

885809

**INSTITUTO UNIVERSITARIO Y
TECNOLOGICO MODELO**



INCORPORADO A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
CON CLAVE 8858-09

LICENCIATURA EN DERECHO

LICENCIADO EN DERECHO: UN REQUISITO
NECESARIO PARA SER LEGISLADOR

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

T O M A S R I O S G A L I N D O

ASESOR:

LICENCIADA NORA LUZ CHAVEZ HERNANDEZ

COACALCO, ESTADO DE MEXICO

30 DE MAYO 2005

m345814

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

A MI ASESORA

La licenciada Nora Luz Chávez Hernández, por aceptar ser mi asesora, y por tenerme toda la paciencia del mundo.

AL DIRECTOR DE LA LICENCIATURA EN DERECHO

El licenciado Juan Arteaga Montes De Oca, por ser tan comprensible y darme las facilidades para terminar mi tesis.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Manda Pérez

FECHA: 18/06/05

FIRMA: [Firma]

EN MEMORIA

De mi madre y de Rodrigo mi hermano, que sin pensarlo se me adelantaron en el camino, sin poder darles la alegría de verme dar este paso, para mí importante y que fuera uno de los motivos por el cual ellos junto con mi padre me dieran todo cuanto pudieron.

Me he quedado sin ustedes, sin embargo a ustedes les debo todo lo bueno que tengo y soy, esperando no defraudarlos en lo que me quede en el recorrido de este camino, y donde quiera que estén necesito creer que me escuchan para pedirles perdón.

A MI PADRE

El hombre que tanto trabajó, para darnos a mis hermanos y a mí, todo lo que en sus manos estuvo. Gracias por ser mi padre, ya que ahora solo tú eres la columna que me sostiene para no caer.

A MIS HERMANOS

A todos ustedes les agradezco los ánimos que me han brindado para seguir adelante; agradezco el apoyo que con cariño, siempre que está en sus manos, me han brindado; agradezco de todo corazón sus palabras de aliento, espero no defraudarlos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I EL DERECHO ROMANO.

1.1	Definición del derecho romano y su evolución	1
1.1.2	El poder legislativo romano	2
1.1.3	Los Jurisconsultos romanos	2
1.1.4	Jurisprudencia	3
1.2	La Monarquía, la costumbre y las leyes regias	3
1.2.1	El Senado	5
1.2.2	Patricios y plebeyos	5
1.2.3	Tres tribus fundadoras	6
1.2.4	Pontífices	6
1.2.5	<i>Comitia curiata</i> o comicios por curias	6
1.3	La República	7
1.3.1	Consulado	8
1.3.2	Senado	9
1.3.3	Senado-consultos	9
1.3.4	Magistraturas	10
	A)Ediles	10
	B)Pretores	11
	C)Cuestores	11
	D)Censores	12
	E)Tribunos	12
	F) <i>Comitia centuriata</i> o comicios por centurias	13
1.4	Imperio	15
1.4.1	Senado	15
1.4.2	Provincias senatoriales	16
1.4.3	Provincias imperiales	16
1.4.4	Magistraturas	17
1.4.5	<i>Comitia tributa</i>	17
1.4.6	<i>Concilium principis</i>	18

1.4.7	Constituciones imperiales	19
1.4.8	Código Gregoriano	20
1.4.9	Código Hermogeniano	20
1.4.10	Código Teodosiano	20
1.4.11	Ley de citas	21
1.4.12	La Codificación de Justiniano	21
1.4.13	La Instituta	24
1.4.14	El Código y las Novelas	24
1.5	Biografía de algunos juristas romanos	25
1.5.1	Comentario	27

CAPÍTULO II

EL PARLAMENTO INGLÉS.

2.1	Origen y desarrollo	28
2.1.1	Los Parlamentos medievales	29
2.1.2	El periodo de los Tudor y los Estuardos	36
2.1.3	Periodo comprendido entre la revolución de 1688 y la Ley de Reforma	39
2.1.4	Periodo moderno, que comienza en 1832	42
2.2	Reseña del Parlamento y la legislación:	47
	A) El parlamento no es originalmente la institución legislativa	47
	B) Peticiones presentadas al Trono por las Cámaras	48
	C) Conflictos entre la Corona y el Parlamento en materia legislativa	50
	D) Omnipotencia final del Parlamento	51
2.3	La separación del Parlamento en dos Cámaras	51
2.3.1	Cámara de los Comunes	52
2.3.2	Cámara de los Lores	56

CAPÍTULO III
MÉXICO: ANTECEDENTES DEL PODER
LEGISLATIVO.

3.1	Los Sentimientos de la Nación	58
3.2	La constitución de Apatzingán	59
3.3	Las Tres Primeras Constituciones del México Independiente	66
3.3.1	Constitución de 1824	67
	A)Composición de la Cámara de Diputados	68
	B)Composición del Senado	69
	C)El status del legislador	70
	D)Las funciones del órgano legislativo	73
3.3.2	La Constitución Centralista de 1836	76
	A)El Poder Legislativo	80
	B)Composición y organización de las Cámaras	80
	C)El status del legislador	81
	D)Facultades de las Cámaras	84
	E)El veto presidencial	85
	F)Inestabilidad Política	86
3.3.3	La Constitución de 1857	87
	A)Composición del Congreso de la Unión	91
	B)El status del legislador	92
	C)Las funciones del Congreso	94
	D)El reestablecimiento del Senado en 1874	96
3.4	La Constitución de 1917	103
3.4.1	La División de Poderes	105
3.4.2	Composición del Órgano Legislativo	106
3.4.3	La cuestión electoral	107
3.4.4	Requisitos para ser legislador	110
3.4.5	Iniciativa y formación de las leyes	111

CAPÍTULO IV

EL PODER LEGISLATIVO ACTUAL EN MÉXICO

4.1	Cuál es su papel dentro de la organización del Estado	112
4.2	Organización del Poder Legislativo Federal	115
4.3	Cuál es su papel en la gobernabilidad del país	117
4.4	La crisis del Poder Legislativo	121
4.4.1	Personajes que integran el Congreso de la Unión	126
	A) Diputados	126
	B) Senadores	130

CAPÍTULO V

DERECHO COMPARADO.

5.1	Concepto	138
5.2	Constituciones de América	138
5.2.1	Requisitos para ser Diputado	139
5.2.2	Requisitos para ser Senador	143
5.3	Propuesta para mejorar el Poder Legislativo	145
5.3.1	Lo que opina el Senado	146
5.3.2	El licenciado en derecho en el Congreso	148
5.3.3	Finalidad	150
5.3.4	Justificación	151

CONCLUSIONES	152
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	155
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Considerando el sistema normativo desde un punto de vista estático, los problemas que se presentan con mayor frecuencia al legislador cuando elabora una nueva norma y la misma es incorporada al cuerpo preexistente derivan del surgimiento de contradicciones, o de redundancias.

Es bastante frecuente escuchar acerca de la crisis legislativa, de la manera en que tal crisis se manifiesta, y cómo la misma afecta esferas que van desde la producción de la norma y su aplicación, hasta aspectos más complejos como la eficacia del sistema normativo. También se puede notar que invariablemente se atribuye el origen de la señalada crisis a razones técnicas, y en consecuencia se considera que la solución a la misma debe provenir de las llamadas técnicas legislativas, entendiendo por tal una serie de procedimientos instrumentales que pueden ayudar a mejorar la calidad de los textos normativos; y producida esta mejoría, se apuesta a que quedarán automáticamente resueltos todos los problemas derivados de la siempre muy mencionada crisis de la legislación.

En todo lo señalado hay algunos componentes de verdad que es imposible desconocer; sin lugar a dudas es cierto que la calidad de los textos normativos ejerce una importante influencia sobre el proceso de aplicación de las leyes, y sobre la eficacia de las mismas. Sin embargo, resulta algo simplista reducir el ámbito de los problemas de legislación a esa dimensión, y

más aún pensar que las técnicas legislativas pueden por sí solas ofrecer una solución global a tales problemas.

La llamada crisis de la legislación guarda relaciones más amplias que la señalada, y en consecuencia no es susceptible de ser resuelta mediante el único recurso de las técnicas legislativas.

Ante esto, es necesario recordar que el Congreso de la Unión, que se conforma por una cámara de senadores y otra de diputados, representa en la actualidad un papel decisivo en la conducción de los asuntos del país, siendo su principal función legislar. Y recordemos también que la mayoría de las personas que han integrado a lo largo de la historia dichas cámaras son gente que no tiene conocimiento en la materia; hablamos de luchadores, boxeadores, actores, actrices, cantantes, líderes populares que apenas terminaron la secundaria o incluso empresarios, doctores, ingenieros y demás, pero reiteramos, que no tienen **los conocimientos necesarios para desempeñar acertadamente las funciones como legisladores, ni mucho menos la convicción de ello**; más bien a ellos los mueve un interés personal o grupal, exageradamente bien remunerado, de estar ahí, por lo que son ellos, junto con su ignorancia, el principal problema de la ya citada crisis legislativa.

A lo largo de la historia, las personas que nos gobiernan han dejado al olvido el objetivo de la misma, siendo este, el retomar lo conveniente y desechar lo malo, para así mejorar nuestra calidad de vida y no caer en los defectos o errores que en la actualidad nos han llevado, hablando particularmente de nuestro poder legislativo, a una mal integración y

funcionamiento de dicho poder y obviamente la exigua calidad de las leyes que ellos elaboran o modifican.

Es cierto, sin lugar a dudas, que la mayoría de los mexicanos tendemos a olvidar la historia; y las personas que se encuentran en el poder solo hacen mención de ella, en lo que personalmente les convenga; sea en un discurso de una campaña electoral, para convencer al pueblo de que lo elijan como su representante o ya sea en el desempeño de su encargo, para justificarse de un error o un mal proceder.

Se menciona esto, porque en la actualidad nuestra constitución establece ciertos requisitos para ser legislador, importantes todos ellos, pero que no hacemos referencia a los mismos por no ser el punto central; empero nuestros gobernantes han dejado al olvido el requisito más importante y necesario ligado a los conocimientos y preparación académica que debe cubrir el legislador para desempeñar sus funciones.

El fundamento de lo anteriormente dicho se encuentra establecido sobre lo que Morelos expidiera como sus ya famosos “Sentimientos de la Nación”. Entre los requisitos que se señalan a los diputados para serlo, figuran, desde luego, el de la ciudadanía; el diputado no podía ser menor de treinta 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”.

Es decir, a manera platónica, 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 en el 140. de sus “Sentimientos de la Nación”, dado lo mucho que tendría que conocerse para desempeñar con acierto la función; y al paso de poco tiempo esta idea fue recogida por el Decreto Constitucional (Constitución de Apatzingán), que en el desarrollo de este texto analizaremos, al exigir dicha calidad un tanto atemperada, a fin de darle un carácter humano, adecuándola a una realidad manifiesta; no exigía que para ser diputado fuera necesario ser sabio, porque además ¿quién 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.

Una persona para avalar el buen desempeño de sus tareas tiene que conocer bien su profesión, trabajo u oficio; no podemos encargarle al zapatero que nos garantice la elaboración de un rico pastel, ni al doctor que nos haga un zapato cómodo y a la medida. Quizás el zapatero si nos haga un pastel y el doctor un zapato, pero sin los conocimientos necesarios la calidad de ese trabajo no nos dejará satisfechos, sino por el contrario con muchas inconformidades.

En el desarrollo de este trabajo mencionamos, principalmente, la importancia que el licenciado en derecho ha asumido a lo largo de la historia para la creación de las leyes que rigen en toda sociedad. También anotamos la historia del parlamento inglés, por ser el prototipo a seguir, como institución legislativa, en varios países del mundo y, que entre ellos se encuentra México. Espero y confío en que las afirmaciones formuladas, los razonamientos expuestos y las conclusiones obtenidas merezcan el interés de los estudiosos y la simpatía de quienes desean una mejor legislación y en general un poder legislativo realmente competente en el desempeño de sus funciones para beneficio de todos los mexicanos.

CAPÍTULO I

EL DERECHO ROMANO.

1.1 DEFINICIÓN DEL DERECHO ROMANO Y SU EVOLUCIÓN.

Conjunto de principios que rigieron al pueblo romano desde la fundación de Roma hasta la muerte del emperador Justiniano. Su evolución abarcó cuatro períodos: Monarquía, República, de los Emperadores Paganos y de los Emperadores Cristianos. Durante el período monárquico el derecho romano era un periodo muy sencillo, laico y opuesto al canónico, que se limitaba exclusivamente a proteger la propiedad de la tierra y los instrumentos de labranza, así como la represión de ciertos daños a particulares y sus bienes a través de la ley de las Doce Tablas. En cambio durante la república el crecimiento de las necesidades de los habitantes produjo el desarrollo más completo de este derecho hasta desembocar en una verdadera técnica jurídica digna de encomio. Al llegar el periodo imperial el conocimiento del derecho ya llegó a constituir una especialidad y una profesión. Aparecen trabajos de ordenación y comentarios jurídicos que desembocan en voluminosas compilaciones que representan el escalamiento a la cumbre gloriosa de este derecho.¹

¹ JIMÉNEZ SANTIAGO TIANA, Sócrates, Diccionario de Derecho Romano, 3ª. ed., SISTA, México, 2002, p. 118.

1.1.2 El poder legislativo romano.

El poder legislativo romano pasó por tres etapas muy marcadas: primeramente, durante la Monarquía este poder correspondía a los individuos de la “*gens*”, reunidos en los *comicios por curias*, normalmente convocados y presididos por el rey; en cambio al proclamarse la República, el pueblo se organizó por clases y la facultad de elaborar las leyes pasó a ser exclusivo de los *comicios por centurias*, convocados por el cónsul, dictador o tribuno militar; finalmente, durante el Imperio cesan las reuniones populares y toman el carácter de leyes las decisiones emanadas del emperador, llamadas comúnmente *constituciones imperiales* que, compiladas en colosales códigos, trascendieron a varias legislaciones.²

1.1.3 Jurisconsultos romanos.

Personas dedicadas exclusivamente a conocer el derecho y las leyes y dar opiniones sobre ellos. En la antigua Roma éstos eran hombres versados en la ciencia jurídica que si bien no participaban en la administración de la justicia, sí auxiliaban a quienes estaban asignados a esa tarea, y a quienes participaban en los poderes públicos que en su mayoría ignoraban las leyes ni dedicaban atención alguna para conocerlas. Durante el Imperio muchos de estos personajes, por su preparación y filosofía, fueron autorizados por el príncipe para dar respuesta a las cuestiones que se les planteara, sin necesidad de formalidad alguna, pero valederas por su doctrina con las que muchas veces

² Ibid., p. 207.

constituían los cimientos de las resoluciones judiciales. Fueron famosos jurisconsultos de la época de oro del derecho romano: Gayo, Papiniano, Modestino, Salvio Iuliano, Cervidio Scaévola y Ulpiano.

1.1.4 Jurisprudencia.

Conocimiento de las cosas divinas y humanas y ciencia de lo justo y de lo injusto. En la antigua Roma la jurisprudencia estaba representada por un consejo asesor de hombres prudentes, avesados en el derecho. En un principio sus opiniones no tuvieron carácter obligatorio sino únicamente moral y doctrinal, hasta que tiempo después sus aportaciones ya fueron sancionadas con fuerza de ley y los jueces las tomaban en cuenta para dictar sentencias.

1.2 LA MONARQUÍA, LA COSTUMBRE Y LAS LEYES REGIAS.

La historia comparada del derecho demuestra que todas las naciones en su etapa primitiva, se rigieron por costumbres, es decir, por usos practicados reiteradamente por el pueblo con la convicción de su obligatoriedad. Roma no se sustrajo a esa regla.³

Puede aseverarse, por lo tanto, que el derecho romano de todo el período monárquico fue consuetudinario, no legislativo.

³ C. RUSSOMANNO, Mario, Breve Historia del Derecho Romano, Ed. CLARIDAD, México, 1988, p. 48.

Tales costumbres primitivas (*mores maiorum*) provenientes tal vez muchas de ellas de épocas precívicas –es decir de los consorcios gentilicios anteriores a la fundación de Roma- se creía que provenían de los dioses y, por ello, estaban teñidas de religiosidad y confiadas especialmente a la custodia del colegio de los Pontífices. A base de tales costumbres, el rey juzgaba y castigaba, desarrollándose así el derecho privado.⁴

Es generalmente admitido que la primera ley en sentido estricto, es decir, votada por Comicios, fue la Ley de las XII tablas. Sin embargo, la tradición nos habla de la existencia de “leyes regias” (*leges regiae*), atribuidas a Rómulo, Numa Pompilio, Tulio Hostilio y hasta Servio Tulio, y dos textos del Digesto atribuidos a Pomponio y Paulo indican que tales leyes habían sido recopiladas por Papirio, quien se supone que fue un Pontífice Máximo en la época de expulsión de los reyes.

La doctrina más autorizada niega que las pretendidas “leyes regias” hayan sido votadas por el pueblo en comicios, y considera que la recopilación atribuida a Papirio (*ius Papirianum*) fue una compilación apócrifa de fines de la República.

Algunos fragmentos de dichas pseudo leyes han llegado hasta nuestros días a través de escritores antiguos y de un texto del jurisconsulto Marcelo, pero su lectura demuestra que son todas prescripciones de orden religioso, establecidas por la jurisprudencia pontifical e impuestas por los distintos

⁴ Ibidem.

Reyes. Por ende, no se trata de verdaderas leyes, porque es sabido que los *comicios curiados* nunca tuvieron intervención en disposiciones religiosas.⁵

1.2.1 El senado.

El gran respeto que se le tenía al anciano (*senex* o *senil*), dio como consecuencias elevar a rango supremo a los más venerables, al grado tal, de conformar un grupo de 100 y posteriormente de 300 integrantes, originarios todos ellos de los distintos grupos familiares denominados “*gens*”, compuestos a su vez por un determinado número de familias patricias, aproximadamente 300.⁶

1.2.2 Patricios y plebeyos.

La única clase que participaba en los procesos políticos dentro de la Roma, era el patriciado, de esta manera vivían dos pueblos que aún relacionados entre sí económicamente, tanto patricios como plebeyos, se encuentran separados en todos los demás aspectos de la vida: religión, costumbres, autoridades y lo que es más, hasta el mismo origen.

⁵ C. RUSSOMANNO, Mario. *Ob. cit.*, p. 49

⁶ FLORES BARRAZA, Francisco E., *Prontuario General de Derecho Romano*, CARDENAS EDITOR, 1991, p.12

1.2.3 Tres tribus fundadoras.

Según la opinión más autorizada Roma se fundó en el año 753 a. C. En la margen izquierda del Río Tíber, con la concurrencia de tres tribus: los *ramneses* (latinos); los *ticienses* (sabinos) y los *lúceres* (etruscos).

1.2.4 Pontífices.

Los primeros en conocer Derecho Romano fueron los sacerdotes supremos; estos mismos prevén la especial elaboración, conservación y posteriormente la divulgación, de leyes o fórmulas procesales que llegan a resolver los conflictos litigiosos de la época.

1.2.5 *Comitia curiata* o comicios por curias.

