimos de establecer desde el año de 1813 en que Morelos expidiera sus Sentimientos de la nación, como principio general, este sistema de turnos, cuando en el punto séptimo de dicho primigenio documento constitucional, el generalísimo señalara que se turnaran los vocales (legisladores) saliendo los más antiguos para que ocupen su lugar los nuevos electos.

8. Facultades.

Las facultades que la Constitución nacional confiere al Congreso de la Unión, se encuentran de manera explícita y detallada en el artículo 73 como facultades del Poder Legislativo en general. En cuanto a la composición del mismo, la división de éste en dos Cámaras, tiene también una serie de facultades explícitas. Por ejemplo, en lo que concierne a la Cámara de Diputados, las facultades exclusivas de la misma se encuentran detalladas en el artículo 74, y las que son propias del Senado aparecen en el artículo 76 de la Constitución. Por su parte, en el artículo 77 se estipulan otras facultades propias de cada Cámara, sin que haya intervención de la otra, pero que son comunes a ambas en cuanto a su régimen interno.

El Jurista Felipe Tena Ramírez destaca, en relación con las diversas facultades del poder Legislativo, los siguientes conceptos: a) facultades del

Congreso de la Unión. Las define como aquellas que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las Cámaras, significan que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa primero por el conocimiento de una Cámara y de la otra después; b) facultades exclusivas de cada una de las Cámaras. Son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a la que le corresponde la misma, y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra Cámara; c) facultades del Congreso, como asamblea única. Son aquellas que se ejerciten conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea. Los únicos casos que de esta forma de actuación consagra nuestra ley suprema, son los consignados en los artículos 84 y 85 (designación del Presidente de la República cuando falta el titular), 87 (protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su cargo) y 69 (apertura de sesiones ordinarias).

Salvo en el caso de los primeros artículos, en que el Congreso reunido recibe de la Constitución el nombre de Colegio Electoral, en los demás no tiene denominación especial o diferente al Congreso de la Unión d) facultades comunes de las dos Cámaras. Son aquellas que, sin ser exclusivas de cada Cámara, se ejerciten separada y no sucesivamente por cada una de ellas. Se distinguen de las facultades exclusivas en que cada Cámara tiene las mismas facultades, pero a diferencia de las del Congreso de la Unión, el ejercicio de cada una de ellas se agota en la Cámara respectiva (30) El carácter y amplitud de las facultades del Congreso es definida por el mismo especialista en derecho constitucional "La flexibilidad de la división de poderes se manifiesta, entre otros aspectos, por la atribución de facultades de distintas clases que se opera en beneficio de cada órgano. Así es como se explica que el Congreso de la Unión, además de las facultades legislativas que por su naturaleza le corresponden, tenga algunas otras que son ejecutivas o jurisdiccionales".

(30) Felipe Tena Ramírez, op, cit, pp. 269-270.

9) Competencia.

Depositado el Poder Legislativo en un Congreso General, como se ha indicado (art. 50), dicho órgano una de las tres bases fundamentales de nuestro sistema político, tiene consignadas sus principales características en los ordenamientos del artículo 65 de la Constitución nacional, que especifica la fecha y la razón por la cual ha de reunirse el Congreso, además su periodicidad y el objeto de sus trabajos.

Como se puede advertir ha visto en el artículo 73 Constitucional, que define "las Facultades del Congreso", nos ha permitido conocer algunas de las facultades referidas, por lo que en esta sección analizaremos sólo algunas de las que definen, y en total concordancia con el artículo 65, ciertas situaciones en las que es indispensable "la legislación" del Congreso. Los párrafos en cuestión son los siguientes:

ARTICULO 73

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

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

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

XX.- Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y el Cuerpo Consular mexicanos.

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

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

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

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

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

Finalmente, las facultades legislativas del Congreso de la Unión, pueden clasificarse, de acuerdo con Tena Ramírez, en leyes orgánicas, leyes reglamentarias y leyes ordinarias. “Las dos primeras clases se oponen a la última, por cuanto aquéllas tiene por objeto poner los medios para que pueda funcionar un precepto de la Constitución, en tanto que las leyes ordinarias son simplemente el resultado de una actividad autorizada por la Constitución.

10) Su Intervención en diversos aspectos de la Federación.

1.- División Territorial: art. 73

I y III, Admitir y formar nuevos estados.

IV.- Cambiar Límites de Estados.

V.- Cambiar residencia de los Supremos Poderes.

2.- Respecto de Facultades Implícitas se encuentra el artículo 69 en lo concerniente a apertura de Sesiones asistencia del Presidente: Informe de Gobierno

3.- Artículo 84 Colegio Electoral para nombrar Presidente Interino o Substituto por dos o cuatro años.

4.- Artículo 85 designar Presidente Interino, si el electo no presentase o la elección no estuviese hecha.

5.- Artículo 29 aprobación para suspender garantías.

6.- Artículo 87, tomar la protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su cargo.

7.- Artículo 88 permiso al Presidente para ausentarse del País.

8.- Artículo 135 revisión de la Constitución en la que se requiere la mayoría de dos terceras partes más la mitad de las legislaturas de los Estados.

9.- Artículo 74 fracción I políticas. Elegirse en Colegio Electoral, ejerciendo atribuciones y la elección del Presidente.

10.- En Materia Hacendaría. Artículo 74-II y III, en la vigilancia de funciones y nombramientos empleados de la Contaduría Mayor. Aprobación mediante examen y discusión de los presupuestos anuales de egresos- Federales y del

Distrito Federal (Ajuste de Partidas Secretas) art. 75-IV; Señalamiento de retribuciones presupuestales.