Los comicios por curias, como podrá apreciarse, treinta curias integraban la población interna de las tres tribus fundadoras que pudiéramos equipararlas a nuestras colonias o barrios, pero con control y autoridad más estrictos. La curia era la asamblea representativa de la monarquía y la votación era efectuada por cada curia independientemente del número de integrantes de la misma.⁷

Los comicios por curias eran asambleas de carácter político, en las que el pueblo romano, convocado al efecto por el rey, aceptaba o rechazaba las

⁷ *Ibid.* p. 13

proposiciones sometidas a su decisión. En ellas los ciudadanos se reunían por curias y votaban individualmente dentro de su curia respectiva. Los principales asuntos de su competencia eran, además de la elección del rey y de su intervención en los negocios políticos de importancia, la abrogación y concesión de ciudadanía a plebeyos y extranjeros, la concesión del "*imperium*" a los magistrados y la confirmación de las leyes aprobadas por los *comicios centuriados*. Los comicios por curias perdieron pronto toda importancia política y aún cuando llegaron a existir en el periodo republicano, su hegemonía ya era mermada, pasándose a los comicios por centurias. Su radio de acción ya sólo se limitaba a ciertos actos en que la religión estaba interesada, como lo relacionado a investidura de magistrados y consagración de testamentos.⁸

1.3 LA REPÚBLICA.

Período político romano que surgió al ser expulsados los reyes del poder. Primeramente tuvo un carácter aristocrático, por conservar algunas instituciones del régimen anterior, pero más tarde cambió, debido a las luchas constantes entre patricios y plebeyos por una mejor organización del Estado a un sistema constitucional, que duró hasta la época de los Césares.

Durante la República, sólo podían proponer leyes —con el sentido amplio, comprensivo de los plebiscitos— los cónsules, los pretores y los tribunos, y

⁸ JIMÉNEZ SANTIAGO TIANA, *ob. cit.*, p. 73.

según el proponente se denominaban respectivamente, leyes consulares, pretorias o tribunicias.

1.3.1 Consulado.

Los romanos, a quienes el poder de una sola persona les había causado grandes estragos, prefirieron dejar el mando de la Nación en manos de dos magistrados anuales, denominados cónsules,⁹ quienes eran elegidos por los *comicios centuriados* y fungían alternándose por meses en la superioridad de uno sobre el otro, y cuando alguno moría o abdicaba, el otro convocaba los comicios para nombrar al sustituto, que permanecía hasta finalizar el año. Sus facultades eran las siguientes:

- a) *Intercessio*. Recurso para neutralizar la actividad de un cónsul a otro.
- b) *Coertio*. Es decir un mando policiaco.
- c) *Jurisdictio*. En su acepción de dirigir la administración de justicia.
- d) *Ius agendi cum populo*. Derecho de hacer proposiciones en los comicios.
- e) *Ius agendi cum senatu*. Derecho a pedir la opinión del senado (*senatus consulta*). Además, se les confiere facultades financieras, que en su conjunto, esta y todas las anteriores atribuciones constituyen el “*imperium*” o poder público del cónsul.

⁹ FLORES BARRAZA, Francisco E. *Ob. cit.*, p. 14.

En caso de guerra los romanos nombraban un dictador, si ambos cónsules partían a los campos de batalla; pero sólo mientras permanecía acéfalo el gobierno, y en tanto subsistiera el conflicto que le hubiera dado origen.

1.3.2 Senado.

El senado romano que gozaba de un prestigio, es considerado por muchos el verdadero poder, pues este mismo se establece como un cuerpo consultivo cuyas decisiones son determinadas SENADO CONSULTOS, y es el único organismo asesor que permanece indefinidamente en el gobierno.¹⁰

1.3.3 Senado-consultos.

“Lo que el senado manda y establece” (Justiniano). Los Senado-Consultos eran disposiciones de carácter normativo emanadas de la potestad legislativa del Senado. Tuvieron su origen en el último siglo de la República romana como consecuencia del reconocimiento hecho al Senado de sus atribuciones en cuanto a la potestad de anular una ley si así lo consideraba necesario, así como la de eximir a un ciudadano determinado o a toda la población del cumplimiento de una ley (facultad de dispensa).

Por otra parte, los Senado-Consultos consistieron también en ciertos consejos paternos dirigidas por los senadores a ciertas actividades o al pueblo en general sobre algunos casos específicos de derecho. Comenzaron

¹⁰ Ibid., p.15

por ser contestaciones a preguntas de algún magistrado que requería orientación sobre algún punto concreto de derecho. Eran decisiones o resoluciones senatoriales, que al principio sólo se referían a la administración pública aunque más tarde, cuando el Senado tuvo facultades verdaderamente legislativas y deliberaban a nombre del pueblo, se convirtieron en leyes que servían para reformar y fortalecer el derecho privado.

Al llegar el Imperio, los Senado-Consultos ya se formalizaban a través de una proposición del emperador que este presentaba al Senado para su estudio y aprobación.

1.3.4 Magistraturas.

Las funciones de los cónsules, eran bastantes, amplias y variadas de ahí que fuera una necesidad encargar a funcionarios públicos, ciertas labores de gobierno; de esta manera aparecen los siguientes magistrados que a continuación se describen:¹¹

A) Ediles.

Estos funcionarios aparecen aproximadamente en el año 366 a. C., los cuales se encargaban de la labor policíaca, impartiendo el orden y justicia en mercados y calles; duraban un año en sus funciones.

¹¹ FLORES BARRAZA, Francisco E. *Ob. cit.*, pp. 15-19.

B) Pretores.

Esos magistrados aparecen en el año 367 a.C., y se encuentran comisionados a la administración de justicia civil. Consideramos al pretor como el funcionario más importante en la problemática social y a quien le toca decidir una situación de fondo dentro de un conflicto de intereses entre personas, utilizando para ello su propio derecho en muchos de los casos (*Ius Honorarium*), el Derecho Honorario. Al entrar en funciones publicaban “edictos” en los que consignaban los principios de derecho en que deberían inspirar sus resoluciones.

Fue tan importante la labor de este personaje que durante el periodo republicano se advirtió en su persona una confusión de poderes. A veces fungía como juez, otras como legislador, ejecutor o amo del poder, dirimiendo controversias entre particulares. Los pretores, al igual que los cónsules eran designados anualmente en los comicios.

C) Cuestores.

Aparecen aproximadamente en el año 421 a.C. Son estos magistrados encargados de la justicia penal, aunque posteriormente administraban el erario público; asimismo intervenían en la recaudación de impuestos y tributos, asemejándose en este sentido a una especie de agentes fiscales administradores.

D) Censores.

Otra de las funciones importantes, es la censura, creada aproximadamente en el año 443 a.C. Dichas personas, en la categoría de funcionarios públicos, desempeñaban labores de vigilancia a la moral pública y privada de los ciudadanos romanos ya que incluía la revisión misma de las casas-habitación familiar (*domus*). Este mismo funcionario elaboraba las listas de los candidatos a Senadores, a tal grado que así podían decir quien integraba el Senado, de la misma manera señalaban a los censores quienes se excluían de dicho órgano consultivo.

Por último abundamos, que una gran carrera política como funcionario público, culminaba con el cargo de censor; de ahí dicha importancia, pues sólo ciudadanos distinguidísimos ocupaban esta Magistratura. Por ende, el inmenso prestigio de la "*Gens*" o grupo familiar que tuviera en su seno como antecedente, uno a varios censores.

E) Tribunus.

Los tribunos fueron elegidos de entre la clase plebeya, a la cual representaban y estos mismos magistrados eran elegidos en las asambleas denominadas *Concilia Plebis*. El tribuno duraba un año en sus funciones y dicho cargo fue más bien una concesión para los plebeyos, cuando estos últimos abandonaron Roma. Es por ello que los patricios, ante esta situación, dado que dependían de las labores desempeñadas por la clase plebeya,

tuvieron que conceder una Magistratura, bajo la designación de Tribunalado y que en número de dos, se encontraban dotados de las siguientes funciones:

a)Derecho de veto. Con objeto de oponerse a cualquier ley o decisión que perjudicara los intereses de su clase.

b)Inviolabilidad. El puesto de tribuno era sacrosanto para la sociedad misma y de esta manera, respetado como tal, incluso nadie podía aprehenderlo, constituyéndose de igual manera en abogado de los plebeyos, así como también tenía facultades para convocar a sus asambleas o concilias.¹²

F) *Comitia centuriata* o comicios por centurias.

Las reformas introducidas por el monarca Servio Tulio, organizan a los ciudadanos para fines militares y civiles, aunque se piensa tal vez esto debido a la derrota sufrida por los romanos en manos de los galos, dirigidos por su jefe llamado Breno.

Los comicios por centurias fueron instituidos por Servio Tulio en virtud de las desventajas presentadas por los comicios por curias. Dicho rey creó este sistema fundado ya no en el origen de las personas, sino atendiendo su domicilio y su fortuna. Esto lo llevó a cabo para apoyar a la clase patricia, que hasta el momento cargaba con los impuestos y el servicio militar, lo que sin duda limitaba el progreso y la fuerza del Estado romano. Los comicios por centurias dictaban leyes de orden público, aunque sin precisar la ratificación

¹² Ibid., pp. 17 y 18.

del senado. Sobre ellos recaían asuntos que antes eran de la atribución del rey; tales como si había o no de emprenderse una guerra y el entender en los delitos de alta traición, nombramientos de magistrados mayores y ejercer jurisdicción en las causas criminales de carácter político.¹³

Aproximadamente en el año 390 a.C., (según el sentir de aquella frase “¡hay de los vencidos!”). Se crean los comicios por centurias, basándose en un censo económico realizado cada cinco años, en los siguientes grupos:

a) Individuos con más de 100 mil ases, constituían ochenta centurias y así la primera clase (un as tendría un valor aproximado de 20 ctvs.);

b) Aquellas personas que poseían 75 mil, y menos de 100 mil ases, les correspondían 20 centurias conformando de esta manera la segunda clase;

c) Aquellas personas que tenían más de 50 mil, pero menos de 75 mil ases, conformaban la tercera clase y se les consentían solo veinte centurias;

d) La cuarta clase se formaba con quienes tenían más de 25 mil, pero menos de 50 mil ases, otorgándoseles veinte centurias;

e) Quinta clase, personas que tenían más de 10 mil pero menos de 25 mil ases otorgándoseles treinta centurias.

Sin embargo existía la clase de los caballeros que poseían 18 y 5 centurias más repartidas en las clases sociales más bajas. Pudiere pensarse, a simple vista, que los comicios por centurias constituían una asamblea popular, mas esto distaba mucho, ya que bastaba el acuerdo de la primera clase y la

¹³ JIMÉNEZ SANTIAGO TIANA, Sócrates, *ob. cit.*, p. 72.

clase de los caballeros para lograr la mayoría en las votaciones, puesto que del total de 193, 98 centurias correspondían a las dos clases anteriormente citadas; por lo tanto no existe una real repartición democrática de las decisiones en el pueblo romano contradiciéndose con el sentir de una república.¹⁴

Lo que en un principio fue exclusivo para los patricios, los comicios por centurias permitieron con el tiempo, el acceso a los plebeyos quienes le imprimieron considerable fuerza. Sin embargo, al llegar la etapa imperial, los comicios por centurias pierden toda importancia, ya que César les privó de la facultad de decidir sobre la paz y la guerra, y Augusto les retiró las atribuciones judiciales y legislativas.

1.4 IMPERIO

El imperio, como tercera etapa histórica, se inicia con el advenimiento de la época clásica, bajo Augusto, aproximadamente del año 27 a.C., al 284 d.C., época en la cual, tanto el Emperador como el Senado comparten el poder gubernamental.

1.4.1 Senado.

Durante el Imperio su número se redujo, aunque con muchas atribuciones aun. Interveníó en la administración central del Estado, la suprema inspección del culto y de hacienda, el gobierno de las provincias senatoriales y la facultad

¹⁴ FLORES BARRAZA, Francisco E., *ob. cit.*, pp.18 y 19.

de elegir al emperador, confiriéndole el “imperium”. Dirigía los preparativos militares para las guerras, designando al o a los generales que habían de dirigir la campaña, ofreciéndoles, a su retorno, los honores del triunfo, si eran acreedores a éstos. No obstante aquellas exclusivas atribuciones, el poder del Senado comenzó a declinar al llegar el “bajo imperio”, cuando Constantino decidió trasladar su gobierno de Roma a Constantinopla, por lo que también dividió las facultades e intervenciones del Senado, reduciendo éstas a meras disposiciones de tipo consultivo y controlado por el emperador. Esta fue la fase final de la exclusividad de las funciones del Senado en la política romana.

1.4.2 Provincias senatoriales.

Las constituyen aquellas provincias pacíficas, por regla general dentro de la península itálica, y que estuvieron gobernadas por un precónsul, quien vigilaba los posibles disturbios, y más que nada que se pagara puntualmente el “*Stipendium*” o contribución al fondo del erario público.

1.4.3 Provincias imperiales.

Fueron aquellas posiciones expuestas a los ataques de los bárbaros, que estuvieron gobernadas por un legatario o procurador, quien se encargaba de cobrar puntualmente el tributo al pueblo sometido y además daba cumplimiento a la administración de justicia de dichos lugares.

Este tipo de provincias se encontraban fuera de la península itálica, perteneciendo al Estado Romano por derecho de conquista y concediéndose a

las habitantes de los fondos provinciales a la posibilidad de ser propietario, a través de la utilización jurídica de la “*praescriptio longi temporis*”.

1.4.4 Magistraturas.

Los magistrados en el imperio son similares a los de la República, solo que se amplía su número y se les otorga una remuneración económica, medida bastante aceptable, introducida por César, con objeto de evitar la corrupción y “las costas judiciales de los futuros procesos” a que podían ser sometidos los funcionarios públicos deshonestos.

El Imperio amplía otros cargos, que sin tener la categoría de magistrados, desempeñan funciones dentro de la administración pública, y estos son:

- a) *Praefectus praetorio*. Juez supremo en asuntos civiles o criminales; poseía funciones militares y judiciales que el Emperador le encomendaba.
- b) *Praefectus urbi*. Agentes de política de la ciudad.
- c) *Praefectus vigilium*. Aquellos que evitaban robos e incendio.
- d) *Praefectus aerari*. Encargados de la administración del fondo público.
- e) *Legati augusti*. Los legatorios creados por Augusto, simplemente.

1.4.5 Comititia tributa.

La asamblea popular, a la que supuestamente pudiéramos llamarle así, en el imperio fueron los comicios por tribus; para lo cual la ciudad de Roma se seccionaba en cuatro tribus y el campo en 31 tribus rústicas, de ahí que tan

sólo un puñado de tribus ricas de la provincia podían asistir a las asambleas en Roma; tenían más influencia que los mismos proletarios de la ciudad; de esta manera nos encontramos de nueva cuenta ante la falta de una total votación democrática.

Las funciones de los comicios por tribus eran de tipo político- legislativo sin que ello implique la desaparición de los anteriores comicios centuriados, previstos y establecidos en la Época Republicana.

Por lo que se refiere a la consolidación del Imperio, primero como es sabido, por Julio César y posteriormente con Augusto, ellos mismos preparan el terreno para que se configure un cambio radical en la forma de gobierno anterior en donde la cabeza fundamental es ahora la del Emperador, sometiendo el poder del “altivo” Senado. Tal situación le cuesta la vida a Julio César mientras que el propio Augusto utiliza una manera más diplomática para ganarse al Senado; sin embargo aún con ello el mismo Augusto no acudía a las reuniones senatoriales sin coraza protectora.¹⁵

1.4 6 *Consilium principis*.

Llamado también *Aula Regia*, este cuerpo asesor fue instituido por César Augusto y era un órgano asesor de los príncipes o emperadores. Se integraba por juristas de mayor autoridad y prestigio, nombrados primeramente al azar y más tarde por el emperador a quien acompañaban al Estado. Eran renovados

¹⁵ FLORES BARRAZA, Francisco E., *ob. cit.*, p. 22.

cada seis meses o a veces cada año, participando en sus funciones eminentes jurisconsultos y otras personas relevantes.

1.4.7 Constituciones imperiales.

Normas legales o actos resolutivos emanados del emperador romano, consistente en reglas que bien pueden destinarse a la legislación sobre condiciones del pueblo, o para las condiciones jurídicas de las personas en particular. Las constituciones imperiales podían manifestarse por “*edictos*” (emitidos por el príncipe en su calidad de magistrado, en el goce del “*ius edicendi*”), por “*decretos*” decisiones judiciales sometidos a su jurisdicción en primera instancia o en apelación), por “*rescripta*” (respuestas dadas en forma de cartas dirigidas a los magistrados que le consultaban sobre casos concretos) y por “*mandata*” (instituciones dirigidas a los funcionarios públicos en materia de administración). En el período imperial romano, el poder legislativo ya no pertenecía al pueblo, sino que los emperadores eran los únicos y exclusivos titulares de ese derecho. Los *senado-consultos* ya no se dictaban con carácter legislativo, y los pretores tampoco publicaban edictos; sólo las constituciones imperiales desarrollaban para entonces todo el sistema jurídico, al extremo de constituir todas las demás fuentes del derecho. La vasta actividad legislativa que constituyeron las constituciones imperiales obligó a su compilación con la iniciativa privada, como los códigos Gregorianos y Hermogeniano, o con carácter oficial, como el Teodosiano y la Ley de citas.¹⁶

¹⁶ JIMÉNEZ SANTIAGO, Sócrates, *ob. cit.* p. 82.

1.4.8 Código gregoriano.

Famosa compilación privada de la época clásica del derecho romano. Su autor, el jurisconsulto Gregoriano, o Gregorius (de donde deriva su denominación) reunió un conjunto de *Constituciones Imperiales* vigentes en los años 196 a 295. Período comprendido de Septimio Severo hasta Diocleciano.

1.4.9 Código hermogeniano.

Cuerpo de leyes integrado por *Constituciones Imperiales*, reunido y ordenado durante la época de los emperadores cristianos. Para unos, su autor es desconocido, para otros, se debe a un jurisconsulto de nombre Hermógenes, de escaso mérito. Dicho Código fue considerado complemento del Gregoriano, al cual siguió. Su vigencia fue de 291 a 365, o sea el período que abarcó de Dioclesiano hasta Valentiniano.

1.4.10 Código teodosiano.

Reunión doctrinaria de materias de todas las *Constituciones Imperiales* promulgadas por Constantino y sus sucesores. De índole oficial y adjudicado a Teodosio II, dicho Código contuvo disposiciones de orden público y privado. Publicado en 16 Libros, fue producto de un basto trabajo que pretendió, en principio, reunir tanto *Constituciones Imperiales* como extractos de grandes jurisconsultos de su época.

1.4.11 Ley de citas.

Valiosa Constitución utilizada en las postrimerías del derecho romano. Fue elaborado por Teodorico II y Valentiano III, para reducir el número de obras a consultar en la práctica judicial. En su texto "*Ius controversium*" daba autoridad a los escrito de grandes jurisconsultos de la época clásica como Papiano, Paulo, Gayo, Ulpiano y Modestino, advirtiendo que si sobre un mismo punto sus opiniones resultaran contradictorias, el juez debía atenerse al dictamen mayoritario; y en caso de empate, decidirse por Papiano; mas si éste no tuviera cuestionado el tema, el juzgador debería aplicar la versión que creyera más conveniente.¹⁷

1.4.12 La codificación de Justiniano.

Durante los inicios del mandato de Justiniano, la confusión reinaba en Roma; la legislación y la jurisprudencia estaban saturadas de Constituciones Imperiales que proporcionaban la incertidumbre, la oscuridad y sobre todo la contradicción. Todo ello tendía al desajuste de la administración legal, que hasta entonces había sido orgullo del pueblo romano.¹⁸

Ante tal situación amenazadora de desquiciamiento y trastorno generales, durante el segundo año de su mandato Justiniano se propuso llevar acabo una reforma radical del derecho, fundada en la simplificación y derogación de las disposiciones legales que se encontraban en contradicción. Es así como se

¹⁷ Ibid., p. 210.

¹⁸ MORALES, José Ignacio, Derecho Romano, Ed. TRILLAS, México, 1987, p. 92.

conforma el *Corpus Iuris Civilis* integrado por el *Digesto*, las *Institutas*, el *Código* y las *Novelas*.

Fijó su mirada en el jurisconsulto Triboniano, en quien valoró su inteligencia y talento y, con vista en los resultados de sus tareas y actividades, a lo célebre de su personalidad y al ejercicio de una profesión que lo había llevado a las más altas magistraturas del Imperio, comisionó con él y dictó una *Constitución* en febrero del año 528, a otros nueve jurisconsultos: Leoncio, Juan, Basíledes, Constantino, Focas, Tomás, Presentino, Dióscoro y Teófilo. Éstos, en conjunto, presentaron la obra que fue publicada al año siguiente y que se llamó *Código Justiniano*.

Este *Código* fue arreglado y compaginado con los denominados Gregoriano, Teodosiano y Hermogeniano. Dividido en doce libros y formado por diferentes títulos, contiene diversas leyes. Al respecto, Justiniano dictó una *Constitución*, que derogaba las compilaciones y *Novelas* que no estuvieran comprendidas en el *Código*. Así, éste apareció al principio con toda la autoridad necesaria pero debido a las reformas sufridas, quedó abolido para ceder su lugar al nuevo código, llamado *repetitae praelectionis*, que no era otro que el Justiano, enmendado, revisado y agregado con mejoras en todo sentido.¹⁹

Los libros que contenían las respuestas de los *prudentes*, jurisconsultos autorizados para hacerlo, contenían con la mayor claridad, extensión y

¹⁹ Ibidem.

desenvoltura los principios de la jurisprudencia. Pero por ser tan crecido su número, era necesario seleccionarlos, puesto que, debidamente ordenados, constituían sentencias dignas de tomarse en consideración.

Nuevamente, se da el encargo a Triboniano y a dieciséis destacados jurisconsultos que fueron Jaime, Juan, Platón, Timoteo, Leonides, Doroteo, Eutonio, Anatlio, Prosdocio, Tratino, Esteban, Menna y Teófilo, más los dos Constantinos, con la orden de que las leyes se transcribieran completas, sin abreviaturas; que no se hicieran comentarios sobre el libro que iba a elaborarse, que dividieran esa compilación en cincuenta libros y cada uno de ellos en diferentes títulos. Se ordenó también que fuera publicado en un tiempo perentorio. Estas *pandectas* tenían el significado de compendio de todas las materias encerradas en las ciencias o bien, compilación que lo abarcaba y lo comprendía todo. *Digesto*, por su parte, significa libro que contiene materias perfectamente arregladas y clasificadas.²⁰

Al cabo de tres años y con el nombre de *Pandectas o Digesto*, la compilación apareció el 16 de diciembre del año 533 de nuestra era, compuesta por cincuenta libros divididos en títulos y éstos a su vez, en leyes. A la cabeza de cada una de ellas aparecía el nombre del jurisconsulto de quien se había copiado la resolución, a efectos de dar el crédito correspondiente a todos los sabios que la crearan.

²⁰ MORALES, José Ignacio. *Ob. cit.*, p. 93.

1.4.13 La *instituta*.

Breve compendio de todo el Derecho, que en los siglos posteriores sirvió de texto para la enseñanza (533). Una vez terminado el Digesto, Justiniano consideró necesario precisar de manera elemental los principios de la jurisprudencia; es decir, que se ordenaran en forma sustancial y propia para el estudio del derecho en las academias de Roma, Berito y Constantinopla; que nó solo sirvieran para los estudiantes sino para todo el que quisiera conocerlas. A tal efecto comisionó a Triboniano, Teófilo y Doroteo para que lo llevaran a cabo y éstos, con fundamento en las instituciones de Gayo, en sus conocimientos y en obras de jurisconsultos anteriores, procedieron a su elaboración y lo publicaron el 21 de noviembre del año 533, con el nombre de *Instituta* o *Instituciones*, obra que consta de cuatro libros: *personas*, *acciones*, *obligaciones* y *sucesiones*.

1.4.14 El código y las novelas.

El *Código*, que reproduce las constituciones imperiales vigentes (529), y las *Novelas*, agregadas con posterioridad, que incluyen las constituciones sancionadas después del año 529. Todo lo no previsto en el Código durante los años posteriores a la edición (29 de diciembre del año 529 de nuestra era), se enmendaba o corregía con la promulgación de nuevas constituciones, que recibieron el nombre de *Novelas*. Con el *Corpus juris civilis* se consuma este proceso de recopilación del derecho romano clásico, pero al mismo tiempo

cobra caracteres de mayor universalidad que le permitirán convertirse en el *jus commune* del mundo cristiano.²¹

1.5 BIOGRAFÍA DE ALGUNOS JURISCONSULTOS ROMANOS.

BRUTO JUNIO: Célebre jurisconsulto romano del siglo II d.C. Fue pretor en el año 150 y considerado como uno de los fundadores del derecho civil, sobre el cual escribió un tratado en forma dialogada.

GAYO: Excepcional jurista que por su sabiduría y fecundidad de pensamiento es considerado uno de los más decisivos impulsores del derecho romano. Probablemente originario de Asia Menor, Gayo gozó de la ciudadanía romana aunque no ocupó cargos públicos en Roma. Escribió importantes comentarios sobre la Ley de las Doce Tablas. Su genial obra "*Las Institutas*" que llevan su nombre, divididas en cuatro libros llamados Comentarios, las "*Regulae*" y su "*Res Cotidianae*", lo colocan en un primer sitio entre los jurisconsultos de su época, al grado de que el propio Justiniano ordenó se basaran en las "*Institutas*" de este personaje para la composición de sus "*Instituciones*".

PAPIANO: Considerado el más grande de los jurisconsultos de la antigüedad romana, por la claridad de su inteligencia, lo vigoroso de su pensamiento, la firmeza de su criterio y la austeridad de su conducta, Papiano nació en Fenicia hacia el año 142. La famosa **Ley de Citas** lo calificó *el*

²¹ Enciclopedia Metódica Larousse, vol. 4, México, 1982, p. 240.

primero de los jurisconsultos, dando fuerza de ley a sus escritos y ordenando que, en caso de dudas, debía prevalecer su opinión. Fue condiscípulo y amigo del emperador Séptimo Severo y se desempeñó como *abogado del fisco*, *magistrado relator* y *prefecto del pretor*. Entre sus obras son notables: “*De questiones*” o disertaciones sobre varios puntos de derecho; “*Responsa*” o formas de resolver cuestiones de derecho; “*Definitiones*”, conteniendo problemas generales sobre reglas de derecho, publicado por sus sucesores; y un manual de derecho, con fines didácticos para principiantes en la materia.²²

PAULO: Famoso jurisconsulto de la época clásica del derecho. Contemporáneo de Ulpiano, fue asesor de prefecto del pretor después de aquél. Más tarde, al ocupar esta última dignidad, durante Alejandro Severo, propuso la elaboración de la conocida “*Acción Pauliana*”, que anula toda venta hecha por el deudor en fraude de sus acreedores. Dicha acción se podía ejercer por el interesado en el término de un año. Por otra parte, Paulo fue un profundo escritor de su época, siendo sus obras principales “*Sentencias*”, “*Questiones*” y “*Respuestas*”, además de una serie de comentarios sobre edictos y constituciones imperiales.

TRIBONIANO: Célebre jurisconsulto romano del siglo VI; cuestor, cónsul y prefecto del Pretorio durante el imperio de Justiniano, quien le encomendó la delicada labor de reunir las partes dispersas y confusas de la antigua legislación, así como condensar lo más indispensable y usual de los comentarios de jurisconsultos de la época, resultando así las famosas

²² JIMÉNEZ SANTIAGO TIANA, Sócrates, *ob. cit.*, pp. 264 y 265.

compilaciones llamadas “Institutas”, “Código”, “Pandectas o Digesto” y “Novelas”; obras que se componen el “*Corpus Iuris Civilis*”.

ULPIANO: (Ulpiano Domiciano). Ilustre jurisconsulto nacido en la ciudad de Tiro, Fenicia. Fue discípulo de Papiano y prefecto del Pretorio en 222 a.C., y en tiempo de Alejandro Severo, principal ministro de éste. Su acendrado amor por la justicia le valió fama y severidad, lo que con el tiempo desagradó a los pretorianos que planearon su muerte. Bajo el reinado de Antonio Caracalla compuso varias obras jurídicas entre las que se pueden citar: “*Disputaciones*”, “*Institutas*”, “*Respuestas*” y su obra cumbre denominada “*Las reglas*”.

1.5.1 Comentario:

Como hemos observado, en la historia externa del derecho romano, son los jurisconsultos quienes han forjado directa o indirectamente el desarrollo de las leyes. Algunos ocuparon cargos relacionados con el poder legislativo y de otros se han tomado, como base para la elaboración de las leyes, sus obras más importantes.

*“Ignorar lo que sucedió antes de que naciéramos,
es permanecer perpetuamente en la niñez”.
Pues, ¿qué vale una vida humana si no está
entretejida con la vida de nuestros antepasados
por medio del testimonio de la historia?
SERVIO TULIO CICERÓN*

CAPÍTULO II

EL PARLAMENTO INGLÉS.

2.1 ORIGEN Y DESARROLLO.

La voz “parlamento” vale, originalmente, tanto como conversación. Las reglas monásticas del siglo XIII la aplican, en su forma latina, a las conversaciones de los monjes en sus claustros, después de la cena, conversaciones que las Reglas condenaban como poco edificantes. Algo más tarde, la voz se usó para designar ciertas conferencias solemnes, tales como la del año 1245 entre Luis IX de Francia y el Papa Inocencio IV. Un cronista de la época, cuando Enrique III convocaba un consejo o conferencia de magnates para discutir agravios, lo denominaba “tener un parlamento”. La palabra nació en Inglaterra y pronto se aplicó con regularidad a las asambleas nacionales convocadas de vez en cuando por Eduardo I, el gran sucesor de Enrique, adquiriendo cierto carácter definitivo en lo que fue denominado después “Parlamento modelo” de 1295. La voz, como puede observarse, significó en un principio la conversación en sí misma, la conferencia celebrada, no las personas reunidas en ella.²³

La historia del Parlamento inglés puede dividirse en cuatro grandes periodos capitales: el de los Parlamentos medievales, de que fue modelo y tipo el de 1295; el periodo de los Tudor y los Estuardos, cuyo núcleo está constituido por la época de conflictos entre el Rey y el Parlamento, entre la

²³ COURTENAY P., Ilbert. El parlamento, su historia y constitución práctica, trad. Julio Calvo Alfaro, Ed. LABOR, Barcelona-Buenos Aires, p. 9.

prerrogativa y el privilegio; el periodo comprendido entre la revolución de 1688 y la Ley de Reforma de 1832, y el moderno periodo que comienza en 1832.

2.1.1 Los parlamentos medievales.

Siempre se ha sustentado como principio en Inglaterra que en asuntos graves, tales como la formación de las leyes, el Rey no debía obrar sin consejo y consentimiento. El consejo y el consentimiento que necesitaban los reyes sajones eran los de sus sabios, y el "*Witenagemot*" de la historia constitucional de Inglaterra era una reunión de éstos.

Hay que hacer notar el hecho importante de que, hasta que comenzó la conquista normanda, ningún rey inglés tomó a su cargo la misión de legislar o establecer impuestos sin el consejo y consentimiento de una asamblea nacional; una asamblea de sabios.

El "Parlamento modelo" que estableció el tipo general para lo porvenir se reunió en 1295. El rey Eduardo convocó separadamente en este Parlamento a dos arzobispos, dieciocho obispos o abades mitrados, setenta y siete sacerdotes, siete condes, cuarenta y un barones, setenta y cuatro caballeros de los condados, y ciento setenta y dos burgueses de las villas; en total, cerca de cuatrocientas personas.²⁴

²⁴JACQUES CHASTENET. El Parlamento de Inglaterra, Argos Buenos Aires, 1947, p. 23.

En la constitución de este Parlamento deben anotarse especialmente dos extremos. En primer lugar, no eran Cortes feudales, ni una reunión de terratenientes del Rey, sino una Asamblea nacional. Había sufrido mucho Eduardo con la alta nobleza que la tuvo prisionero en la fortaleza de Lewes, y por eso deseaba proporcionarse el consejo y la ayuda de otras clases sociales. Su parlamento fue concebido de tal forma que en él tuvieran representación los tres grandes estamentos o clases en que la sociedad medieval podía ser dividida: el clero, la nobleza y el estado llano; los que oraban, los que guerreaban y los que trabajaban. La misma idea inspira los tres Estados Generales que nacieron en Francia por esta misma época y que se reunían a intervalos durante muchas centurias. Después de un periodo de 175 años, los tres estamentos de Francia fueron convocados para reunirse en cuerpos separados, por última vez, en 1789; pero pronto quedaron absorbidos por la Asamblea nacional que inició la Revolución Francesa.²⁵

La idea de los tres estamentos no se realizó nunca en Inglaterra. La cláusula en virtud de la cual los arzobispos y obispos debían llevar consigo representantes de su jurisdicción, era olvidada con frecuencia. El clero prefería reunirse aparte, en sus propias convocatorias y asambleas, para tratar en ellas de los subsidios que podían aportar para subvenir a las necesidades del Rey. Los arzobispos, obispos y principales abades, asistían, como habían asistido siempre a los grandes consejos de reyes anteriores.

²⁵ CORTUNAY P. Ilbert, ob. cit., p. 14.

Los caballeros de los grandes condados surgieron de la misma clase de los grandes barones. La palabra “barón” en su origen, sólo significa “hombre”, y durante algún tiempo existió gran incertidumbre respecto de quien debería considerarse persona lo bastante importante para ser convocada individualmente, y quiénes habían de resignarse a ser representados, como ocurría con otros hombres libres, por los caballeros de los condados. El título de barón comenzó a darse, eventualmente, a las personas más importantes convocadas por separado. Los caballeros que representaban a los condados, cuando venían a Westminster, se mezclaban con los representantes de las ciudades y las villas. En tiempo de Eduardo III existió el riesgo de que los comerciantes fueran consultados aparte, como una clase diferente, para la fijación de tributos; pero esta posibilidad fue descartada. Si las cosas hubieran ocurrido de manera algo diferente, el Parlamento Inglés se hubiera desdoblado en tres Cámaras distintas, al igual que en Francia, o se hubiera agrupado en una sola como en Escocia, o en cuatro, como en Suecia. Pero el clero inferior no tenía representación; el alto clero, los señores espirituales, se sentaban junto a los señores temporales, y los caballeros de los condados mezclábanse con los representantes de las ciudades y villas. Este parlamento vino a ser una asamblea, no de tres clases o estamentos, sino de dos cuerpos colegisladores: el formado por los señores espirituales y temporales, y el que representa al resto de la nación; la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes.²⁶

Otro punto digno de atención es que el Parlamento era una prolongación, con fines transitorios, del Consejo permanente del Rey. Los reyes normandos

²⁶ *Ibid.* 16.

y Plantagenets, como todos los reyes, necesitaban constante ayuda para atenciones domésticas y de ceremonial y para los negocios del gobierno, tales como la administración de justicia y la exacción de tributos. Cuando el Rey convocaba a sus grandes asambleas, tenía necesidad de estar rodeado de aquellas personas en que acostumbraba a depositar su confianza, para que le aconsejasen y asistiesen. De acuerdo con esto fueron convocadas, por ejemplo, en un parlamento de 1295, personas que no eran ni condes ni barones, pero sí miembros del Consejo Real y, en particular, los jueces del Rey.

El hecho de ser el Parlamento medieval una expansión de los Consejos Reales explica la naturaleza de los asuntos que habían de tratar. La causa inmediata de convocar un parlamento era, ordinariamente, la necesidad de dinero. El Rey había realizado o tenía que realizar gastos imposibles de atender con sus recursos ordinarios, como eran las rentas de la Corona y los subsidios feudales normales. Entonces convocaba a un parlamento, y por medio de su canciller o algún otro ministro exponía lo que deseaba y cómo lo deseaba. El discurso del Rey podía referirse a otros extremos importantes sobre que necesitara consejo o consentimiento, pero la cuestión pecuniaria era la esencial. Por otra parte los súbditos del Rey sufrían agravios que deseaban ver corregidos. Estos eran de diferentes clases: la violación de costumbres antiguas, la falta de cumplimiento de leyes y privilegios, la opresión de las autoridades representativas del Rey o de los magnates, la mala administración de justicia, las dificultades en el procedimiento judicial, etc. Para solventar estas reclamaciones, los demandantes presentaban sus peticiones. Las

reclamaciones se hacían ante el Parlamento Real o ante su consejo, siendo el Parlamento el cuerpo oficial por medio del que eran cursadas éstas.

Al comienzo de cada Parlamento, el Rey, o su Consejo Superior en su nombre, designaba varias personas para que recibiesen y estudiaran esas peticiones; es decir, para que las seleccionasen, para que buscasen el remedio, si existía alguno, que exigía cada petición, y para que llevasen a la práctica esa solución.

Las sesiones de un Parlamento medieval no se prolongaban durante muchos días. Los viajes eran difíciles, peligrosos y caros; los parlamentarios no podían permanecer largo tiempo alejados de sus casas. El principal objeto de la reunión era un pacto entre el Rey y sus súbditos. El Rey necesitaba dinero, y, para que éste fuera concedido, exigíase que fueran atendidas ciertas reclamaciones, sobre las que se habían presentado las debidas solicitudes.

Cuando se había llegado a un acuerdo respecto a la cantidad de dinero necesaria y se estipulaban las condiciones, los Comunes y muchos de los Lores regresaban a sus comarcas, dejando a los consejeros del Rey y miembros de su Consejo en el trabajo de distribución y ordenación de los procedimientos legislativos o de otra índole que se considerasen necesarios y apropiados.