11) Función Legislativa.

Hoy no se puede a la altura del siglo que vivimos, a firmar ni doctrinariamente ni fácticamente que la función legislativa sea la función principal, ni más importante del poder político. El Derecho Constitucional del poder se ha encargado de demostrar que no es así. Apartando todo la teoría de la democracia como Gobierno popular de la Representación del pueblo de la soberanía del pueblo etc.; la función legislativa pierde el apoyo ideológico de una serie de principios que en el orden real de la constitución estatal carecen de vigencia.

Es cierto que se acude a la cita de Santo Tomás en el sentido de que la función de dictar leyes es "principalem actum regis". Es cierto que desde el escalonamiento primordial del orden jurídico se coloca a la legislación en el plano inmediato a la Constitución y que de esa ubicación surge la subordinación de todas las otras funciones estatales a la ley. Es exacto que, como lo hemos señalado la función legislativa importa crear originariamente derecho nuevo.

Pero no creemos verdaderamente la rotunda afirmación de Portes de Miranda cuando dice que todo el problema político de nuestros días gira en torno en la elaboración de la ley, ni mucho menos la definición de nuestra Carta Suprema al proclamar que " en todo estado soberano el poder legislativo es el depositario de la mayor suma de poder, y a la vez el representante más inmediato de la soberanía".(30)

12) Límites de la Función Representativa.

(30) MANUEL A. GUTIERREZ, C/ Provincia de San Juan del 20/V 938 (LA LEX TOMO X Pag. 821)

A la representatividad de la ciudadanía implica no sólo consentir su representación" en la persona elegida, es también dar todas las autorizaciones pertinentes para que en su nombre, no individual sino colectivo, tome las decisiones que considere pertinentes para el bienestar general. El sistema Representativo Semidirecto que implica que la voluntad de los ciudadanos tenga una mayor participación en el proceso de creación de normas: los proyectos de ley se ponen a consideración del pueblo, para que por medio de una votación declare si se convierte en norma jurídica o no, como en los siguientes procedimientos: en un plazo determinado, un cierto número de ciudadanos puede solicitar que una ley sea considerada por el pueblo, quien decide si subsiste o no; un cierto número de ciudadanos tiene la facultad de iniciar leyes y sino prosperan en el órgano legislativo, es el pueblo quien dice la última palabra.

Nuestra constitución rige el Sistema Indirecto, mismo que ha regido toda su historia Constitucional, el que tiene las siguientes características:

- a) El representante lo es todo el pueblo, de toda la nación.
- b) El representante en su actuación es independiente sé sus electores.
- c) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes
- d) Los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la idea de revocar el mandato.
- e) El representante no esta obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo elegieron
- f) La elección en los representantes se basan en la noción del voto individual: Consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado.

13) El Fuero.

Uno de los principios fundamentales en el que se fundamenta el Poder Legislativo en México, es el que se refiere a la inviolabilidad parlamentaria y que alcanza no solamente a los individuos que lo ejercen, sino también a las estancias

o recintos donde se ejerce. Considerando, fundamentalmente, que los Legisladores requieren plena independencia para realizar sus funciones políticas y legislativas, es que ha llegado a establecerse su inviolabilidad por las opiniones que emitan en el desempeño del cargo correspondiente y a la inviolabilidad de los recintos donde dicho cargo de ejerce; inviolabilidad que de hecho se ha traducido en la irresponsabilidad e inmunidad que -no-impunidad- tanto de Diputado cuanto de Senadores, y para cual se les hace gozar de fueros especiales, no personales, desde luego, porque ellos están expresa y Constitucionalmente prohibidos por la garantía de igualdad consagrada en el artículo 13, sino en atención a la libertad parlamentaria que con lleva la función que se desempeña. El maestro Burgoa distingue al respecto, "fuero- inmunidad", de la que disfruta el legislador no en razón de su investidura, sino sólo durante el desempeño del cargo, del "fuero-no procesabilidad", que sí corresponde a la investidura del funcionario: Diputado o Senador, en nuestro caso y por el cual se le seguiría el especial procedimiento que al respecto esté previsto en los artículos constitucionales correspondientes a la responsabilidad de los servidores públicos, es decir, que gozarían de este "fuero-no procesabilidad" mientras no se promueva y decida el respectivo juicio político.

Es obvio suponer que esta libre expresión de opiniones parlamentarias opera a nivel local de similar manera que en el orden federal, porque aunque para el caso de las responsabilidades en que como Funcionarios Públicos pueden eventualmente incurrir los legisladores de los Estados, se da a éstos un tratamiento diferente al de los Legisladores Federales, las Constituciones de los Estados todos de la República establece también la inviolabilidad de sus opiniones; La libre expresión de ellas; el que no queden sujetas a represiones ni a coerciones de especie alguna.

El Presidente del Congreso, de una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero Constitucional de los Diputados y los Senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se

hiciere presente la fuerza pública, él presente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto”.

La composición plural del poder Legislativo y las facultades de las cuales está investido le permiten y obligan a ejercer una crítica “sana”, pero permanente de las actitudes y actos de Gobierno del poder Ejecutivo.

Para ello nuestra Constitución ha previsto los privilegios de los cuales deben gozar, durante su ejercicio, los legisladores federales, de tal manera que no puedan ser molestados en su persona o posición, ante las críticas o denuncias que formulen en el ejercicio de su encargo. Así, el mandato constitucional que confiere inmunidad parlamentaria a los legisladores ordena:

ARTICULO 61. Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamas podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero Constitucional de los miembros de la misma por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

En nuestra historia Constitucional, tal situación, tiene sus antecedentes en nuestros primeros documentos Constitucionales – señala, ya que la Carta de Apatzingán y las Constituciones de 1824 y 1857 reconocían tal inmunidad, ya que ello confiere libertad a los legisladores, quienes no pueden ser acusados ni enjuiciados, aun cuando normalmente tales opiniones constituyeran un delito: difamación, calumnia, injurias. Además, esa irresponsabilidad, para que sea completa, tiene como adición de que aún después de que cesen las funciones de los parlamentarios no se les puede perseguir por tales hechos.