Desde el reinado de Enrique VII, la fórmula de las actas del Parlamento se han sujetado siempre a esta redacción: “Es estatuido por Su Majestad el Rey (o Reina), por y con el consentimiento de los Lores espirituales y

temporales y los Comunes reunidos, en el presente Parlamento y por la autoridad del mismo, lo que sigue.” Esta fórmula tuvo su origen en lo que hemos llamado anteriormente periodo medieval del parlamentarismo. En los comienzos de este periodo, el Rey dictaba las leyes con los requisitos de “conocimiento” y “consentimiento”. Una ley antigua e importante menciona haber sido promulgada a instancias de los grandes señores. Más tarde, estando en plena actividad la totalidad del cuerpo parlamentario, incluidos los Comunes aparecían generalmente, en los comienzos, en una posición subordinada. En el siglo XIV, la fórmula adoptada era que el Estatuto se hacía con el consentimiento de los condes, prelados y barones, y a petición de los caballeros y los Comunes reunidos en Parlamento. Los Comunes aparecían como solicitantes de las leyes, más bien que como legisladores. Y en verdad esto es lo que eran. Presentaban sus solicitudes, en las que podían pedir modificaciones o rectificaciones legislativas, y correspondía al Rey, con la ayuda de sus consejeros más íntimos, determinar las disposiciones legales requeridas en cada caso y, cuando era preciso, la forma de su aplicación.²⁷

Durante el siglo XIV existía a menudo el riesgo de que, aunque fuera votada una ley, al ser redactada ésta no estuviera de acuerdo con la petición sobre que se basó. El estatuto no se redactaba antes de que el Parlamento se hubiere disuelto. Su forma se fijaba según el criterio del Consejo Real, lo que motivaba muchas reclamaciones sobre las diferencias existentes entre lo que se había pedido y lo que en realidad se estatuyó. Al fin, en 1414, poco tiempo después de ocupar el trono Enrique V, el Rey concedió aquello que los

²⁷ COURTENAY P. ILBERT, *ob. cit.*, pp. 20 y 21.

Comunes habían solicitado con tanto empeño: “que nunca debía ser modificada una ley, al elevarla a estatuto, con ninguna agregación, ni ser desvirtuada por término alguno que pudiera cambiar el sentido e intención de lo solicitado”. Y el Rey, en respuesta, concedió que en lo sucesivo “nada debía ser estatuido, en lo pedido por los Comunes, contrario a su solicitud, sin que fuera sancionado con su asentimiento”. Esta concesión creó un cambio importante en el método de estatuir leyes. Se siguió, desde entonces, la costumbre de presentar al Rey, no una solicitud, sino un proyecto de ley, redactado en forma de estatuto, de manera que el Rey no tenía otra alternativa que asentir o negar. La legislación por medio de leyes ya escritas sustituyó al sistema de peticiones. Esta práctica fue debidamente regulada a fines del reinado de Enrique VI.

Los cambios en la práctica dieron como consecuencia cambios en la forma legislativa. Se dispuso que los estatutos se hicieran con conocimiento y consentimiento de los Lores y Comunes, situándose ambas Cámaras en un plano de igualdad. Antes de la mitad del siglo XV se hizo una importante adición a esta fórmula; se disponía que los estatutos debían ser hechos no solamente con el conocimiento y consentimiento de los Lores y Comunes, reunidos en Parlamento, sino “por la autoridad de los mismos”. Tal modificación dió por resultado que la autoridad de la legislación residiera en ambas instituciones parlamentarias. Las dos Cámaras se constituyeron no solamente en cuerpos jurídicos cuyas atribuciones eran meramente las de acoger, consentir o solicitar, sino una verdadera autoridad legislativa; no obstante, subsistió aún el poder de rehusar el asentimiento a lo legislado, y fue

ejercido a menudo en fechas mucho más posteriores, expresándose con la fórmula cortesana: “El Rey examinará”.

2.1.2 El periodo de los Tudor y los Estuardos.

La Era de los Tudor, al menos durante el reinado de Enrique VIII y de Isabel, es un periodo de monarcas fuertes que gobernaron con la autoridad del Parlamento. Enrique VIII aceptó el principio de Enrique IV, de que el Rey debía gobernar con el Parlamento; pero interpretó este principio de una manera completamente distinta. Hizo del Parlamento un instrumento de su propia voluntad y consiguió persuadirlo o forzarlo a ejecutar lo que era de su personal capricho. Durante su gobierno, el Parlamento desafió y venció todos los demás poderes, espirituales y temporales, e hizo cosas que ningún rey ni Parlamento alguno habían intentado hacer jamás, cosas terribles e inauditas. Isabel se querelló con sus Parlamentos por entrometerse en asuntos que según opinión suya, no eran de su competencia, y más de una vez amonestó severamente al Presidente de los Comunes; pero nunca llevó sus polémicas demasiado lejos, y siempre halló medio de terminar sus disputas con algún arreglo hábil. El resultado de su táctica fue que los Parlamentos accedieran casi siempre a sus deseos.

Antes de Enrique VIII, la vida del Parlamento se limitaba, por lo general, a una sola sesión, y éstas eran cortas: después, los parlamentos fueron más largos. La reforma parlamentaria de Enrique VIII duró siete años. Uno de los Parlamentos de Isabel duró once años, aunque es cierto que sólo se reunió en tres sesiones. El Parlamento no era ya una asamblea de corta duración,

disuelta tan pronto como se daba solución a algún asunto determinado. Tendía a ser un poder permanente en el Estado, con atribuciones formidables, y el monarca que sabía asir las riendas parlamentarias sin ningún temor, podía “reconocer” la soberanía de éste, ya que era la suya propia. Nunca estuvo la soberanía y autoridad del Parlamento más sólidamente sostenida que en tiempo de los Tudor. Thomas Smith, que fue secretario de la reina Isabel, declaraba, en un libro que publicó en 1589 y que intituló *El Estado Inglés y el modo de gobernarlo*, que “el poder más alto y absoluto del Reino inglés era el Parlamento”. Tales doctrinas pudieron admitirse como verídicas mientras duró el reinado de los Tudor; al desaparecer éstos, contribuyeron a hacer que se tambaleara el trono.

Fue en tiempo de los Tudor cuando ambas Cámaras comenzaron a llevar sus diarios, y cuando la de los Comunes tuvo, con carácter permanente, residencia propia. Gracias a la existencia de diarios parlamentarios comenzamos, en esta fecha, a conocer muchos más datos sobre la vida del Parlamento que en tiempos anteriores. En los diarios se hace constar las fechas de todas las lecturas. En un principio, el texto es somero, pero después va ampliándose. Detállanse reglas y prácticas cuyos precedentes son luego investigados y seguidos. Se fijaron las líneas generales del sistema parlamentario, y, el origen de una gran parte de las leyes que regulan la vida del Parlamento, que no se encuentran establecidas en disposiciones de carácter permanente, puede ser referido a los tiempos de la reina Isabel.

Cuando los Estuardos sucedieron a los Tudores, el trono pasó a unos soberanos que tenían una noción casi teocrática del poder real. El pedante

Jacobo I, y todavía más el imprudente Carlos I, se consideraban “ungidos del Señor”, superiores a las leyes humanas en general y particularmente a las costumbres de su reino.²⁸

Jacobo I ascendió al trono por sucesión. Hablaba mucho, y sin cordura alguna, sobre su derecho divino a gobernar, y no tardó en empezar a querellarse con sus Parlamentos. El parlamento reclamó y obtuvo algunos privilegios importantes, tales como el derecho a diferir los aplazamientos sin licencia del Rey, y el de solucionar disputas referentes a la validez de elecciones. Otras cuestiones, tales como el derecho a votar tributos, quedaron para ser desarrolladas bajo su sucesor. El Rey y el Parlamento eran instituciones mutuamente hostiles, y el último sentíase celoso de la intervención del Rey en la vida parlamentaria, a veces por el consentimiento de su régimen interno.²⁹

Las líneas principales de las fórmulas que rigen el sistema parlamentario se establecieron durante el siglo XVII. El sistema de comisiones nació bajo el reinado de Isabel y de su sucesor. Se designaban pequeñas comisiones para estudiar los detalles de los proyectos de ley y otros asuntos. Para cuestiones de más importancia nombrábanse comisiones más numerosas, procurando que formaran parte de ellas los miembros deseosos de asistir, ya que había grandes dificultades para conseguir una reunión del pleno.

²⁸ JACQUES CHASTENET, *ob. cit.*, p. 27.

²⁹ COURTENAY P., Ilbert, *ob. cit.*, p. 24.

2.1.3 Período comprendido entre la revolución de 1688 y la Ley de Reforma de 1832.

Las querellas constitucionales del siglo XVII culminaron en la gran guerra civil. Dichas querellas tenían por causa, primeramente la cuestión de si el Rey debía ser la representación del Gobierno o si debía serlo el Rey con el Parlamento, y más tarde, si debía gobernar el Rey o el Parlamento. Strafford, enérgico ministro de un rey débil, hizo un ensayo para gobernar sin el Parlamento, y fracasó. El llamado Parlamento “Largo” trató de gobernar sin el Rey, y fracasó también.

Durante el período de la Revolución, la cámara de los Comunes creó comisiones ejecutivas que recuerdan los famosos comités ejecutivos de la Revolución Francesa. Pero el gobierno por medio de comisiones no tuvo buen éxito. El gran gobierno de Cromwell fue una serie de intentos para reconciliar la autoridad “individual” con la autoridad del Parlamento. El régimen monárquico restaurado con Carlos II se deshizo bajo Jacobo II.

Jacobo II, católico en el fondo del alma, le es imposible entenderse con una nación apasionadamente protestante. Cuando quiere suspender por su propia autoridad las leyes que lesionan a los “papistas”, estalla la revolución, y el rey, en 1688, se ve forzado a huir de su reino.

Esta fuga plantea al espíritu formalista de los ingleses un problema difícil de resolver: el Parlamento se encuentra entonces disuelto; ¿cómo convocar otro en ausencia del monarca?. Se sale del paso con una serie de ficciones: se

admite que Jacobo II ha abdicado, y que en virtud de ello el trono se encuentra vacante. Guillermo de Orange, esposo de María, hija del soberano desposeído, desembarca en Inglaterra y reúne a los pares del reino, así como a los miembros del precedente Parlamento que se hallan en Londres; por consejo de esta asamblea, Guillermo convoca, no un verdadero Parlamento –cosa a la que no tiene derecho- sino una “Convención”. Y esa “Convención” ofrece la corona a Guillermo y María conjuntamente.³⁰

Pero no lo hace sino con ciertas condiciones que se encuentran enumeradas en el *Bill de Derechos* de 1689. Este famoso *bill* representa sin duda el texto constitucional más completo que posea Inglaterra; no por eso es una verdadera Constitución. De carácter esencialmente pragmático, se limita a enumerar cierto número de cuestiones que desde hacía varios siglos eran objeto de litigio entre la Corona y el Parlamento, y la zanja uniformemente a favor del Parlamento: el soberano ve definitivamente denegada toda pretensión por su parte a recaudar impuestos por sí y ante sí; la creación de una Lista Civil pone fin a toda confusión entre sus rentas personales y las de la nación; queda privado del derecho a mantener en tiempo de paz un ejército permanente, a no ser con autorización expresa de las Cámaras; finalmente, se ve adscrito a la obligación de convocar “frecuentemente” el Parlamento. En 1694, una ley decide que esa frecuencia deberá ser por lo menos bienal.

Pero como las Cámaras, de hecho, adquieren la costumbre de no consentir en una parte de los subsidios ni autorizar el mantenimiento del

³⁰JACQUES CHASTENET, *ob. cit.*, pp. 30 y SS.

ejército por más de doce meses, el soberano ya no puede dispensarse de reunirlos por lo menos una vez al año: la cuasi continuidad de la institución parlamentaria está conseguida.

La “gloriosa Revolución” de 1688 está lejos, sin embargo, de haber sido una revolución democrática, ni muchísimo menos. Obra de unas cuantas grandes familias enriquecidas, en la época de la Reforma, por la confiscación de los bienes monásticos, y que supieron explotar el “antipapismo” virulento de las masas, no tarda en ser confiscada por esas grandes familias, a las que se alían los grandes comerciantes.

A los Tudores, y todavía, a veces, a los Estuardos, les había ocurrido apoyarse en el pueblo bajo. Éste va a ser ignorado sistemáticamente por los oligarcas que han de regir a Inglaterra –no sin gloria- durante todo el siglo XVIII y parte del XIX.

Esos hombres conseguirán, desde luego, hacer pasar del monarca al Parlamento la realidad de la soberanía. Pero ese Parlamento lo convertirán en cosa exclusivamente suya, ocupando ellos personalmente la Cámara de los Lores y guarneciendo la de los Comunes con sus hijos, sus sobrinos o sus paniguados. Habrá que esperar hasta 1832 para que se introduzca un cambio en un sistema electoral que data del siglo XIV y que desde hacía mucho tiempo había dejado de asegurar una representación, por poco fiel que sea, del pueblo inglés.

2.1.4 Periodo moderno, que comienza en 1832.

La reforma de la ley electoral fue definitivamente aceptada (7 de junio de 1832) al ganar lo liberales las primeras elecciones celebradas después de la subida al trono de Guillermo IV (26 de junio de 1830). Dicha ley estableció un cambio radical en el sistema electoral y la constitución de la Cámara de los Comunes. Reorganizó los puestos parlamentarios, simplificó e hizo más racionales las franquicias y creó censos electorales.

La reforma uniformó las condiciones del derecho de voto y favoreció a la clase media, cuya fuerte representación mantuvo a los liberales cuarenta años en el poder (salvo la interrupción del ministerio de Peel, de 1841 a 1846). En esta época los whigs y los tories empezaron a ser denominados *liberales* y *conservadores*.³¹

La ley de 1832 alteró la distribución parlamentaria de un modo sensible. Anuló por completo los derechos de cincuenta y seis villas inglesas, y en treinta y cinco los redujo al número de un parlamentario cada una. Los puestos retirados de las villas se cedieron a los condados y grandes ciudades. Las alteraciones hechas por la ley, en lo referente a franquicias parlamentarias, fueron numerosas e importantes. En los condados perduró el antiguo privilegio de los cuarenta chelines, con algunas limitaciones y añadiendo algunas otras clases votantes. Capacitó para el derecho electoral a cuatro grupos: 1. Los enfiteutas por censo de 10 libras; 2. Los arrendatarios, a largo

³¹ Enciclopedia Metódica Larousse, vol. 2, México, 1982, p.416

plazo, por valor de 10 libras; 3. Los arrendatarios a corto plazo por valor de 50 libras, y 4. Los poseedores por valor de 50 libras.

La citada ley introdujo en las villas el privilegio de posesión de 10 libras que estuvo en vigor hasta 1867. La ley conservó algunos de los antiguos privilegios electorales, pero restringiéndolos con el fin de evitar su abuso. Los que estaban calificados de hombres libres tenían derecho al voto, pero la antigua calificación dejaba de tener valor en muchos casos por la extensión del privilegio de ocupación.

Finalmente, la mencionada Ley introdujo en el mecanismo parlamentario el sistema de censos electorales, prácticamente tal y como existe en la actualidad. Desde 1832 la calidad de elector da derecho a una persona a ser inscrita en la lista de votantes, no a votar. Hasta que está inscrito en el registro electoral no tiene derecho al voto. Si se halla inscrito en el censo se sobreentiende que tiene derecho a votar.

Al igual de la mayoría de las leyes inglesas fue basada en compromisos y no en principios abstractos. Su objeto era remediar las más graves injusticias, las anomalías y abusos más notorios. En su labor de distribución parlamentaria no dividió la nación en distritos iguales o aproximadamente iguales. Simplemente realizó una sustitución y carácter de los lugares que iban a ser representados. Concedió el poder electoral, en los condados a los terratenientes poseedores de unas cuantas haciendas extensas; en los pueblos a la clase media encumbrada.

La Ley de Reforma de 1832 demostró que era posible efectuar modificaciones en el sistema electoral, venerable por razón de su antigüedad, y aclaró y preparó el camino para cambios futuros. El privilegio de los 40 chelines provenía de la Edad Media; pero nada había de venerable o sagrado en estas distintas clasificaciones, en esta arbitraria elección de determinadas categorías monetarias.

Disraeli fue el primer ministro lo bastante audaz para proponer la anulación de todo requisito de renta o tributo, y conceder el derecho electoral a las cabezas de familia, en concepto de tales. El proyecto de ley de 1867, tal y como fue presentado, mientras concedía por una parte el derecho electoral a los jefes de familia, salvaguardaba este derecho con determinadas garantías. El cabeza de familia tenía que acreditar una residencia fija de dos años, y haber abonado, personalmente, sus contribuciones. El cabeza de familia que pagara veinte chelines en impuestos directos tenía derecho a otro voto más, existiendo además otros privilegios especiales como en anteriores proyectos de ley. Pero el gobierno que presentó a la Cámara el proyecto, se hallaba en minoría en la misma, y todas las citadas garantías desaparecieron en el seno de la comisión. El período de residencia fue reducido a un año. El doble voto y los privilegios injustificados desaparecieron. Después de una intensa lucha respecto a las personas cuyos impuestos eran pagados conjuntamente por su jefe o patrón, el sistema de pago de impuestos anotado desapareció y todos los cabezas de familia tenían que pagar sus tributos personalmente. Pero vióse que esto era tan inconveniente que, dos años más tarde, fue restaurado el sistema de tributación global, y el requisito de pagar personalmente los impuestos dejó de ser un requisito preciso para la inscripción en el censo

electoral. La ley de 1867 dio derecho al voto a las clases trabajadoras urbanas, al igual que la de 1832 lo había concedido a los ciudadanos de mejor situación social de la clase media.³² En 1872 surge la llamada ley “de la papeleta”, que introducía en las elecciones parlamentarias el sistema de elección por papeleta secreta. La ley se aprobó, no sin una larga lucha, y por vía de prueba, estando en vigor solamente durante un año, a menos que fuera renovada. Durante 55 años fue ratificada anualmente por la Ley anual de Constitución de Leyes, y hasta que el sistema de representación parlamentaria fue total y radicalmente modificado por la Ley de Representación Popular de 1918, la citada ley de votación no pasó a formar parte del libro de Estatutos, como una medida de carácter permanente.

La ley de sufragio universal de 1918 se basó en el informe emitido por una conferencia entre miembros de ambas Cámaras que fue convocada por el presidente del Consejo Mr. Asquith en 1916 y que se reunió bajo la presidencia del presidente de la Cámara de los comunes Mr. J. W. Lowther. Hizo cambios sanos y fundamentales en lo referente a privilegios, lista de electores, métodos electorales, y distribución de puestos parlamentarios.

En lo que respecta a privilegios la nueva ley introdujo dos grandes modificaciones. Abolió las antiguas franquicias parlamentarias y concedió el voto a la mujer. Los antiguos privilegios fueron sustituidos por un sólo derecho basado en la residencia, empleo o negocios. Una persona adquiere los derechos parlamentarios del voto si ha residido durante seis meses o trabajado

³² Cfr. PELLET LASTRA, Arturo. *El Poder Parlamentario*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995, pp. 146-148.

en el mismo distrito, o en otro del mismo o de contiguo condado o villa con derechos parlamentarios. La mujer tiene el derecho de votar si ha cumplido los 30 años y si, ella o su esposo, se hallan inscritos en el censo electoral de la localidad. La viuda de un Par tiene derecho al voto aunque su marido no lo tenga.

En 1918 se hicieron grandes modificaciones en la distribución de actas de diputados con el fin de establecer una proporción más justa entre la población y la representación. Las modificaciones recomendadas por la conferencia de Presidentes e incluidas en el acta basada en su recomendación, se limitaba a la Gran Bretaña.