CAPITULO QUINTO

EL PODER LEGISLATIVO MAS PREPARADO

- SUMARIO.
1. INDEPENDENCIA DEL PODER LEGISLATIVO.
 2. INTERESES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.
 3. PREPARACIÓN PROPUESTA A LEGISLADORES.
 4. LIMITACIONES A DIPUTADOS Y SENADORES.

1.- Independencia del Poder Legislativo.

Los Legisladores Mexicanos han permitido, en cierta forma, quedar subordinados al Presidente, perdiéndose así en gran parte la independencia moral que el Poder Legislativo debe poseer. Pradier Foderé afirma "que los poderes son independientes cuando los miembros de uno no esperan ningún favor, ni pueden ser amenazados por el otro", esta frase nos parece muy clara sencilla y cierta, y aplicación en la realidad Política Mexicana.

El Poder Legislativo tiene dos épocas de Esplendor: Las Presidencias de Juárez y de Madero, en las que se conservo su independencia; Durante la Presidencia de Obregón se logro dominarlo, y no es sino hasta 1940 se volvió a permitir la entrada al Congreso de algunos miembros de la oposición, pero eso si se cuidaba que no fueran muy brillantes sino más bien oscuros y pocos conocidos.

Las razones por las cuales el Presidente había logrado subordinar al Poder Legislativo y a sus miembros son principalmente las siguientes:

a) Por la gran parte de los legisladores que pertenecieron al PRI, del cual es Presidente es el Jefe, y a través de la disciplina de partido aprueba las medidas que el Ejecutivo desea.

b) Si se revelan, lo más probable es que, estén terminando su carrera política.

c) Que al Presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la Administración Pública de los principales cargos y puestos en la Administración Pública, en el Sector Paraestatal, en los de elección popular y en el Poder Judicial.

d) Relacionado con el inciso anterior: Por agradecimiento, ya que saben que le deben el sitial.

e) Además del sueldo existen diversas otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político.

f) Aceptación de que el Poder Legislativo sigue los dictados del Ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo, amén de que esta postura se declara sin ningún recato.

Es por ello que el presente trabajo plantea la necesidad de establecer algunas medidas con el objeto de establecer una independencia.

2) INTERESES DE LOS PARTIDOS POLITICOS

El ejercicio de la libertad de asociación origina la formación de los partidos políticos, cuya existencia y funcionamiento es otra de las características de la forma Democrática de Gobierno.

Representan corrientes de opinión de la ciudadanía sobre la problemática general de un pueblo y confrontan, valorizan y censuran la conducta de los titulares de los órganos del Estado.

La vida democrática no puede desarrollarse sin dichos partidos, los cuales, cuando son de oposición, representan un equilibrio entre los Gobernantes y los Gobernados, o fungen como controles del Gobierno.

Los partidos son las entidades a través de las que las minorías ciudadanas intervienen en la cosa pública, y esta intervención, que se manifiesta de variadas maneras que reconocen como fundamento la libertad de expresión y de ideas. Los titulares de los órganos Estatales, al menos los primarios, surgen generalmente de un partido político, cuyos principios, programas y normas de acción política, social, económica y cultural ponen en práctica con motivo del desempeño de las funciones públicas que el cargo respectivo les encomienda.

La postulación de una persona como candidato a un puesto de elección popular es fruto de la selección que entre sus miembros, haga un partido, tomando en cuenta un conjunto de calidades que supuestamente debe reunir para ejercer el cargo correspondiente.

Si el Gobierno piensa y actúa como lo decide el partido del cual emana, se incide en la demagogia política; y si el partido "piensa y actúa" como lo determina el Gobierno, se encuentra ante una dictadura o la oligarquía que tienen como trasfondo el culto a la personalidad del llamado "Jefe de Estado" o de los miembros del grupo que detente el poder.

Es de suma importancia distinguir un partido político propiamente dicho de una mera "asociación política". Un partido político, por su naturaleza orgánica y funcional, es una asociación de ciudadanos que presenta diversas características concurrentes que la distinguen de un simple grupo político. Estas características se manifiestan en los siguientes elementos: el humano, el ideológico, el pragmático y el de permanencia, estructurados coordinadamente en una forma jurídica.

El elemento humano es, el mismo grupo ciudadanos cuyo número se debe consignar normativamente atendiendo a la densidad demográfica para que sea representativo de una importante corriente de opinión pública y no la mera expresión del sentir y pensar de minorías ridículas más inclinadas a la crítica destructiva o a la adulación que a la labor constructiva.

Duverger, quien manejando hábilmente el método inductivo basado en la facticidad y normatividad políticas de diversos países históricamente dados, formula una construcción e idética de análisis y crítica que procuraremos esquematizar a continuación.

Estima a dichos partidos como entidades canalizadoras y sistematizadoras de las corrientes de opinión pública en un régimen democrático, ya que sin ellos

habría solo tendencias vagas, instintivas, variadas, dependientes del temperamento de la educación, de las costumbres de la situación social.

Agregando que no dejan de informar constantemente a dicha opinión, especialmente durante las campañas electorales, en las que sus tareas consisten en definir una plataforma susceptible de extraer al máximo de electores.(31)

Hay que considerar que la realidad de los partidos pueden acentuar a temperar o eliminar los efectos del clásico principio de separación de poderes, argumentado que estos fenómenos acaecen en vista de la integración de las asambleas legislativas y del Organismo ejecutivo supremo del estado por individuos pertenecientes al mismo o distintos partidos.

La forma Democrática con los partidos políticos concluye Duverger que la organización de estos no está de acuerdo con aquella, pues su estructura interior es esencialmente autocrítica y de oligarquía.

Los Jefes no son realmente designados por los miembros, a pesar de las apariencias, sino que estos adaptados o nombrados por el centro.

Por su parte el Sociólogo Roger Gerard Schwartzeberg profesor de la Universidad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales de París designa a los Partidos Políticos las características siguientes:

Continuidad de organización; organización compuesta hasta el nivel local; voluntad de ejercer el poder y procuración de obtener el respaldo popular, como funciones primordiales de todo partido político aduce la formación de la opinión pública: la selección de candidatos y la relación permanente entre electos y electores.

(31) Traducción de Julieta Campos y Enrique González Pederero "Los Partidos Políticos". Editorial Fondo de Cultura Económica., México 1969, Pags. 404 y 405.

3) PREPARACION PROPUESTA A LEGISLADORES.

Los artículos 55 y 58 de la Constitución Federal señalan los requisitos para ser Diputado o Senador respectivamente.

De acuerdo con tales características, y en concordancia con el principio de la representación nacional, los aspirantes que actualmente llegan a convertirse en legisladores, pueden provenir de cualquier clase, ideología o secta de la sociedad del pueblo mismo, sin que sea obstáculo para su postulación y eventual elección, el poseer o no una preparación académica. Así tenemos entre nuestros legisladores a gente que cuenta con una carrera universitaria, pero también tenemos representantes populares que carecen de estas características y otros que han sido autodidactas.

De esta manera, convergen Diputados y Senadores que son Contadores, Ingenieros, Doctores, Actrices, Líderes Sindicales o Populares, Empresarios y desde luego Licenciados en Derecho, lo anterior se ha observado dentro del historial que se mantiene en oficinas del Congreso de la Unión, a las cuales se tuvo acceso pero que por ser información confidencial no se puede integrar al presente trabajo.

Nosotros poseemos la idea de que, si los legisladores principalmente Diputados, son depositarios y encargados de velar y hacen respetar y valer la voluntad popular, entonces esos servidores públicos, para cumplir su cometido, deben contar con una preparación académica amplia, poseer una cultura general aceptable, así como tener elevados principios éticos y sociales.

Tal preparación proponemos debe ser principalmente jurídica, puesto que si el encargo fundamental de los representantes del pueblo es elaborar la ley, creemos que es conveniente que tales campos normativos, sean estructurados por los concedores de la materia por auténticos juristas o en su caso tengan el conocimiento de los Conceptos Jurídicos fundamentales.

Está situación que expresamos, implica que tanto Diputados como Senadores, cuenten con la preparación jurídica básica, como circunstancia idónea para ejercer la función legislativa, esta idea, que bien pudiera estar encontrada con el principio- supremo de la representación nacional, sería sumamente benéfico precisamente para esa representación, debido a que al tener los conocimientos necesarios y suficientes, en cuanto al alcance que pudiera tener los proyectos que son sometidos a su consideración, puede establecer un mayor panorama de estos, eligiendo la mas conveniente para el pueblo.

Por ahora bien es necesario estudiar el papel que debe jugar el las Ciencias Jurídicas dentro del proceso formativo de leyes, y la manera en que convive frente a nosotros y las otras licenciaturas no jurídicas.

Como es bien sabido que en, en cada Cámara existen organismos internos denominados comisiones legislativas que tienen como misión fundamental, auxiliar a las Cámaras en el desahogo del trabajo que desarrollan. De manera específica, dichas comisiones tienen la encomienda de analizar y estudiar emitiendo un dictamen, es decir una impresión general en torno a las iniciativas que de ley o modificación constitucional, sean sometidos a al Cámara correspondiente, que deberá conocer la integración de las múltiples comisiones con que cuenta cada Cámara, ahí se encuentran personas especializadas en la materia particular sobre lo que verse la iniciativa, pudiendo identificarse a los licenciados en Derecho; estos, que no son siempre los mismos legisladores que propiamente realizan la labor jurídica del proyecto, o sea, funcionan y lo ordenan de acuerdo al sistema legal y, sobre todo que les den ese toque paralelamente jurídico, al redactar corregir, precisar, explicar y dictar su justa apreciación a conceptos y situaciones jurídicas.

No discutimos, e incluso la labor de estos profesionales del derecho ya que son ellos los que dan al proyecto la forma de ley, pero nos preguntamos ¿qué tanto puede quedar supeditado al legislador no conocedor de la materia jurídica, al

dictamen de la comisión, en lo referente al matiz jurídico del proyecto, y en el que basara su dictamen su decisión?

El legislador conocedor de los principios generales del derecho, considero tendría una capacidad mas adecuada en cuanto a cultura jurídica se refiere, es decir conoce los antecedentes, desarrollo y situación de una figura determinada, puede con una elevada autoridad opinar en contra de aquello que se sostenga como no propio a nuestro sistema jurídico; por lo que con fundamento de la base de apoyar la abrogación creación o reforma de los cuerpos normativos que se advierten obsoletos, inoperantes o necesarios para la realidad social.