Es importante decir algo respecto a los requisitos que han de reunir los diputados diferenciándose de los electores. En el siglo XV era preciso acreditar la residencia, pero pronto cayó en desuso este requisito y fue oficialmente revocado en el siglo XVIII. En la legislación de esta misma época se exigía que el parlamentario poseyera bienes, pero esta condición se eludía fácilmente y fue suprimida por una ley presentada por un miembro independiente del Parlamento del año 1858. En los siglos XVI y XVII se estableció el juramento de fidelidad y otras clases de juramentos imponiendo determinadas garantías de carácter religioso, en formas diversas y distintos grados de rigor, la modificación y abolición de las cuales, y los pasos que los católicos romanos y los israelitas hubieron de dar para ser admitidos a formar parte de la Cámara, representan un capítulo interesante de la historia parlamentaria. Todo lo que en la actualidad se exige es un juramento o

promesa de fidelidad en forma compatible con cualquier variedad o matiz religioso.

Una ley aprobada a fines del año 1918, antes de las elecciones generales de aquel año, facultaba a la mujer no solamente para votar sino para pertenecer a la Cámara de los Comunes. Varias mujeres fueron candidatas pero solamente una, la condesa de Markiewicz, obtuvo una mayoría de votos y fue desautorizada. Lady Astor resultó elegida en una subsiguiente reelección.

Con las excepciones derivadas de la posesión de título de Par, desempeño de cargo incompatible, bancarrota, y estar convicto de traición o alevosía, todo ciudadano inglés, con la edad marcada por la ley, puede ser elegido miembro de la Cámara de los Comunes.

2.2 RESEÑA DEL PARLAMENTO Y LA LEGISLACIÓN:

A) El Parlamento no es originariamente una institución legislativa.

En sus orígenes, el Parlamento no era en modo alguno, como hemos visto, una institución legislativa, y el hecho de ser llamado a otorgar el impuesto no le confería de ninguna manera el derecho a modificar los usos del reino.³³ Pero no tardó en asaltarle la atención de servirse de sus poderes financieros para hacer incursiones en el terreno de la legislación.

³³ JACQUES CHASTENET, *ob cit.*, p. 32.

En Inglaterra, como en casi toda la Europa medieval, el derecho era esencialmente consuetudinario: el uso de los antepasados, certificado por los hombres buenos, era la ley, y el poder no intervenía más que para recordar esa ley o, excepcionalmente, para suplir sus lagunas.

Esa autoridad declaratoria y supletoria correspondía, en principio, al rey, pero al rey asesorado por el dictamen de su consejo. Y ese consejo podía ser, o bien la *Curia regis restringida*, o bien el *Mágnam Concilium*, esto es, la Cámara de los lores.

B) Peticiones presentadas al Trono por las Cámaras.

Sin embargo, los Comunes empezaron, desde mediados del siglo XV, a dirigir al rey peticiones –*bills*–, demandando de él que hiciere justicia, por vía de ordenanza, a tal o cual reclamación de interés general. Las más de las veces se trataba no tanto de reclamar una legislación nueva cuanto de volver a la antigua costumbre, que se suponía alterada. Los hombres de la Edad Media estaban lejos de pensar que una innovación fuese un bien en sí; era más bien en el pasado, en un pasado real o ficticio, donde buscaban la prosperidad y la justicia.

Esas peticiones eran llevadas al pie del trono por el presidente de la Cámara, al que se llamaba el *Speaker* –el Orador–, no porque hablase a la Asamblea, sino porque hablaba en nombre de ella. Y para estar seguros de que sus reclamaciones no serían desatendidas, los Comunes tomaron la costumbre de presentarlas previamente a la votación de los subsidios

reclamados por el soberano. Éste, antes de tomar una decisión, consultaba a sus consejeros naturales, los miembros de la Cámara de los Lores.

Si la respuesta regia era afirmativa, se expresaba en francés, que era entonces la lengua oficial de Inglaterra, con la fórmula: "*Le roy le veult*"; si era negativa, con la fórmula: "*le roi s'avisera*". . .¹

A fines del siglo XIV se admitió que el soberano no podría promulgar una ley propiamente dicha a menos que el principio de la misma hubiera sido admitido previamente por los Comunes, de una parte, y por los Lores de otra.

El rey, con todo, seguía siendo dueño de redactar esa ley en los términos que le pluguiese. A partir de comienzos del siglo XV, sin embargo, las Cámaras idearon incorporar a sus peticiones los términos mismos de las disposiciones cuya adopción solicitaban. Fueron los *Billac forman actus in se continentes* –las peticiones en forma de ley–. Al rey no le quedó ya más que la facultad de aceptar o rechazar en bloque el texto propuesto; lo esencial del poder legislativo había pasado desde entonces al Parlamento. Éste elaboró, desde el siglo XVI, un procedimiento de deliberación (tres lecturas, comisiones, etc.) cuyos rasgos generales aun hoy subsisten.

La corona tardó en admitir esa revolución. Por espacio de varios siglos pretendió conservar la facultad de legislar, por medio de ordenanzas dadas en

¹ "*Le roy le veult*"="el rey lo quiere", "el rey otorga"; "*Le roi s'avisera*"="el rey se asesorará".

Consejo privado, en competencia con las cámaras, y esa pretensión suscitó graves conflictos entre ella y el Parlamento.

C) Conflictos entre la Corona y el Parlamento en materia legislativa.

Bajo la dinastía de los Tudores, estos conflictos son relativamente raros. Enrique VII, Enrique VIII e Isabel, soberanos autoritarios pero discretos, tienen más apego a la realidad que a las apariencias del poder. Amañando y alargando periódicamente la lista de “buenas villas” asistidas del privilegio de elegir diputados, ejerciendo presión de todas las formas sobre los miembros de las dos Cámaras, se las arreglan para tener Parlamentos dóciles a sus antojos.

Con los Estuardos cambia la situación, y los soberanos pretenden no sólo levantar impuestos, en caso de necesidad, sin el consenso del Parlamento, sino, además, legislar sin el concurso de este último.

Después de la Restauración de 1660, Carlos II y sobre todo Jacobo II se esfuerzan por recobrar algo de la regia prerrogativa. Vacilan, con todo, en legislar por sí y ante sí, pero estiman que pueden “dispensar” a tal o cual categoría de sus súbditos de la observancia de determinadas leyes votadas por el Parlamento –en particular, de aquellas que castigan a los católicos con una especie de indignidad nacional.

D) Omnipotencia final del Parlamento.

Como consecuencia de la Revolución de 1688, el *Bill de Derechos* de 1689 y el *Act of Settlement* (Ley de Sucesión) de 1700 prohíben categóricamente semejantes prácticas.

Las formas exteriores no cambian. El soberano conserva, en teoría, el derecho a negar su sanción a un *bill* votado por las Cámaras y, si la otorga, el bill sigue siendo “decretado por la Excelentísima Majestad del Rey, conforme al parecer y con el consentimiento de los lores espirituales y temporales reunidos en Parlamento”.

Pero de hecho, a partir de 1707, la sanción no se niega nunca, y la ley es obra solamente de las Cámaras. La doctrina del “derecho divino” está definitivamente condenada. El monarca ya no es más que el primer servidor de la nación. Y el Parlamento puede limitar a su arbitrio los poderes reales, e incluso transferirlos a quien juzgue más digno. En rigor, lo puede todo, “salvo cambiar a un hombre en mujer”.

2.3 LA SEPARACIÓN DEL PARLAMENTO EN DOS CÁMARAS.

El parlamento no constituye entonces más que una sola asamblea: a lo sumo se distingue dentro de él una tendencia del clero, por una parte, de la nobleza por otra y finalmente, de la burguesía, a celebrar separadamente reuniones preliminares. De haberse afirmado esa tendencia, los Parlamentos

británicos se hubiesen escindido en tres Cámaras, como iban a hacer en Francia los Estados Generales.

Afortunadamente para el porvenir del parlamentarismo británico, esa “separación por órdenes” abortó. No por eso se quedó en la Asamblea única, sino que los altos barones y los prelados que formaban parte del viejo *Magnum Concilium* procedieron a aislarse. Los caballeros de los condados, unidos por multitud de afinidades a los burgueses de las villas, siguieron deliberando con éstos.

En cuanto al clero bajo y medio, alegando el hecho de que ya votaba subsidios al soberano en las reuniones diocesanas, se abstuvo, desde el siglo XIV, de obedecer a los llamamientos.

En suma, hacia 1340 se vino a dar en dos Asambleas: el bicamarismo quedaba fundado.

2.3.1 Cámara de los Comunes.

La palabra “Comunes” posee doble sentido. Desde el punto de vista técnico, la Cámara de los Comunes era, en tiempos de su fundación, la comunidad o corporación representativa de las comunidades de condados y villas. “Los Comunes —dice Stubbs— son las comunidades, las corporaciones organizadas de hombres libres de los condados y pueblos, y el estado de Comunes es la corporación general formada por tales comunidades para fines

parlamentarios.” Pero la palabra posee otro matiz de interpretación reflejado en el uso moderno de la voz *Commoner*³⁴.

Los Comunes son aquellos que no se hallan incluidos en ninguno de los grupos especiales constituidos por clérigos y barones. Las personas que no disfrutaban privilegio especial alguno —dice Maitland— que no tienen la calidad peculiar de barones o clérigos, son “Comunes”.

El sentido técnico de la palabra es, desde el punto de vista histórico, de gran importancia. Antes de la época de los parlamentos, tanto de los condados como a las villas se les había reconocido su carácter de comunidades con fines judiciales, fiscales y administrativos, y los condados actuaban con tales atribuciones en sus Cortes condales. Las villas fueron adquiriendo por sí mismas y por medio de cartas de privilegio, derechos comunales parecidos y a menudo sugeridos de las comunidades francesas; sólo faltaba dar un paso para utilizar con fines de representación parlamentaria ideas e instituciones ya existentes.

La historia de las franquicias de los condados es relativamente sencilla. Los “sheriffs” recibían instrucciones, por medio de credenciales, para que fueran nombrados, electivamente, dos caballeros por cada condado; la elección se hacía en y por la Corte condal, y los elegidos eran los que poseían el derecho de asistir y participar de los trabajos de tal corte. No se fijó, o no fue precisa, ninguna otra disposición acerca del mecanismo de las elecciones.

³⁴ Con esta voz se designa a la persona que no es de condición noble.

El “sheriff” tendría la misión de actuar según el procedimiento habitual, siendo de importancia su intervención para señalar a quienes competía el derecho electoral. Hasta el reinado de Enrique VI no se estableció restricción alguna de carácter estatutario respecto a la condición electores. La Ley de 1430, que se puso en vigor con el fin de evitar las elecciones turbulentas y desordenadas, disponía que los electores fuesen personas que habitaran en el condado, y que, desde luego, cada uno debía ser terrateniente por un valor al menos de 40 chelines al año (valor elevado en aquellos tiempos), de dominio absoluto. Esta ley continuó regulando la franquicia de los condados durante más de cuatro centurias, hasta la Ley de Reforma de 1832.

La historia de las franquicias de las villas es mucho más compleja. En primer lugar, en las instrucciones dirigidas a los “sheriffs” para que enviaran representantes a los primeros Parlamentos, se les decía solamente que procedieran a nombrar dos miembros por cada ciudad o villa de su condado, sin especificar los lugares que debían ser considerados como villas, presuponiéndose que ya se sabía. De aquí la gran incertidumbre en que se hallaba el “sheriff” para el ejercicio discreto de su misión. Todavía no ha podido ponerse en claro si la representación de una villa en Parlamento era una fuente de utilidad local o personal para la villa, o confería grandes ventajas personales a sus representantes. Pero si los electores habían de pagar dietas a los miembros y los lugares reconocidos como villas con derechos electorales tenían que tributar a un tipo más alto que los condados, la representación parlamentaria era un privilegio oneroso. Las aldeas a menudo no deseaban ser representadas, y probablemente harían arreglos con el “sheriff” para conseguir su objeto. Más adelante, con el transcurso del tiempo,

y durante los siglos XVI Y XVII, el número de villas con derecho a representación parlamentaria creció con gran rapidez. Este aumento se realizó por distintos procedimientos. Una villa que hubiera cesado de nombrar representantes parlamentarios, podía recuperar su privilegio por medio de una solicitud dirigida al “sheriff”. El Rey podía conceder una carta privilegio otorgando el derecho a representación en Parlamento. En fechas posteriores, bastaba para obtener este derecho un acuerdo tomado por la Cámara de los Comunes. Los monarcas Tudor ejercieron liberalmente la facultad de crear distritos electorales por medio de cartas de privilegio. Hacían uso de sus Parlamentos y necesitaban buscar medios para controlarlos. En la creación de villas la reina Isabel fue, probablemente, la más culpable de confusión política en materia electoral. Tenía gran influencia en su ducado de Cornwall, y muchos de los pueblos con derecho parlamentario de Cornish, que obtuvieron una reputación tan escandalosa en épocas posteriores, los creó ella, con el fin de que fueran elegidos representantes aquellos que los Lores de su Consejo consideraran ciudadanos libres. La práctica de crear nuevas villas con derechos parlamentarios por medio de cartas de privilegio, aminoró bajo los Estuardo y cayó en desuso después del reinado de Carlos II.

En la actualidad la Cámara de los comunes es una asamblea representativa proveniente de la elección popular. Hay en ella 635 escaños ocupados por los triunfadores en otros tantos distritos electorales en que se divide el Reino Unido: 516 corresponden a Inglaterra, 71 a Escocia, 36 a Gales y 12 a Irlanda del Norte. El sufragio es universal, y el voto secreto y mayoritario.

Es costumbre constitucional que los comunes representen a la totalidad e indivisibilidad del pueblo británico y no al distrito en particular en el cual son electos.³⁵

2.3.2 Cámara de los Lores.

La Cámara de los Lores o “pares del reino”, era, con mucho, la más importante. Estaba compuesta: por una parte, de todos los arzobispos y abades mitrados del reino (los “lores espirituales”); por otra, de los altos barones (los “lores temporales”).

Cuando uno de estos últimos había recibido una vez cartas citándole a un Parlamento, pasó a admitirse que él y sus sucesores deberían ser llamados obligatoriamente a todos los Parlamentos ulteriores.

En la actualidad la Cámara de los Lores está integrada por lores temporales y lores espirituales. Ambos grupos están sujetos a una serie de requisitos para poder desempeñar el cargo.

No pueden ser miembros de la Cámara de los Lores los extranjeros, los menores de veintiún años, los convictos por traición o delito grave (sentenciados a muerte o a prisión por más de un año), los que han sido declarados en quiebra, excepto aquellos que hayan obtenido ya sea su rehabilitación o un certificado de no haber sido responsables de la quiebra, y

³⁵ GAMAS TORRUCO, José, Regímenes parlamentarios de gobierno, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976, p. 53.

los expulsados de la Cámara, excepto cuando la Corona les haya concedido el perdón.³⁶

1) Los lores espirituales (*lords spirituals*) que son taxativamente el arzobispo de Canterbury, el arzobispo de York, los obispos de Londres, Durham y Winchester, más otros veintiún obispos diocesanos de la Iglesia Anglicana.

2) Los lores temporales, que son todos los pares y *ladies* de Inglaterra, Escocia y el Reino Unido en General, que no hayan rechazado su derecho a integrar la Cámara en los términos de la *Peerage Act* de 1963, como una herencia anexa a su título.

También son lores temporales los *lords* y *ladies*, cuyos títulos les ha otorgado la Corona por servicios importantes.

3) Los *lords of appeal* (lores de apelación ordinaria), o *law lords*, creados como pares. Son nueve e integran lo que podríamos definir como una corte suprema de justicia. Son obviamente juristas destacados a quienes los inviste como caballeros para dictar sentencia en última apelación en los casos civiles y penales, si previamente el *Attorney General* dictamina que se trata de una cuestión legal de excepcional importancia pública.³⁷

³⁶ *Ibid.*, p. 58.

³⁷ PELLET LASTRA, Arturo, *ob. cit.*, p. 271.

*El descontento es el primer paso
en el progreso de un hombre
o de una nación.*

OSCAR WILDE

CAPÍTULO III

MÉXICO: ANTECEDENTES DEL PODER LEGISLATIVO.

3.1 LOS SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN.

Conocidos también bajo la denominación de *Veintitrés puntos dados por Morelos para la Constitución*, fueron leídos por su ilustre autor el 14 de septiembre de 1813 en la sesión inaugural del Congreso de Chilpancingo, en la que estuvieron presentes Ignacio López Rayón, José María Liceaga, José Manuel de Herrera, José Munguía, Carlos María de Bustamante, José María Cos y Andrés Quintana Roo.

Los *Sentimientos de la Nación* constituyen el primer documento mexicano que postula el primer sistema republicano federal para un Estado mexicano independiente, por cuanto precisa que: “la América (México) es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía” con lo que fija el punto de partida para pronunciarse por la soberanía del pueblo y el derecho de éste a su autodeterminación, al sostener que: “la soberanía dimana directamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad”.³⁸

³⁸ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Poder Legislativo, Prólogo de Jorge Carpizo, Ed. PORRUA-UNAM, 2003, pp. 128 y 129.

3.2 LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.

Fruto de nuestras auténticas inquietudes independentistas y que fue expedida bajo el nombre de Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, elaborado que fuera por un puñado de aguerridos patriotas, a la conjura de don José María Morelos y Pavón, con el visible objeto de dar a la nación ya muy próxima a emanciparse, la organización política necesaria a su cabal desenvolvimiento, así como el suficiente aseguramiento constitucional de los derechos de sus miembros integrantes;³⁹ configura el primer intento constituyente del país y prepara el camino por el que después habrán de transitar Miguel Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón, Prisciliano Sánchez y Francisco García Salinas, en la instauración del federalismo y del bicammarismo legislativo en México.⁴⁰

El documento sancionado en Apatzingán, cuya autoría se atribuye a Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y José Manuel de Herrera, tras definir la soberanía como la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, la declara imprescriptible, inajenable e indivisible; la hace residir en el pueblo, atribuye su ejercicio a la representación nacional compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos, y sus atributos los hace consistir en las facultades de dictar leyes, de hacerlas ejecutar y de aplicarlas a los casos particulares, de donde concluye, que: “estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial no deben

³⁹ SAYEG HELU, Jorge. *El Poder Legislativo Mexicano*, EDITORES MEXICANOS UNIDOS, 1983, p.23.

⁴⁰ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *Ob. cit.* p. 129

ejercerse ni por una persona, ni por una corporación”, con lo que se adhiere a la tesis de Montesquieu, en el sentido de que: “todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares”.⁴¹

En cuanto al órgano legislativo, el Código de Apatzingán adoptó el criterio de considerar en su integración la igualdad de las provincias, al disponer en su artículo 48 que: “El supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales todos en autoridad”, por lo que sus miembros se hubieran asemejado más a los senadores, porque no se disponía su elección en razón del número de habitantes de las provincias, sino que cada una de ellas elegiría un representante para la integración del Congreso, sin tomar en cuenta su población.