El estudiante de la carrera de derecho, tiene la ventaja de conocer y asimilar múltiples aspectos del derecho mexicano que a base del esfuerzo cotidiano mediante estudio, análisis y reflexión va adquiriendo su criterio jurídico, que a la vez le va formando una posición ideológica muy personal en relación con la vida real, y no únicamente de índole jurídico sino también de aquellos que están íntimamente relacionados con las ciencias y humanidades. Así el estudiante además de contar con conocimientos jurídicos también conoce los aspectos más relevantes de la historia universal, economía, la política, las finanzas, etc.; lo que le permite tener una visión más amplia y completa del contexto social.

El beneficio que se establece al ser conocedores de los principios toraxico, estará en posibilidades de elegirse en auténticos, representantes populares, por lo que podrán a través de su sapiencia jurídica, debatir sobre la conveniencia e inconveniencia, así como su impacto social de los proyectos que le sometan para aprobarlos, cumpliendo así el fin de que se satisfagan los dos aspectos relevantes en toda normatividad de la sociedad, como es el jurídico y el social. Otra de sus ventajas que se vería reflejada al vigilar que los actos de Gobierno estén siempre realizados conforme a la constitución federal y demás ordenamientos; todo lo anterior como ya se estableció atraería un beneficio de nuestra a la Nación en general y del funcionamiento y prestigio del Poder Legislativo.

Los Legisladores ajenos a la materia jurídica, política, de que manera podrían defender la voluntad popular dentro del debate legislativo si no hay conocimientos jurídicos. Si la tarea de elaborar leyes, de construir el orden jurídico que regula y ordena a la sociedad y al estado es una labor trascendental y fundamental para la vida de todos los ciudadanos, ya que muchas veces de este genera las condiciones de vida de la nación Mexicana.

En la actualidad los Legisladores electos en los que concurren desde gente sumamente preparada, con importantes grados académicos hasta aquellos que tienen una preparación "modesta".

La situación del poder Legislativo Federal es de impopularidad y desprestigio ante el pueblo.

Actualmente nuestra Constitución señala en su artículo 39 "...La Soberanía radica esencial y originalmente en el Pueblo..." este postulado en nuestro marco jurídico solo se garantiza por nuestros Diputados Federales en le Congreso de la Unión, en el ejercicio de sus facultades legales, toda vez que los legisladores en el caso de los de mayoría son electos por mayoría simple de una zona geográfica denominada distrito electoral.

Por otro lado los Diputados Plurinominales se eligen de acuerdo a una mayoría relativa que obtiene cada partido político en cada elección federal, de acuerdo a las formulas que para tal efecto señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en sus artículos

Considerando la responsabilidad que tienen cada uno de los 500 legisladores al votar en contra o favor o absteniendo de votar en cada unas de las creaciones, reformas, adiciones, derogaciones y abrogaciones, a las diversas leyes, así como los votos que emiten para resolver y/o atender las facultades que le confiere nuestra Carta Magna, en consecuencia es urgente revisar los requisitos que se señalan para

ser Diputado federal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre todo las relativas a un nivel de escolaridad mínimo.

Por otro lado no podemos soslayar la riqueza cultural y el empobrecimiento económico que tiene nuestro país, es decir por un lado tenemos un mosaico plural de pueblos indígenas étnicas habitando en zonas económicamente pobres en donde el nivel de desnutrición, analfabetismo, mortalidad, desempleo y el número indiscriminado de hijos en cada familia es sumamente elevado. En zona urbanas el porcentaje de familias que obtienen menos de un salario mínimo.

Estos grupos sociales deben ser la excepción a los requisitos de escolaridad mínima toda vez que la falta de escolaridad es consecuencia de una circunstancia social y económica determinada.

Actualmente se reclama profesionalismo en todas las tareas que cada mexicano realiza, llámese funcionario, comerciante, empresario docente, estudiante, empleados, obreros o representante popular. Es innegable la falta de creación de leyes justas para la mayoría de los que habitamos esta País, y esto será posible en la medida que conozcan y ejerzan nuestros Diputados cabalmente sus funciones y consecuencias de sus actos públicos.

Por lo cual se propone una evaluación previa para todos los precandidatos a Diputados Federales tomando en consideración que un ciudadano con o sin escolaridad difícilmente conoce los principales temas o problemas que serían motivo de una votación en el Congreso y trasciendan en el desarrollo económico, social y cultural de nuestro país.

a) Requisitos mínimos para ser candidato a Diputado o Senador Federal

Como requisitos mínimos para nuestros legisladores se propone que sea adicionado el artículo 55 de nuestra carta magna, mediante la inclusión de una nueva fracción que sería la VIII misma que establezca lo siguiente:

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

I.-.

II.

VIII. Acreditar el examen de suficiencia que al efecto aplique el Instituto Federal Electoral.

Dicho reforma por lo consecuente se aplicaría a los senadores en atención al artículo 58 constitucional.

Para poder ser registrados ante el Instituto Federal Electoral, como candidatos a diputados o senadores previamente deberán haber acreditado un examen de suficiencia. El material base de estudio será proporcionado por el IFE a los representantes de los partidos políticos con un año de anticipación a la fecha de registro de sus candidatos, y el examen deberá realizarse seis meses antes del registro. El IFE será la instancia que determinará el lugar para realizar el examen único. El contenido del material didáctico lo realizará una comisión de 50 Diputados y Senadores federales, que sería elegida en sesión ordinaria y aprobada por tres cuartas partes de las Cámaras proporcionando que los turnos que integrarían esta carpeta básica de conocimientos por todo legislador.

Los temas que integrarán la carpeta base de estudio para los candidatos a Diputados y Senadores Federales se propone que contengan y abarquen las siguientes disciplinas.

Derecho Procesal

Constitucional

Fiscal
Penal
Administrativo
Introducción al Derecho
Electoral
Ética

Aspectos Generales de las condiciones actuales del país en sus aspectos:

Económicos
Impartición de Justicia
Seguridad Pública
Integración del Congreso de la Unión
Obras públicas
Índices de pobreza en estados y municipios

Los candidatos que no aprueben el examen no podrán ser registrados, en todo caso los representantes del IFE y de los partidos políticos propondrán a sus nuevos candidatos o podrán notificar al candidato que no hayan aprobado el examen a efecto de que vuelva a realizar el examen en una fecha que no podrá ser mayor a un mes después de conocer los resultados del primer examen.

La realización y calificación del examen será responsabilidad del Presidente del IFE.

De los candidatos a Diputados Federales Plurinominales de mayoría relativa estos deberán presentar el mismo examen una vez que ya se conozcan los resultados de las elecciones y se sepan el número de Diputados que corresponde a cada partido político. En este caso el examen lo presentarán al mes de los resultados referidos, y en el caso de los candidatos que no acrediten el examen se realizará el mismo procedimiento que en los candidatos a Diputados de mayoría.

La elaboración de la ley es como dice Arrellano García, una actividad fundamentalmente técnica jurídica. Se requiere el concurso de los abogados o sea, el producto Legislativo que emite el Congreso de la Unión es una labor jurídica.

Se podrá pensar que tal propuesta de inclusión a nivel constitucional, atenta contra el principio de la representación nacional y que esta en contraposición a la democracia que es la que le permite al pueblo el acceso a los diversos órganos del Estado.

Posición que considero no necesariamente cierta, ya que lo único que se estaría creando es un filtro a través del cual surgirían los elementos más capaces y con mejor preparación representando a la Nación, sin olvidar que el mismo pueblo es el que los estaría eligiendo.

4. LIMITACIONES PROPUESTAS A DIPUTADOS Y SENADORES.

En el presente trabajo se plantean las siguientes limitaciones con el objeto de que la función Legislativa no se vea menoscabada o interferida por intereses particulares de quien ejerza tan importante función que se confiere la ciudadanía:

1 - Como primer punto propongo que se adicione un artículo 59 en la que se contenga como límite a los candidatos a legisladores, que "No puedan acceder a los cargos de Diputados y Senadores los parientes de quien ejerza la Presidencia de la República y Gobernadores de los Estados, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad".

Lo anterior con el objeto de que se refuerce, la división de poderes, ya que en el caso de actualizarse el supuesto mencionado, la Función Legislativa se podría ver afectada, en el sentido, de que algunos de ellos, con su distinta naturaleza podría influenciar, en uno u otro, si se ven concurridas en una misma situación de familiaridad, con ello afectándose la toma de decisiones

No es difícil imaginar las consecuencias que atraerían aparejada, el que en miembros de una misma familia, concurren por una parte el poder Ejecutivo y por otro un integrante del poder Legislativo, el poder que se podría manifestar y de que manera podría ser manejada, por lo cual es mejor prevenir esta situación por las razones ya expuestas.

2.- El siguiente punto se puede manifestar en la limitación de que las personas o integrantes de compañías, que tengan pendientes contratos con el estado para la explotación o concesión de riquezas nacionales o de servicios públicos; así como sus representantes o apoderados de aquellas compañías extranjeras que se hallen en los mismos casos

A menos que los interesados liquiden públicamente, o cedan sus contratos a terceras personas que no sean miembros de su familia, parientes o renuncien Pública y efectivamente su calidad de representantes o mandatarios de contratistas o concesionarios del Estado.

Este punto es de suma importancia debido a que hay muchos casos en el país, en el que sea actualizado este supuesto, Legisladores que sea visto favorecidos en sus negocios o compañías debido a que el cargo de elección popular lo ocupan, como trampolín según sean sus intereses, y de alguna forma pueden tener control sobre situaciones que no sean favorables para ellos.

Se debe tener especial cuidado en esta propuesta ya que en caso de no intentar ponerla en práctica, seguirían dándose casos de monopolios tanto de servicios públicos y de explotación de riquezas naturales.

Ambas medidas propuestas, tiene por objeto reforzar la independencia del poder Legislativo, que se debe ver libre de todo interés particular y mezquino, para que efectivamente surja la representación Nacional dada por el pueblo Mexicano.

Por lo antes expuesto se propone se adicione el artículo 59 de nuestra carta magna quedando de la siguiente manera:

No podrán acceder a los cargos de Diputados y Senadores los parientes de quien ejerza la Presidencia de la República y Gobernadores de los Estados, hasta el primer grado de consanguinidad o afinidad, así mismo aquellos ciudadanos que tengan contratos activos con el estado para la explotación o concesión de riquezas nacionales o de servicios públicos; así como las personas que funjan como representantes o apoderados ante dichos contratos.

A menos que dichos ciudadanos liquiden públicamente, o cedan sus contratos a terceras personas que no sean miembros de su familia, parientes o renuncien a su calidad de representantes o mandatarios de contratistas o concesionarios del Estado.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La evolución del Constitucionalismo Moderno, podemos afirmar estuvo íntimamente vinculado a la historia Constitucional de Inglaterra, Roma España y Francia, países protagonistas fundamentales de dicha evolución que a base de cruentas luchas e incesantes enfrentamientos “arrancaron” al monarca despótico, derechos y prerrogativas consiguiendo consolidar el bien, máspreciado del hombre después de la vida “LA LIBERTAD”

SEGUNDA. En México la génesis del principio esencial de la división de Poderes o separación de funciones estatales, como medio a través del cual, el elemento poblacional en sus diversas etapas históricas demanda el respeto a su libertad individual, que estuvo presente como declaración siempre constante en los variados documentos de carácter constitucional.