Para la elección de los miembros del supremo Congreso, la Constitución de Apatzingán reproduce el sistema indirecto establecido en la Constitución española de 1812, distribuido en tres etapas, por medio de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

Como justa derivación de los principios democráticos que se dejan translucir en cada uno de los artículos del texto de Apatzingán, y aunque en principio los tres poderes son jerárquicamente equivalentes, la supremacía

⁴¹ Ibidem.

corresponde al legislativo, pues tanto el ejecutivo como el judicial dependen, aún en su nombramiento, del supremo congreso. Y es que los legisladores de Apatzingán no pudieron dejar de reconocer en él a la genuina y auténtica representación popular, y así lo establecían en el artículo 44 del propio decreto:⁴²

“Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de SUPREMO CONGRESO MEXICANO... y agregaba, situando a los otros poderes en lugar secundario: “Se crearán además dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia”.

Las atribuciones que la Carta de Apatzingán confiere al que ella misma denomina como Supremo Congreso, contrastan, en efecto, con las que se reconocen al Supremo Gobierno y al Supremo Tribunal de Justicia, comenzando por la facultad que tiene aquél 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 se ampliaba, aún más, en la medida en que era el propio cuerpo legislativo el que nombraba y tomaba juramento, también, a los miembros integrantes del Tribunal de Residencia (que conocía, nada menos, que las causas pertenecientes a los individuos integrantes de cada una de los tres poderes), así como a los fiscales acusadores de éste último y a los secretarios de todas las corporaciones citadas. Pertenecía en exclusiva al Supremo Congreso, asimismo, el de iniciar

⁴² SAYEG HELU, Jorge. *Ob. cit.* p. 27.

las leyes, quedando al ejecutivo solamente la promulgación de las mismas, pues hubo de corresponderle la función legislativa en toda su extensión, inclusive la facultad reglamentaria, ya que se le otorgaban facultades para... **“examinar y discutir los proyectos de ley que se propongan. Sancionar las leyes, interpretarlas, y derogarlas en caso necesario”**.

Muy importante es destacar, dadas las circunstancias durante las cuales se gestó el Decreto Constitucional de Apatzingán, en que no habiendo sido posible la debida representación de todas y cada una de las provincias que integraban la nación próxima a independizarse, hubo de establecerse el principio de legitimidad de la representación supletoria en una de las fórmulas más felices que se hayan dado sobre el particular:⁴³

Artículo octavo: **“Cuando las circunstancias de un pueblo oprimido no permiten que se haga constitucionalmente la elección de sus diputados, es legítima la representación supletoria que con tácita voluntad de los ciudadanos se establece para la salvación y la felicidad común”**.

Es decir, que si la representación solamente se legitima mediante la elección, en caso de no poder realizar ésta, llegaban a establecerse como legítimos representantes, todas aquellas personas que con tal carácter pudiesen llegar a ser nombradas, a fin de intentar, debida y totalmente, la representación nacional.

⁴³ *Ibid.*, p. 33.

Entre los requisitos que se señalaban a los diputados para serlo, figura, desde luego, el de la ciudadanía, siendo de hacerse notar también la amplitud que en Apatzingán alcanzó el sufragio universal, al considerarse como base de la representación nacional (la población compuesta de los naturales del país), pero por las circunstancias mismas por las que atravesaba el país en aquellos momentos se exigía al ciudadano, como imperiosa condición para sufragar, el haber acreditado de alguna manera su adhesión a la causa de la independencia.

El diputado no podía ser menor de treinta años; debería gozar de buena reputación; haber acreditado su patriotismo con servicios prestados al país, y... **“Tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo”**. Es decir, a manera platónica, 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 un año antes de la promulgación de la Carta de Apatzingán, en el 14o. de sus “Sentimientos de la Nación”, dado lo mucho que tendría que conocerse para desempeñar con acierto la función; y ahora esta idea era recogida por el Decreto constitucional que nos ocupa al exigir dicha calidad un tanto atemperada, a fin de darle un carácter humano, adecuándola a una realidad manifiesta; no exigía que para ser diputado fuera necesario ser sabio, porque además ¿quién 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.⁴⁴

⁴⁴ Ibid., pp. 35 y 36.

Entre los impedimentos que les eran señalados se haya el de que, para ser diputado al Supremo Congreso, se era menester no pertenecer o haber pertenecido a cualquiera de los otros dos poderes sino hasta pasados dos años del término de sus correspondientes funciones. Este impedimento era lógico, y su más sencilla explicación se encuentra en el principio de autonomía entre los tres poderes. Por lo que toca al término de dos años, era éste el de la duración misma del encargo, y se hacía 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.

Pese, empero, a la franca supremacía que en Apatzingán adquiría el legislativo, y por más que éste absorbiera no pocas de las funciones ejecutivas por excelencia, no hubo confusión de poderes en la Carta mexicana de 1814; la idea de la división de poderes estaba muy clara en las mentes de quienes elaboraron dicho Decreto Constitucional, y nuestra incipiente democracia encontraba el camino más idóneo hacia su perfectibilización, pues fue a la promulgación del Decreto de Apatzingán, que sucedería pues la formación, conforme a las prescripciones que él señalaba, de los tres poderes clásicos que organizaban, así, al Estado mexicano. Liceaga, Cos y Morelos integrarían primeramente al poder ejecutivo, y no fueron pocos los escritos y comunicaciones de tipo administrativo que expidieran, dando instrucciones sobre la organización de la administración pública insurgente. El Congreso mismo pasa de constituyente a constituido; por lo que hace al poder judicial, se integraría poco tiempo después en la población de Ario.

La duración de la Constitución de Apatzingán, no obstante, estaba condicionada al triunfo mismo de la insurgencia; su carácter no era permanente. 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 ésta no fuere convocada —para dictar y sancionar la Constitución permanente de la Nación— se observaría inviolable la Constitución de Apatzingán, según rezaba textualmente en su artículo 237. Era esta Representación Nacional la que, sintetizando finalmente el contenido todo del Decreto, daba a éste un marcadísimo carácter democrático: denominador común a la Carta de 1814.

Los principios políticos que consignó la Ley de 1814, fueron suficientes, empero, para formar la base sobre la cual se apoyan nuestras posteriores conquistas constitucionales. De su texto, dividido en las dos partes fundamentales que el constitucionalismo moderno ha dado en señalar a toda Carta Magna: la dogmática y la orgánica, se desprenden las tesis fundamentales de nuestra estructura constitucional: la soberanía del pueblo, los derechos del hombre, y una forma de gobierno republicano que consigna ya la clásica división de poderes (legislativo, ejecutivo, judicial). De aquí, precisamente, que se haya señalado a la Carta de Apatzingán como el primer planteamiento radical del liberalismo mexicano; de aquí también, que fuera con ella que iniciáramos la tenaz lucha en que hubimos de empeñarnos hacia la conquista de nuestros derechos constitucionales.⁴⁵

⁴⁵ SAYEG HELU, Jorge. *Ob. cit.* pp. 38 y 39.

3.3 LAS TRES PRIMERAS CONSTITUCIONES DEL MÉXICO INDEPENDIENTE.

En los treinta y cinco años que corren desde 1822 hasta 1857, México tuvo siete congresos constituyentes que produjeron un Acta Constitutiva, tres Constituciones y un Acta de Reforma y como consecuencia de esta inestabilidad tres golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, innumerables planes revolucionarios y asambleas, así como infinidad de protestas, peticiones, manifiestos y declaraciones.⁴⁶

El primer congreso convocado después de la declaración de la Independencia se reunió para constituir el Estado sobre las bases del plan de Iguala y el tratado de Córdoba,⁴⁷ es decir para organizar una monarquía constitucional llamando para ocupar el trono a un príncipe de la casa real española. Cuando se estaba comenzando a debatir, el coronel Miguel de Iturbide se proclamó emperador y disolvió al efímero congreso que no pudo superar la barrera de las bayonetas y el lenguaje intolerante de las balas y los sables. Otro congreso se reunió para convalidar el golpe de Iturbide y declararlo emperador por sesenta y siete votos contra quince. En el contragolpe, el congreso disuelto por decreto se rehizo, reasumió sus funciones y emitió una proclama, estableciendo que el gobierno imperial era obra de la fuerza, siendo por ello nulos todos sus actos.⁴⁸

⁴⁶ PELLET LASTRA, Arturo, *ob. cit.*, pp. 105 y 106.

⁴⁷ Cfr. BARRALES BALLADARES, José, *Síntesis de la Historia de México*, Ed. HARLA, 1989, pp.79 - 84.

⁴⁸ Cfr. SAYEG HELU, Jorge, *ob. Cit.*, pp. 42 - 55 y FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *ob. cit.*, pp. 132 - 140.

El congreso se vio constreñido a volver a reunirse a altas horas de la noche para declarar que aunque ya no tenían poderes para dar leyes constitucionales, votaba por la instauración de la república federal. Iturbide se vio obligado a abdicar el 19 de marzo de 1823 y el 4 de octubre de 1824 se promulgó la primera Constitución del México independiente, convalidando la forma republicana de gobierno en un Estado Federal, eligiendo primer presidente a Guadalupe Victoria.⁴⁹

3.3.1 Constitución de 1824.

El esquema legislativo bicameral se implantó por vez primera en México en cumplimiento de lo dispuesto por los documentos constitucionales de 1824: Acta Constitutiva y Constitución, por lo que se insertó en un régimen republicano y popular de tipo federal.

Tanto el bicammarismo como el federalismo se adoptaron en México no como un fin o como una meta, sino como un medio del que sus promotores pretendieron valerse para combatir los privilegios, la ignorancia, la injusticia y la miseria; como un instrumento para asegurar la independencia, la libertad, la paz y el progreso.

Instaurados el federalismo y el órgano legislativo mexicanos en los términos establecidos en el *Acta Constitutiva de la Federación* expedida el 31 de enero de 1824, el llamado segundo Congreso Constituyente se dedicó a la

⁴⁹ PELLET LASTRA, Arturo, *ob. cit.*, p. 106.

elaboración, discusión y aprobación del proyecto de Constitución, acorde con los lineamientos predeterminados en la referida acta; en el desarrollo de las sesiones respectivas los partidarios del centralismo realizaron esfuerzos desesperados para desvirtuar la forma federal de Estado, y si bien es cierto que no lo lograron, también lo es que, a cambio, obtuvieron ciertas compensaciones para las élites sociales, económicas y religiosas, especialmente en materia de fueros, privilegios y patronato.

En nuestra carta constitucional expedida el 4 de octubre de 1824, el supremo poder federal se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el Poder Legislativo se depositaba en un Congreso general, dividido en dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

A) Composición de la Cámara de Diputados.

En los términos del título tercero de la Constitución de 1824, la Cámara de Diputados se componía de representantes elegidos –de manera indirecta– cada dos años por los ciudadanos de los Estados, a razón de un diputado por cada ochenta mil almas o fracción mayor de cuarenta mil; en cuanto a los suplentes, no se elegía uno por cada diputado propietario, sino uno por cada tres propietarios, o fracción de dos, aun cuando los estados con menos de tres diputados propietarios elegían un suplente.

En cuanto a los territorios, los de más de cuarenta mil habitantes elegían un diputado propietario y un suplente, con “voz y voto, en la formación de leyes y decretos”; en cambio, de acuerdo con el artículo 15: “El territorio que

no tuviere la referida población, nombrará un diputado propietario y un suplente, que tendrá voz en todas las materias”. Tal circunstancia podía dar lugar a que hubiera dos categorías distintas de diputados: la de diputados con voz y voto, cuales eran los elegidos tanto en los estados, como en los territorios con más de cuarenta mil habitantes; y la de diputados con voz pero sin voto, a la que pertenecerían los electos en los territorios con menos de la referida población.

B) Composición del Senado.

El Senado se formaba con dos senadores por cada estado, nombrados por votación mayoritaria de sus respectivas legislaturas, debiendo renovarse sus miembros, por mitad, cada dos años. En el primer Senado, los nombrados en segundo lugar cesaron al finalizar el primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos. Como no se contemplaba la figura del suplente, cuando faltaba un senador, por destitución, muerte u otra causa, la vacante la llenaba la legislatura correspondiente.

La elección de los senadores tenía lugar el 1o. de septiembre próximo a la renovación por mitad del Senado, y una vez concluida, las legislaturas remitían el testimonio del acta de elección al Senado y comunicaban a los elegidos su nombramiento, mediante oficio que hacía las veces de credencial.

C) El *status* del legislador.

Usamos la voz italiana *status* para referirnos a la situación, condición o cualidad de algo, en este caso la condición jurídica del miembro del Congreso mexicano. El *status* o condición jurídica del legislador viene a ser una cualidad que entraña deberes y derechos que carecen de vigencia para quienes no se encuentran en tal condición; como apunta Federico Sepe: “Si hablamos de un *status del parlamentario* es para indicar la condición que se le atribuye al sujeto en cuanto es perteneciente a una de las dos asambleas del Parlamento”.

Los diputados y los senadores gozan por lo tanto de una condición jurídica especial dirigida a asegurar su independencia personal y la del órgano a que pertenecen.⁵⁰

En el análisis del *status* del legislador, es conveniente recordar las distintas causas que, además de una votación desfavorable por exigua, pueden impedir el acceso al Congreso o a cualquier cargo público electivo, cuales son las de inelegibilidad, inhabilidad e incompatibilidad.

La elegibilidad o sufragio pasivo, en opinión de Rafael Santos Jiménez, “es el derecho a ser designado, mediante el voto, para los cargos públicos electivos, por virtud de que concurren en las personas de que se trate los requisitos señalados por la Constitución y por las leyes”.⁵¹

⁵⁰ SEPE, Federico, *Status del parlamentare*, Roma, BULZONI EDITORE, 1977, p. 4.

⁵¹ SANTOS JIMÉNEZ, Rafael, *Tratado de derecho electoral*, La Habana, Lex, 1946, p. 255.

En otra opinión , la situación de elegibilidad, más que el derecho a ser designado, es el derecho a participar en calidad de candidato en una contienda electoral para ocupar un cargo público al que podrá acceder sólo quien pudiendo ser elegible sale triunfante en los comicios electorales respectivos, o sea que sólo pueden ser elegibles y, en consecuencia, contender como candidatos en una justa electoral, quienes estén en la condición prevista por la normativa aplicable por reunir los requisitos para ello.⁵²

Contrario sensu, se puede se puede entender la inelegibilidad como la situación que impide a una persona, no sólo acceder a un cargo de elección, sino siquiera ser candidato en la liza electoral, por no reunir los requisitos previstos por la normativa aplicable para su elección; dicho de otra manera: la inelegibilidad impide el acceso a la nómina de candidatos al cargo, por no cumplir los requisitos respectivos, por cuya razón quienes estén en situación de inelegibilidad no podrán participar como candidatos en la elección para ocupar cargo público de elección popular; mas, si pese a ello contienden como candidatos en comicios, no podrán ocupar el cargo porque su inelegibilidad entraña un vicio de nulidad.

Los textos constitucionales suelen determinar los requisitos de elegibilidad para ocupar los cargos de elección popular, y dejar su detalle a la legislación ordinaria electoral; en las respectivas disposiciones normativas se registran históricamente tres tendencias para establecer las condiciones de elegibilidad; la primera de ellas impone un número menor de requisitos para

⁵² FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Ob. cit.*, p. 166.

ser elegible que para ser elector; en cambio, la intermedia señala iguales requisitos para ser elector o elegible; en tanto que la tercera exige más requisitos para ser elegible que para elector.

La carta de 1824, afiliada a la tercera de las tendencias mencionadas en el párrafo anterior, estableció como requisitos de elegibilidad para ser legislador:

- a. Estar en ejercicio de los derechos ciudadanos;
- b. Tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos para ser diputado, y de 30 años para ser senador;
- c. Tener una vecindad mínima de dos años en el Estado que lo elige o haber nacido en él, aun cuando se hallare avecindado en otro;
- d. Los no nacidos en el territorio mexicano podían ser legisladores a condición de tener ocho años de avecindados en él, y ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier lugar de la República o una industria que les produjera al menos mil pesos al año. Como excepción, a los nacidos en cualquier lugar de Hispanoamérica se les dispensaba el requisito de los bienes raíces o industria, y sólo se les exigía —además de los requisitos generales— una residencia mínima de tres años completos en el territorio nacional;
- e. No ocupar el cargo —salvo que se hubiesen separado de él cuando menos seis meses antes de la elección— de presidente o vicepresidente de la Federación, ministro de la Corte Suprema de Justicia, secretario de despacho u oficial de su secretaría, empleado de Hacienda con competencia en toda la Federación; y, por los estados o territorios en que ejercieran su encargo o ministerio: el gobernador de estado o territorio, comandante general,

arzobispo u obispo, juez de circuito, y comisario general de Hacienda y Guerra.

Refiriéndonos a la incompatibilidad, entendida como la prohibición de que una misma persona desempeñe dos empleos o cargos distintos simultáneamente, la incompatibilidad obliga a quien es elegido o nombrado para ocupar dos empleos o comisiones incompatibles a decidirse por uno solo de ellos.

Así, la carta del 24 recogió la figura de la incompatibilidad, en cuya virtud, “la elección de diputados por razón de la vecindad, preferirá a la que se haga en consideración al nacimiento” (artículo 22), y “cuando un mismo individuo sea elegido para senador y diputado, preferirá la elección primera en tiempo” (artículo 31).

D) Las funciones del órgano legislativo.

En el caso del Congreso general previsto en la Constitución de 1824, la función principal que se le encomendó fue la legislativa para desempeñarla por medio de sus cámaras, lo que no fue obstáculo para asignarle, además diversas funciones jurisdiccionales y administrativas.

a. Función legislativa.

Con criterio orgánico subjetivo, en sentido formal se entiende por función legislativa la actividad desarrollada por el órgano legislativo en

ejercicio del poder público; en cambio, con un criterio objetivo, en sentido material, la función legislativa viene a ser la actividad desarrollada en ejercicio de la potestad estatal para crear la norma jurídica, o sea la regla de conducta externa humana, de carácter abstracto, impersonal, general, obligatorio y coercitivo.⁵³

De conformidad con lo dispuesto en la Constitución de 1824, las Cámaras legislativas quedaron facultadas para coparticipar, en el ejercicio de la función legislativa, en el quehacer del Congreso destinado a la elaboración de la norma jurídica que desarrolla o innova el ordenamiento jurídico previsto en la Constitución, o bien reforma o modifica el precepto constitucional; en el primer supuesto hablamos de función legislativa ordinaria; en el segundo nos referimos a la función legislativa constitucional.

La función legislativa habrá de ejercerse a través del acto legislativo entendido, insistimos, en sentido material como el que crea una situación jurídica general, abstracta, impersonal, objetiva, obligatoria y coercitiva.

La constitución de 1824 atribuyó principalmente al Congreso General, integrado por el Senado y la Cámara de Diputados, la función legislativa al disponer: “Artículo 47. Ninguna resolución del Congreso general tendrá otro carácter, que el de ley o decreto”.

⁵³Ibid., p. 176.

b. La función jurisdiccional.

En su sentido formal y subjetivo se puede entender por función jurisdiccional la actividad desarrollada por el órgano jurisdiccional, mas, en sentido objetivo y material es dable interpretar dicha función como la actividad de dictar el derecho, es decir, de aplicar la ley al caso concreto de controversia. En este orden de ideas, la constitución de 1824 dispuso:

“Artículo 43. En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán aquellos ser acusados sino ante la cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa”.

c. La función administrativa.

Concrétase la función administrativa a través del acto administrativo que, en sentido estricto, se traduce en una declaración unilateral y externa de voluntad en ejercicio de función administrativa competente, para crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones, en aras del interés público.⁵⁴

⁵⁴ Véase SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1981, t. I, p. 237.

Se inscribe entre las funciones administrativas del Congreso general previsto en la Constitución de 1824, el ejercicio de diversas facultades que le confiere el artículo 50, entre las que destacan las consistentes en:

- 1) Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación;
- 2) Designar la fuerza armada de mar y tierra, y fijar el contingente de hombres respectivo a cada Estado;
- 3) Conceder o no la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación, y permitir o no la estación de escuadras de otra potencia en los puertos mexicanos;
- 4) Conceder permisos y recompensas a las corporaciones o personas que hayan hecho grandes servicios a la República y decretar honores públicos a la memoria póstuma de los grandes hombres.

3.3.2 La Constitución Centralista de 1836.

Bien es sabido que 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 a que la misma ley fundamental de ese año diera lugar, al poner frente a frente a presidente y vicepresidente de la república, cuando llegó a establecer que este último no fuere otro que el rival vencido por el propio primer mandatario, darían lugar a una serie vicisitudes y a un verdadero alud de desconocimientos y pronunciamientos políticos: planes, proclamas, cuartelazos, etc., que no tardaron en remplazar dicho código supremo por uno nuevo, con la

consiguiente substitución del federalismo que aquel consignaba, por un sistema opuesto: el centralismo, que nefasto habría de resultarnos a la postre.⁵⁵

El 30 de marzo de 1833, en los términos previstos en la Constitución de 1824, el Congreso declaró formalmente electos al general Antonio López de Santa Anna y al doctor Valentín Gómez Farías, para ocupar respectivamente los cargos de presidente y vicepresidente de la República durante el cuatrienio que iniciaría el 1o. de abril de 1833; por haber pretexta, López de Santa Anna no se presentó a tomar posesión del cargo para el que había sido elegido y rendir el juramento respectivo, por cuya razón asumió la presidencia del vicepresidente Valentín Gómez Farías; desde esa fecha hasta el 24 de abril de 1834, el médico jalisciense se hizo cargo de la Presidencia, en ausencia del presidente, en cuatro ocasiones, que en suma apenas rebasaron diez meses, en total trescientos cuatro días, pese a lo cual realizó una intensa y radical actividad reformista, en los ámbitos político, económico, educativo, judicial y administrativo, que le valió ser reconocido como el patriarca de la reforma.

El huracán de la reforma que impulsa Gómez Farías provoca reacciones inmediatas y reiteradas, el 26 de mayo de 1833, el coronel Ignacio Escalada proclama en Morelia su *Plan de Escalada*, mediante el cual protestó sostener la santa religión de Jesucristo y los fueros y privilegios del clero y del ejército amenazados por las autoridades intrusas, y declaraba como protector de esa causa, y supremo jefe de la nación, al general Antonio López de Santa Anna.

⁵⁵ SAYEG HELU, Jorge, *ob. cit.*, pp.82 y 83.

El primero de junio de 1833, en solidaridad con el Plan de Escalada, el general Gabriel Durán se levantó en armas en Tlalpan; otro tanto hizo el 8 de junio de 1833, en Huejotzingo, el general Mariano Arista, mediante el Plan de Huejotzingo en que se proclamaba supremo dictador al General Santa Anna.

La cuarta ocasión que asumió Gómez Farías la presidencia de la República fue el 16 de diciembre de 1833, por licencia concedida a Santa Anna durante un periodo que terminaba a mediados de 1834; empero, el 24 de abril de ese año, tras nuevas y reiteradas asonadas e insurrecciones armadas — como la que proclamó el Plan de Cuernavaca, el 25 de mayo de 1833—sin esperar el vencimiento de su licencia autorizada por el Congreso, el hacendado de Magna de Clavo reasumió la presidencia.

Sin embargo, de conformidad con lo previsto en la Constitución, Gómez Farías continuó como vicepresidente hasta que, tras renovarse la Cámara de Diputados como resultado del Plan de Cuernavaca, el 25 de enero de 1835, el Congreso, no sólo llamó a Gómez Farías a sustituir al presidente, sino que destituyó al jalisciense y nombró al general Miguel Barragán como presidente interino.

Destruído el respeto que hubiera podido tener aquel Congreso por los preceptos constitucionales, mediante dictamen de la comisión que para efecto designó, el 28 de marzo de 1835 se auto-adjudicó “...todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer en la Constitución de 1824 cuantas

alteraciones creyese conveniente al bien de la nación, sin las trabas y moratorias que aquella prescribe”.⁵⁶

El Congreso, que de limitarse a reformar la Constitución legalmente debía, según los preceptos de ésta, proponer las modificaciones y dejar a la legislatura siguiente la aprobación necesaria para su adopción, encontró tardío y embarazoso el procedimiento y tuvo por más fácil declararse constituyente... Conviene aclarar que aquel Congreso tenía el carácter de ordinario, por no haber sido elegido como convocante y mucho menos como constituyente, por cuya razón, al arrogarse este último carácter, merced al dictamen de una de sus comisiones, en opinión con Emilio Rabasa, usurpa poderes que ni le han dado sus electores ni proceden de aquella ley, destruye la Constitución y dicta la de 1836. Su base es pues, la más original que pueda darse: un golpe de Estado parlamentario.⁵⁷

Fueron siete leyes las que integraron la nueva Constitución, de la cual, la primera se promulgaría el 15 de diciembre de 1835 y, las otras seis el 29 de diciembre de 1836. A los tres poderes en los que tradicionalmente ya, se había venido dividiendo el poder público: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la carta de 1836 agregaba un cuarto: el llamado Supremo Poder Conservador, que lejos de llegar a ser el poder moderador que quiso verse en él, se acercó más a ese tipo de poder despótico y absoluto con facultades para destituir al presidente; suspender y disolver a los congresos y hasta anular leyes. Cabe anotar que los habían dejado de serlo, para convertirse en departamentos.

⁵⁶ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Ob. cit.*, pp.182 y 183.

⁵⁷ RABASA, Emilio. *La Constitución y la dictadura, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1999, p. 10.*

A) El Poder Legislativo.

Por lo que hace a la organización del poder legislativo en ella, que es la materia objeto de nuestro estudio propiamente, 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 o desaprobar, nunca en modificar, los proyectos de leyes o decretos que le fueran sometidos. Al respecto señalaba textualmente el artículo 32 de esa tercera ley, 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 fórmulas de aprobado, desaprobadado...”

B) Composición y organización de las Cámaras.

A diferencia de la Cámara de Diputados —renovable por mitad cada dos años—, cuyos miembros se elegían por periodos de dos años, bajo la base de un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ochenta mil, el Senado se componía de veinticuatro senadores, quienes, de acuerdo con el artículo 8 de dicha tercera ley, eran designados por mayoría de votos de las juntas departamentales, de entre los propuestos por: 1) la Cámara de Diputados; 2) el gobierno en junta de ministros y 3) la Suprema Corte de Justicia; elección que debía ser calificada por el Supremo Poder Conservador. Los senadores duraban en su encargo seis años, y cada dos, el Senado debía renovarse por terceras partes.

C) El status del legislador.

En cuanto a la situación o condición jurídica de los legisladores, de acuerdo con la Constitución centralista, analizamos a continuación los aspectos más relevantes.

a. La inelegibilidad.

Implícitamente, la constitución de 1836 tuvo como inelegibles para ser senadores a quienes no cubrieran los siguientes requisitos:

- 1) Estar en ejercicio de los derechos ciudadanos;
- 2) Ser mexicano por nacimiento; sin embargo, en el caso de los diputados, se admitía que lo fueran nacidos en cualquier parte de la América que en 1810 dependían de España, y ya fuera independiente, a condición de hallarse en la República al tiempo de su emancipación;
- 3) Tener al tiempo de la elección la edad de treinta años cumplidos los diputados, y treinta y cinco los senadores;
- 4) Tener un capital con producto mínimo anual, de mil quinientos pesos en el caso de diputados y de dos mil quinientos pesos, tratándose de los senadores.

b. La inhabilidad.

De la fracción II del artículo 6 y de la fracción I del artículo 12 de la tercera ley constitucional de 1836 se deduce la inhabilidad para ser legisladores, de quienes estuvieren suspensos en sus derechos ciudadanos.

c. La incompatibilidad.

A semejanza de la Carta de 1824, la Constitución de 1836 recogió la figura de la incompatibilidad, en cuya virtud, salvo que se separaran de sus cargos cuando menos seis meses antes de las elecciones respectivas, o de un año tratándose del presidente de la República, quedaron impedidos para ser senadores:

- El presidente de la República.
- Los miembros del Supremo Poder Conservador.
- Los integrantes de la Suprema Corte de Justicia.
- Los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías.
- Los empleados generales de Hacienda.
- Los gobernadores de los departamentos.

Además, en los términos de la fracción II del artículo 56 de la referida tercera Ley Constitucional de 1836, los diputados y senadores no podían admitir para sí, comisión ni empleo alguno de provisión del gobierno.

d. Inviolabilidad e inmunidad.

La Constitución de 1836 incluyó en el status de los legisladores la prerrogativa de la inviolabilidad o irresponsabilidad, pues en el artículo 55 de la tercera de sus leyes, expresamente la estableció por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podrían ser reconvenidos ni molestados por ellas.

En cuanto a la llamada inmunidad, merced a la cual, como hemos visto, el legislador queda protegido durante el tiempo del ejercicio de su cargo, contra toda acción penal, en los términos de los artículos 47, 49 y 50 de la tercera Ley Constitucional de 1836, no se podía intentar acusación criminal contra los diputados y senadores por delitos comunes, desde el día de su elección hasta pasados dos meses de la terminación de su encargo, sino ante la Cámara a la que no pertenecían, la que declaraba si había lugar o no a la formación de causa, y en caso afirmativo se ponía al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado y se le suspendía en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

e. Relación entre el legislador y el cuerpo electoral.

A diferencia del diputado que podría considerarse representante del pueblo, el senador de la república centralista carecía de vinculación con la ciudadanía, dada su designación ayuna de participación del electorado.

D) Facultades de las Cámaras.

a. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- 1) Nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.
- 2) Confirmar los nombramientos hechos por el gobierno, de jefes de las oficinas generales de Hacienda.

b. Facultades privadas del Senado:

1) Dar su consentimiento para que el presidente de la República pudiera dar el pase o retener los decretos conciliares, bulas y rescriptos pontificios, que contuvieran disposiciones generales o trascendentales a la nación.

2) Aprobar los nombramientos hechos por el Poder Ejecutivo de enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa.

3) En los recesos del Congreso general, conocer las acusaciones criminales contra el presidente de la República, los ministros de la Alta Corte de Justicia y la marcial, y secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos.

4) Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, y la salida del país de tropas nacionales.

c. Facultades de ejercicio conjunto y simultaneo de las Cámaras:

En los términos del artículo primero de la cuarta ley constitucional de 1836, las Cámaras estaban facultadas para celebrar sesión conjunta para calificar las elecciones de presidente de la República, con base en un dictamen elaborado por una comisión de cinco individuos nombrados en la misma sesión.

E) El veto presidencial.

De acuerdo con el procedimiento legislativo previsto en la tercera Ley Constitucional de 1836, las leyes o decretos aprobados en ambas Cámaras, debían pasar a la sanción del presidente de la República, quien tenía las siguientes alternativas:

1. Sancionarlo y publicarlo;
2. Si la ley o decreto sólo hubiere tenido una primera discusión en las Cámaras, dentro de quince días hábiles, podía devolverlo a la Cámara de Diputados, con observaciones acordadas en el Consejo;
3. Si el proyecto de ley o decreto hubiere tenido segunda revisión en las Cámaras, podía el presidente, de acuerdo con su Consejo, negarle la sanción sin necesidad de hacer observaciones, y comunicar su resolución al Congreso general;
4. La Ley o decreto vetado por el presidente, con observaciones, debía ser nuevamente examinado en ambas Cámaras, y si las dos terceras partes de

una y otra insistían, se pasaba de nueva cuenta al presidente, quien ya no podía negarle la sanción y publicación;

5. El proyecto de ley o decreto vetado por el presidente, sin observaciones, no podía proponerse de nuevo al Congreso, mientras no se renovara la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados.

Tratándose de reformas constitucionales, los decretos aprobados en ambas Cámaras debían pasar al Supremo Poder Conservador para su sanción, quien tenía la facultad de vetarlos.

F) Inestabilidad Política.

Entre 1821 y 1854 se dieron cerca de cincuenta gobiernos en nuestro país, once de ellos encabezados por Antonio López de Santa Anna.

Lo único rescatable que realizara Santa Anna, fue el 22 de agosto de 1846, cuando expidió un decreto en la que restituía La Constitución Federal de 1824. Pero las pugnas entre liberales y conservadores continuaron y dada esta situación Mariano Otero propuso, además del Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, un acta de reformas, que fue aprobada con el nombre de Acta Constitutiva de Reformas el 22 de abril y sancionado el 18 de 1847.⁵⁸ Cabe señalar que nada se adoptó en materia legislativa, distinto a lo consignado ya en la carta de 1824⁵⁹. Por último, el 10. de marzo de 1854 el

⁵⁸ Cfr. GONZÁLEZ SANTOYO, Mario. El hombre, las leyes y la sociedad. Civismo segundo curso. Ediciones Pedagógicas, México, 1994, p. 25 – 36.

⁵⁹ Cfr. SAYEG HELU, Jorge, *ob. cit.*, p. 98.

coronel Florencio Villarreal dio a conocer el Plan de Ayutla, que desconoció a Santa Anna.⁶⁰

3.3.3 La Constitución de 1857.

Como es sabido, en su versión original, la constitución de 1857 configuró un órgano legislativo unicameral al determinar la conformación del Congreso de la Unión, mas tal determinación no fue fácil, pues representó uno de los puntos de mayor discusión y controversia en el seno del Congreso Constituyente de 1856-1857.⁶¹

La Comisión de Constitución del Congreso Constituyente, presidida por Ponciano Arriaga, analizó, los argumentos aducidos a favor de la incorporación del Senado, como una de las Cámaras del órgano legislativo, cuales fueron, entre otros, los siguientes:

a) Que en una Federación, dicho brazo del Poder Legislativo es el que otorga perpetua igualdad de derechos entre los estados, al margen de su mayor o menor superficie territorial, población o riqueza.

b) Que una segunda cámara garantiza las mejores deliberaciones y los más provechosos resultados en la legislación, por neutralizar la excesiva facilidad de expedir leyes, al constituir un freno contra los arranques de una legislación precipitada y opresiva, así como tener los ímpetus, las irritaciones

⁶⁰ Cfr. BARRALES VALLADARES, José, *ob. cit.*, pp. 86 - 92

⁶¹ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *ob. cit.*, p. 192.

y las impaciencias de las asambleas, frecuentemente arrastradas por el calor y la violencia de las pasiones.

c) Que la adopción de una sola Cámara equivale a desconocer la propensión de todo cuerpo público a acumular poder mediante la ampliación de su influencia, hasta llegar al extremo de usurpar competencias con el pretexto de la necesidad o la conveniencia públicas.

d) Que la existencia del Senado da lugar a la reflexión y permiten enmendar los errores de una ley inopinada que ocasionaría perjuicios irreparables.

De igual manera, la referida Comisión de Constitución examinó la institución senatorial mexicana en el contexto de su régimen político, especialmente en las fechas más recientes, y llegó a las siguientes conclusiones:

a) La existencia del Senado no dio lugar al mejoramiento de las leyes, ni al perfeccionamiento las instituciones.

b) En vez de poner frenos racionales y justos a la facilidad legislativa de la asamblea popular, se erigió en oposición ciega y sistemática, infranqueable para todo progreso.

c) Lejos de conferir la igualdad de los estados y de representar sus legítimos intereses, se olvidó de los más débiles, y en ocasiones los oprimió y tiranizó.

d) En lugar de propiciar la expresión pacífica de las opiniones, fomentó la proliferación de las intrigas y conspiraciones.

e) En contraste con su supuesta vocación de dar treguas para corregir los errores mediante la reflexión y la calma, ejerció un veto sistemático que acusó su pretendida superioridad.

En resumen, con base en la experiencia, la Comisión tenía por conclusión la inexistencia de las ventajas de una segunda Cámara, al haberse registrado, por lo general, una discusión incompleta, ligera y precipitada en ambas Cámaras, por lo que la ley, lejos de ganar en profundidad y en luminosidad, sólo adquirió mayor incoherencia, como consecuencia de parches y remiendos desatinados.

Para suplir, en parte, la carencia del Senado, la Comisión de referencia propuso en su artículo 66, que toda iniciativa o proyecto presentado al Congreso se sometiera a tres discusiones: la primera, en la fecha señalada por el presidente del Congreso; la segunda, diez días después de concluida la primera; y la tercera, luego que el Poder Ejecutivo devolviese el proyecto con su opinión. Además, en su artículo 69, prevenía: “Cuando la diputación de algún Estado, por unanimidad de sus individuos presentes, pidiere que una ley, además de la votación establecida en los artículos anteriores, se vote por

diputaciones, se verificará así, y la ley sólo tendrá efecto si fuere aprobada en ambas votaciones”.

El Congreso extraordinario Constituyente de 1856-1857 concluyó su encomienda el 31 de enero de 1857 al aprobar la minuta de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, anhelo y postulado máximo de los Planes de Ayutla y Acapulco, por lo que el 3 de febrero del mismo año aprobó la propuesta del diputado José María Mata en el sentido de que la ceremonia en la que el presidente de la República jurara la nueva ley fundamental se celebrase el día cinco del mismo mes y año, como en efecto ocurrió.

Mas, la nueva Constitución no satisfizo ni a tirios ni a troyanos, vamos ni a sus propios autores, como se infiere del texto de discusión de León Guzmán, pronunciando en esa misma ceremonia, en el cual aclaró:⁶²

“El Congreso está muy distante de lisonjearse con la idea de que su obra sea en todo perfecta. Bien sabe, como habéis dicho, que nunca lo fueron las obras del hombre. Sin embargo, cree haber conquistado principios de vital importancia y deja abierta una puerta amplísima para que los hombres que nos sigan puedan desarrollar hasta su último término la justa libertad”.

En efecto, la Constitución del 57 representó un gran paso a favor de los derechos del hombre, de la libertad, de la democracia, del progreso y de la República, más para los liberales puros no contenía el mínimo razonable de

⁶² FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *ob. cit.*, p. 197.

conquistas ambicionadas por ellos, por cuya razón, el gobernador de Oaxaca, Benito Juárez, opinó cerca de ella:

“Verdad es que en esa Constitución, aún no se han establecido de lleno y con franqueza todos los principios que la causa de libertad demanda para que México disfrute de una paz perdurable. Verdad es también que establecer esos principios por medio de reformas, corresponde a los representantes de la nación; pero entre tanto, vuestra sabiduría y patriotismo os ministrarán medios a propósito para preparar los ánimos de vuestros comitentes, removiendo los obstáculos que los intereses bastardos, las preocupaciones y la ignorancia oponen al mejoramiento de nuestra sociedad”.

Sin duda el gran inconveniente político de la Constitución del 57 radica en la estructura unicameral de su órgano legislativo, por conferir a éste una indiscutible preeminencia sobre los otros dos poderes; tal falta de equilibrio deviene inestabilidad generadora de ingobernabilidad.⁶³

A) Composición del Congreso de la Unión.