TERCERA. EL Sistema Constitucional vigente acoge en su artículo 49 el principio de la división de poderes, declaración política fundamental inalienable que sufre oportunamente algunas excepciones.

CUARTA. El Congreso de la Unión es el órgano o poder Constitucional encargado de desarrollar la función Legislativa Federal del Estado Mexicano, quien entre sus más importantes funciones son modificar, reformar y derogar el orden Jurídico Nacional Este depositario Legislativo para ejercer su importante tarea, esta estructurado en la Cámara de Diputados y Senadores, los que tienen organización y funciones y competencia que los cuerpos normativos les señalan de carácter Federal y Local.

QUINTA. La composición de consagrar a nivel Constitucional el requisito para ser legislador más que por desvirtuar el principio supremo de la representación nacional, lo fortalece, porque redundaría en beneficio de la

representación y defensa de los intereses populares. El Poder Legislativo contaría con la preparación idónea para vislumbrar los alcances de leyes, presupuestos, reglamentos etc., que sean sometidas a su consideración, con ello ayudaría a eliminar el desprestigio actual del Poder Legislativo Federal ante el pueblo los otros poderes, ya que la planeación con sus debidas consecuencias, resultados y sobre todo el impacto en los Gobernados sería beneficio para la Nación estableciendo los principales beneficios para la población, a través de la legalidad.

SEXTA. El principio de la Representación persigue la integración de un cuerpo legislativo capaz de reflejar los rasgos fundamentales de la comunidad política a cuyo servicio pone su esfuerzo, su entendimiento y a su vez. El compromiso bajo desde este punto de vista, supone una identificación natural entre los intereses de los representantes y los de aquellos de quienes reciben su encargo por los rasgos comunes que comparten.

SEPTIMA. Hay que buscar un Congreso que funcione, que legisle, tomando como base las necesidades de la población que representa, el impacto positivo o negativo que podrían provocar la aprobación o negación de Leyes Generales, así como sus adiciones, abrogaciones o reformas; que tenga el real conocimiento de las consecuencias de que representan sus decisiones, que la ignorancia no rija sus decisiones como en algunos casos pasan.

OCTAVA. Se debe proponer la preparación de nuestros legisladores para que se manifiesten normatividades en beneficio de la población que representan. Que el servicio legislativo se transforme en una carrera valiosa y enriquecedora.

NOVENA. El fortalecimiento del legislativo a través de conocimientos jurídicos es esencial.

DECIMA. El Poder Legislativo es de suma importancia y a ellos concurre la gente más preparada, ya que de ella ha desprendido que este no sea sometida a algún otro poder en los países desarrollados.

UNDECIMA. La antigua ciudad de los aztecas no formaba grupos cerrados de altas clases para formar parte de la organización gubernamental ya que siempre se abrió la posibilidad para la gente del pueblo que demostrara cualidades guerreras e intelectuales.

DUODECIMA. Durante el desarrollo del Poder Legislativo en México a través de sus distintas constituciones siempre se trata de procurar que los elementos que lo integrasen fueran lo mejor preparados, ya que debido a las diversas situaciones que atraviesa el país, tenían que tomarse decisiones sabias y de lo cual se constato a través de sus múltiples constituciones.

DECIMOTERCERA. Entre los sistemas de Gobierno asentados en las constituciones mexicanas de 1824 y 1917, hay múltiples coincidencias. Se puede afirmar que los dos sistemas se aproximan en los puntos principales respecto a la estructuración del Poder Ejecutivo.

DECIMOCUARTA. En el transcurso histórico de los mundos y particularmente tratándose de México, el trabajo legislativo ha representado una actividad inherente a esa evolución. Podemos de esta forma, identificar constituciones políticas, leyes secundarias y decretos, que explican, respaldan y dan consistencia jurídica a los diversos y múltiples hechos pretéritos singulares que marcaron el carácter, el ser, modo de ser y querer ser del pueblo y del Estado Mexicano.

DECIMOQUINTA.- Si bien es cierto que el Congreso de la Unión es el representante de la Nación, existen 200 Diputados que no son elegidos

directamente por el pueblo y de los que se trata probablemente de Legisladores que se ven obligados a comprometerse con intereses especiales, intereses partidarios incondicionales.

DECIMOSEXTA.- Actualmente se puede observar claramente que nuestros legisladores carecen de una preparación académica adecuada para el ejercicio de sus cargos, aprobando o rechazando los asuntos que les sometidos a su consideración de acuerdo a las líneas que les marquen sus respectivos partidos políticos, buscando primeramente el beneficio personal que el colectivo, con ello dejando aun lado el bienestar de los ciudadanos que los eligieron como representantes populares, en quienes se penso que eran los mejores para dicha representación.

DECIMOSEPTIMA.- Una de las principales metas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es, o debería ser, primero procurar como gobernantes, a hombres que cuenten con más sabiduría para discernir, y más virtud para buscar, el bien común de la sociedad; tomando las providencia más eficaces para que garantizar que los que ocupan estos puestos sean hombres preparados virtuosos; De ello se desprende la necesidad de adicionar los artículos 55 y 58 de nuestra Carta Magna, en lo insertando que nuestros legisladores deben presentar un examen de suficiencia; lo anterior se justifica en la realización del bien común de la Sociedad a la que están dedicados a servir y no servirse de ella.

DECIMOCTAVA- Para que exista concordancia en una representación que será emitida por hombres sobre los hombres, primero habría que capacitar esa representación para controlar a los Gobernados.

DECIMONOVENA- La cultura Jurídica que tengan nuestros legisladores en los actos y hechos que ejercen a través de las Cámaras de Diputados y

Senadores, ayudará a manifestar mas claramente la representación que ostentan ya que siempre deben buscar el bien común.

VIGESIMA .- El criterio jurídico que contiene una posición ideológica respecto del Legislador, que mediante la forjación sana a través de la preparación y reflexiva del Derecho Positivo Mexicano, que constituye una de las características relativas a la profesión jurídica, lo que le permitirá a los Diputados y Senadores, asumir una posición autoritaria jurídica e intelectual.

VIGESIMA PRIMERA .- Hay la necesidad de reforzar y evitar practicas en los que se puedan tener en familias, representación de dos o más poderes; Por ello mediante adiciones y limitaciones para la garantizar el no ejercicio del influyentismo.

VIGESIMA SEGUNDA .- Es de suma importancia establecer limitaciones a los posibles diputados y senadores ya que se puede observar a través del transcurso de la vida legislativa, que el favoritismo que ejercieron algunos legisladores en sus negocios o compañías, ha sido en menos cabo del patrimonio del pueblo mexicano al ocupar como trampolín para sus intereses ello daría como resultado que se exterminara con algunos monopolios de este país tanto de servicios públicos y de explotación de riquezas naturales, en los legisladores debe prevalecer el bien común, el libre de todo interés particular y mezquino, para que efectivamente surja la representación Nacional dada por el pueblo Mexicano.

BIBLIOGRAFIA

- ARNAIZ AMIGO**, Aurora. "Instituciones Constitucionales Mexicanas", Segunda Edición, México, Editorial U.N.A.M., 1975.
- ACOSTA ROMERO**, Miguel. "Arcoiris Jurídico- Político", Editorial. La Prensa, 1998.
- ANDRADE SANCHEZ**, Eduardo. " Teoría General del Estado" Editorial Harla, Cuarta. Edición, 1995.
- ARTEAGA NAVA**, Elisur. " La Constitución Comentada por Maquiavelo" Editorial Siglo XXI, tercera. Edición, 1993.
- BURGOA ORIHUELA**, Ignacio. "Breve Estudio sobre el Poder Legislativo", Vigésima Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1990.
- BURGOA ORIHUELA**, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Vigésima Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1991.
- CALZADA PADRON**, Feliciano. "Derecho Constitucional", Tercera Edición, México, Editorial Harla, 1972.
- CARPIZO**, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917", Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 1990.
- CARPIZO**, Jorge. "La Elección y Representación de los Diputados y Senadores en el Derecho Legislativo Mexicano", Cámara de Diputados, XLIII, Legislatura, 1973.
- CARPIZO**, Jorge. "Estudios de Derecho Constitucional", Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1994.

CORDOVA, Arnaldo. "La Formación del Poder Político de México", Décima Cuarta Edición, México, Editorial Serie Popular, 1991.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. "Estudios de Derecho Constitucional", Tercera Edición, México, Editorial U.N.A.M., 1977.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. "Elementos de Derecho Constitucional", Instituto de Capacitación Política, 1989.

DUVERGER, Maurice. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", México, Editorial Ariel, 1986.

D'ORS, Alvaro. "Elementos de Derecho Privado Romano", Segunda Edición, Pamplona, Ediciones Universidad Navarra, 1975.

DE CARLOS SANCHEZ VIAMONTE. Instituciones Políticas, Ed. Libreros Unidos, Segunda Edición, México, 19172.

EUGENE PETIT . "Tratado Elemental de Derecho Romano", Segunda Edición, México, Editorial Epoca, 1977.

GARCIA CANTU, Gastón. "Política Mexicana", Décima Tercera Edición, México, U.N.A.M. 1990.

HERRERA Y LASSO, Manuel. "Estudios Constitucionales", Segunda Serie, México, Editorial, Jus México, 1990.

IGLESIAS GONZALEZ, Ramón y Monique "Derecho Romano", Segunda Edición, México, Editorial Harla, 1972.

KRIGER, Emilio. "Defensa Jurídica de la Constitución", Segunda Edición, México, Editorial Popular, 1994.

TENA RAMIREZ, Felipe. “Leyes Fundamentales de México 1800-1976”, Vigésima Séptima Edición, México, Editorial Porrúa, 1976.

ZINC HAROL D. Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno, Editorial Libreros Unidos, Edición, 1965.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1999.

LII, LEGISLATURA, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, "Derechos del Pueblo Mexicano", Tercera Edición, México, Editorial Librero Editor, 1985.

LEMUS GARCIA, Raúl. "Derecho Romano (compendio)", Cuarta Edición, México, Editorial Limusa. 1979.

LEMUS GARCIA, Raúl. "Derecho Romano Sinopsis Histórica", Cuarta Edición, México, Editorial Limusa. 1997.

LIONS, Monique. "El Poder Legislativo en América Latina", Segunda Edición, México, Editorial U.N.A.M. 1974.

LOREDO, Elvira De. "Historia de México", Etapas Precortesiana y Colonial, Segunda Edición, México, Editorial Trillas, 1960.

LOZANO, José María. "Tratado de los Derechos del Hombre", Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, 1972.

MORENO, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano", Novena Edición, México, Editorial Porrúa. 1990.

SAYEG HELU, Jorge. "El Constitucionalismo Social Mexicano", Segunda Edición, México, 1972.

MORINEU IDUARTE, Martha e Iglesias Gonzalez, Ramón. "Derecho Romano", Segunda Edición, México, Editorial Harla. 1992.

TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Vigésima Novena Edición, México, Editorial Porrúa, 1996.