El Congreso unicameral previsto en el artículo 51 de la Constitución de 1857 se integraba por diputados elegidos en su totalidad cada dos años, mediante voto indirecto y secreto, a razón de uno por cada cuarenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil; empero el territorio que no tuviere

⁶³ Ibidem.

más de dicho mínimo poblacional, elegiría uno; por cada diputado propietario se debía elegir un suplente.

B) El status del legislador.

Respecto de la situación jurídica de los legisladores, de acuerdo con la Constitución de 1857, seguidamente señalamos sus aspectos más relevantes.

a. La inelegibilidad.

En los términos del texto original de la Constitución de 1857 resultaban inelegibles para ser legisladores quienes no descubrieran los siguientes requisitos:

- 1) Ser mexicano y estar en ejercicio de sus derechos ciudadanos;
- 2) Tener al tiempo de la apertura de sesiones la edad de veinticinco años cumplidos;
- 3) Ser vecino del estado o territorio donde se hacía la elección, sin que se perdiera la vecindad por ausencia en desempeño de cargo público de elección popular;
- 4) No pertenecer al estado eclesiástico.

b. La inhabilidad e incompatibilidad.

Al igual que las Constituciones de 1824 y de 1836, la de 1857 inhabilitaba para ser diputados a quienes estuvieren suspensos en sus

derechos ciudadanos. En cuanto a la incompatibilidad, la Constitución de 1857 fue muy clara, al disponer sin ambages:

Artículo 57. El cargo de diputado es incompatible con cualquiera comisión o destino de la Unión en que se disfrute sueldo.

Artículo 58. Los diputados propietarios desde el día de su elección, hasta el día en que concluyan su encargo, no pueden aceptar ningún empleo de nombramiento del Ejecutivo de la Unión por el que se disfrute sueldo, sin previa licencia del Congreso. El mismo requisito es necesario para los diputados suplentes, que estén en ejercicio de sus funciones.

c. Inviolabilidad e inmunidad.

La Constitución de 1857 estableció la inviolabilidad de los diputados, por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo; de igual manera, incluyó la prerrogativa de la inmunidad, por los delitos comunes que cometieran durante dicho empeño; a este último respecto dispuso:

“Artículo 104. Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a un procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes”.

Como se advierte fácilmente, el precepto antes transcrito otorgaba facultades excesivas al Congreso de la Unión, por resolver el fondo de la acusación cuando se pronunciaba en el sentido de que no había lugar a proceder contra el acusado, porque equivalía a una sentencia absolutoria definitiva, lo cual iba contra la división de funciones, por invadir la esfera de competencia del órgano jurisdiccional.

C) Las funciones del Congreso.

Como funciones complementarias a la legislativa, la Constitución de 1857, a semejanza de sus predecesoras, otorgó al Congreso de la Unión otras de carácter jurisdiccional, administrativo, presupuestario, financiero y de control.

a. La función legislativa.

La Constitución en comentario confirió el derecho de iniciar leyes al presidente de la República, a los diputados federales, y a las legislaturas de los estados. Los proyectos desechados por el Congreso no podían presentarse de nuevo en las sesiones del año, las cuales se dividían en dos periodos, uno del 16 de septiembre al 15 de diciembre y otro, improrrogable, del 1o. de abril al 31 de mayo.⁶⁴

⁶⁴ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *ob. cit.*, p. 201.

b. La función jurisdiccional.

Merced a sus funciones jurisdiccionales, correspondía al Congreso de la Unión la declaración de procedencia por acusaciones criminales contra el presidente de la República –sólo por delitos graves–, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de despacho, diputados federales y –por infracción de la Constitución y leyes federales– gobernadores de los estados, bajo el procedimiento establecido en el artículo 105.

En lo concerniente al juicio político, el Congreso actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia: en los términos del segundo párrafo del artículo 105:

“El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal Pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe”.

c. La función administrativa.

El Congreso unicameral previsto en la Constitución de 1857 tenía también funciones administrativas, como la de ratificar los nombramientos

que hiciera el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales del ejército y armada nacional.

d. La función presupuestaria y financiera.

Como funciones presupuestarias y financieras atribuidas al Congreso unicameral previsto en la Constitución de 1836, figuraban las de:

- 1) Aprobar el presupuesto anual de los gastos de la Federación;
- 2) Establecer anualmente las contribuciones necesarias para cubrir dichos gastos;
- 3) Dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pudiera celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación.

D) El reestablecimiento del Senado en 1874.

La Guerra de Reforma impidió en la práctica, de 1858 a 1860, la vigencia de la Constitución, más, terminada la guerra civil y elegido Benito Juárez presidente constitucional en julio de 1861, éste constató la urgencia de reformar la Constitución para lograr un adecuado equilibrio de los poderes, especialmente después de haberse impuesto por la reducida ventaja de tres votos a los diputados que en julio de 1861 pretendieron enjuiciarlo y excluirlo de la Presidencia de la República.

La invasión francesa y el “imperio de Maximiliano” abrieron un nuevo periodo de inaplicabilidad constitucional, superada esa etapa, el presidente Juárez inició las acciones encaminadas a lograr una reforma constitucional para alcanzar un equilibrio de poderes que diera sustento a la gobernabilidad; al respecto, la constitución de 1857, en su artículo 127, establecía como requisitos para su propia adición o reforma el voto favorable de las dos terceras partes de sus individuos presentes, y su aprobación por la mayoría de las legislaturas de los estados; uno y otro requisitos se antojaban a la sazón imposibles de cubrir, dada la circunstancia política por la que atravesaba el país.

Consciente de las escasas posibilidades de lograr en breve tiempo una reforma constitucional ortodoxa, el presidente Juárez intentó un procedimiento plebiscitario de excepción, no previsto en la Constitución, a cuyo efecto, el 14 de agosto de 1867 expidió la *Convocatoria para la elección de poderes federales*, en cuyo 4o. considerando estimaba oportuno formular una especial apelación al pueblo a fin de que, a la par de emitir su voto para elegir a sus representantes, expresa su libre y soberana voluntad acerca de autorizar o no a la siguiente legislatura del Congreso de la Unión, para reformar y adicionar la Constitución en puntos específicos relativos al equilibrio de los supremos poderes de la Unión; y para que expresara asimismo su voluntad sobre los puntos equivalentes de las Constituciones particulares de los estados.⁶⁵

⁶⁵ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *ob. cit.*, pp. 205 y 206.

En consecuencia, el decreto en su parte relativa, disponía que en las elecciones primarias los ciudadanos, además de emitir su sufragio para nombrar electores, se manifestaran a favor o en contra de que la siguiente legislatura del Congreso, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la propia Constitución federal, pudiera reformarla o adicionarla, sobre diversos puntos específicos los cuales eran:

Primero. Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo.

Segundo. Que el presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Poder Legislativo, para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara o cámaras en que se deposite el Poder Legislativo.

Tercero. Que las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo o los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito; fijándose si serán directamente del presidente de la República o de los secretarios del despacho.

Cuarto. Que la diputación o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

Advertencia. Se pondrá el voto enseguida de esta advertencia y en esta forma: nombro elector a... y voto por (o contra) las reformas de la Constitución federal sobre los puntos arriba expresados.⁶⁶

Con el propósito de explicar la convocatoria electoral y plebiscitaria expedida por el presidente Juárez el 14 de agosto de 1867, en la misma fecha, el ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación, Sebastián Lerdo de Tejada, emitió una circular dirigida a los gobernadores de los Estados, en la que enfatizaba la conveniencia de restablecer el bicameralismo legislativo; y para justificar el procedimiento plebiscitario invocaba el artículo 39 constitucional, conforme al cual el pueblo tenía en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El heterodoxo procedimiento propuesto para reformar la Constitución no prosperó, la prensa de la época lo combatió enérgica, fundada y resueltamente, muestra de ello es el editorial del periódico *El Siglo Diez y Nueve*, publicado el 19 de agosto de 1867, bajo el rótulo *Perplejidad*, con la firma de Pantaleón Tovar, del que entresacamos el siguiente párrafo:

“No se trata ahora de si las reformas a la Constitución que contiene la convocatoria son o no convenientes; se trata del trastorno que sufre nuestro derecho constitucional por el modo y la forma con que en él quieren introducirse, cuando no hay nada que pueda estorbar al ejecutivo el uso del derecho de iniciativa en el Congreso, y de todos los medios que en su mano

⁶⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1963, p. 271.

tiene para la pronta resolución de estos problemas, si es que la cree necesaria para afirmar nuestras instituciones”.

A la impugnación de la prensa, se agregó la oposición de diversos gobernadores, lo que frustró el intento de reforma mencionado y aun cuando no se dio a conocer oficialmente el resultado del plebiscito, los periódicos *El Continental* y *El Globo*, publicaron cifras adversas a la propuesta referida, en sus respectivas ediciones del 2 de enero de 1868. Cualquiera que haya sido el resultado, lo cierto es que el gobierno no volvió a tratar el tema del plebiscito y los periódicos pronto se olvidaron de él.

Y sería, así, exactamente cuatro meses después de que fuera expedida la convocatoria: el 14 de diciembre de ese mismo año, cuando se presentara la iniciativa presidencial correspondiente, eso sí, ya en la forma prevista en la Constitución; proponiendo para ello, los mismos cinco temas de dicha convocatoria. Y ya no tuvieron que batallar mucho las comisiones de puntos constitucionales que se abocaron a la reforma de referencia; desde un principio la primera de ellas manifestó estar “convencida de que las razones expuestas (en el Congreso Constituyente de 1856-1857) por los diputados Olvera, Zarco y Prieto a favor del establecimiento del Senado, son más eficaces y concluyentes que las alegadas por los impugnadores de esta institución...” De esta suerte, no tardó en resolverse en ese sentido, la primera de las reformas propuestas; no fue, sin embargo, sino hasta la sesión del 26 de abril de 1870, cuando fue votada dicha reforma por más de dos tercios del Congreso, en términos del artículo 127; y turnada a las legislaturas de los estados, no sería

sino hasta el 6 de noviembre de 1874 que fuera aprobada y publicada el 13 del mismo mes y año.⁶⁷

La reforma constitucional que nos ocupa depositaba pues, el poder legislativo en un congreso general que se dividiría en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores, y establecía que:

- El Senado se compondría de dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal: su elección sería indirecta en primer grado;
- Cada dos años, el Senado se renovarían por mitad;
- Sin la concurrencia de sus dos terceras partes, el Senado no podría abrir sus sesiones.

Las facultades exclusivas del Senado fueron:

-Autorizar al ejecutivo para que pudiera permitir la salida de tropas nacionales de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, y la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en las aguas de la República;

-Facultar al Ejecutivo para disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, con determinación de la fuerza necesaria;

-Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes del mismo estado; el

⁶⁷ SAYEG HELU, Jorge, ob. cit., pp. 117 y 118.

nombramiento de gobernador provisional se haría por el Ejecutivo con aprobación del Senado;

-Dirimir las controversias políticas surgidas entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurriera con ese fin al senado;

-Ratificar los nombramientos expedidos por el Ejecutivo, de ministros, agentes diplomáticos y cónsules; empleados superiores de Hacienda; coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional, y aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebra el Ejecutivo;

-Integrar la Comisión permanente que funcionaría durante los recesos del Congreso, con un senador por cada estado;

-Erigirse en jurado de sentencia en los juicios políticos instaurados contra funcionarios públicos por cometer delitos oficiales;

Es importante señalar que el Senado perdió la facultad del veto, la cual pasó al Presidente de la República, para prevenir, un tanto, la precipitación del Poder Legislativo en la elaboración de las leyes que deberían regir al país, y toda vez que se juzgaba de apremiante necesidad para establecer la debida jerarquía entre ambos poderes.

En la reforma del 6 de noviembre de 1874, se estableció pues, la obligatoriedad de consultar al ejecutivo en todos los casos de formación de leyes. Mas este fortalecimiento del ejecutivo, desvirtuando un tanto la intención del Congreso Constituyente de 1856-1857, al implantar el bicammarismo y al concederle la facultad de veto, habría de ir preparando,

obviamente, el nacimiento de una dictadura, que se nos antoja un tanto indefectible.⁶⁸

3.4 LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

La serie de reformas que se hicieron de tal suerte, en aquel entonces, a la Constitución de 1857, habrían de ir preparando, en efecto, el advenimiento de una dictadura que parecía ser respuesta necesaria a las seis décadas de continua lucha que, habiendo comenzado con el brote insurgente de 1810, se viera obligado a sostener el pueblo mexicano a fin de obtener y consolidar su independencia. Mas esta era de paz y tranquilidad que así reclamaba nuestra historia, y que la figura entonces victoriosa del general Porfirio Díaz prometía ofrecerle, sería pagada, como bien es sabido, a un precio muy alto; pues ya no fue solamente la presencia permanente del general Díaz al frente del Poder Ejecutivo, del que las indefinidas reelecciones le hacían depositario, sino que el porfirismo acabó absolutamente con los derechos cívicos y agudizó las seculares contradicciones sociales. La ocupación de baldíos, con el consiguiente despojo que las inescrupulosas compañías concesionarias hacían a los pueblos, de sus tierras, con tal de obtener la tercera parte ofrecida de las superficies deslindadas, dio lugar a la formación de un latifundismo y de un nuevo sistema feudal que con él venía aparejado; latifundismo que se agravó con las fuertes inversiones de capital extranjero, que se adueñaban, materialmente, de la economía nacional.⁶⁹

⁶⁸ SAYEG HELU, Jorge, ob. cit., p. 121.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 122 y 123.

“En la era de Porfirio Díaz hubo una vigencia teórica de la legalidad liberal, pero dedicó su voluntad política a unificar clientelas y patronazgos... Los instrumentos políticos del porfiriato fueron arcaicos: el poder unipersonal, las lealtades caciquiles, la imposición autoritaria, la negociación extralegal...”.

Estas maniobras determinaron que en 1910 la edad promedio de la clase política fuera de 70 años en un país cuya población tenía una edad promedio de 30 años. Contra esta gerontocracia en el poder escribe Francisco I. Madero su ensayo *La Sucesión Presidencial* en 1910, en el cual se opone a la reelección de Porfirio Díaz; y un año antes el 22 de mayo de 1909, ya en la ciudad de México fundó el “Centro Antirreeleccionista de México, cuyo lema era: “Sufragio efectivo, no reelección”, iniciando ideológicamente una revolución que duraría más de diez años.

Se levantan, entre otros, los legendarios Emiliano Zapata y Pancho Villa, que además de inspirar canciones serían los generales de la revolución. Así entre noviembre de 1910 y mayo de 1911 se desploma un régimen que había durado treinta y cuatro años. Todos siguen el “plan de San Luis” de Madero, quien electo presidente en octubre de 1911 apenas se pudo mantener catorce meses en el gobierno.

En efecto, al inaugurarse el primer Congreso de la Revolución Mexicana, los diputados electos por el partido Constitucional Progresista instrumentaron las leyes que posibilitaron restituir sus tierras a los despojados de ellas durante la dictadura porfirista y arbitraron otras medidas tales como la asignación de tierras estatales o baldías, la compra de tierras para granjas comunales y el

fomento de la propiedad agraria. Sin embargo, estas medidas que recuperaban veintiún millones de hectáreas para ser redistribuidas a los campesinos no satisficieron a otros diputados que querían medidas aún más radicales, tales como expropiar y eliminar los latifundios.

Para que se cumplieran estos planes y se dismantelara definitivamente al ejército federal, se levantaron Villa y Zapata el 25 de noviembre de 1911. Se inicia así una historia de golpes y contragolpes, matizado por baladas guerrilleras que aún se cantan. Es así que luego de ser asesinado el ex presidente Madero, se inicia la segunda fase de la revolución constitucionalista, que culmina con el Congreso Constituyente de 1916-1917, en el que se vota una reforma constitucional profunda manteniendo la estructura del poder federal de 1857, con un congreso bicameral en el cual senadores y diputados recuperan el poder de legislar y controlar al presidente.⁷⁰

3.4.1 La División de Poderes.

La Carta de 1917 dedicó los cuatro capítulos de su título tercero a la división y estructuración de los órganos del supremo poder de la Federación.

Pocas fueron las variaciones realizadas en el texto original de la Carta Constitucional de 1917 al proyecto presentado por el señor Carranza, así, el artículo 49 –único del capítulo I del título tercero–, mantuvo literalmente el

⁷⁰ PELLET LASTRA, Arturo, *ob. cit.*, p. 222.

texto de su homólogo propuesto en el proyecto, que fue copia del artículo 50 de la Constitución del 57, a su vez inspirado en la división tripartita del poder establecida en el artículo 6o. de la Constitución de 1824, en esencia coincidente con lo previsto en el artículo 9o. del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, en cuya virtud “El poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”.

3.4.2 Composición del órgano legislativo.

Como es sabido, el proyecto original, punto de partida de los trabajos del Congreso Constituyente de Querétaro, fue presentado al mismo por el primer jefe de la Revolución, Venustiano Carranza, en la sesión de apertura celebrada el primero de diciembre de 1916; se trataba de un proyecto que optaba por la forma federal de Estado, dentro de un régimen republicano y representativo, respetuoso de la tradicional división tripartita del supremo poder público, con el Poder Legislativo organizado bajo un diseño bicameral, que recogía en lo fundamental muchas disposiciones del Acta Constitutiva de la Federación y de la Constitución Federal de 1824, y reproducía, casi sin cambios, la estructura del Congreso y sus características adoptadas mediante las reformas realizadas en 1874 a la Constitución de 1857.

a. La Cámara de Diputados.

De acuerdo a la versión original del artículo 51 de la Constitución de 1917, la Cámara de Diputados debía componerse de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años (artículo 51), a razón de un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil, y se determinó que los estados y territorios cuya población fuese menor de veinte mil habitantes, eligiesen cuando menos un diputado propietario (artículo 52); además, se elegía un suplente por cada diputado propietario (artículo 53); todos elegidos directamente en los términos previstos en la ley electoral (artículo 54).

b. La Cámara de Senadores.

En cuanto al Senado se refiere el texto original de sus artículos 56, 57 y 58, la Constitución de 1917 dispuso integrar al Senado, conforme al modelo adoptado desde la Constitución de 1824, con dos miembros por cada estado, a los que –como en la reforma de 1874 a la Constitución de 1857– se agregaron dos por el Distrito Federal, nombrados mediante elección directa para un periodo de cuatro años, debiendo renovarlo por mitad cada dos años, y elegir un suplente por cada senador propietario.

3.4.3 La cuestión electoral.

Los artículos 30, 35 y 36 resaltaban el carácter nacionalista y civilista de don Venustiano. Lo primero, al hablar de mexicanos por nacimiento y por

naturalización; lo segundo, al otorgar el voto activo a todos los ciudadanos sin excepción alguna, y al fijar el voto general, igual, libre y directo.⁷¹

En los términos arriba mencionados, se dio conclusión al permanente debate, surgido desde el siglo XIX, en cuanto si alo alfabetismo o analfabetismo debiera ser condicionante para el ejercicio del voto. Se aprobó, sin requisito de cultura alguna para todos, salvo, caso curioso y ya olvidado, para los diputados y senadores.

El artículo 55, que indicaba los requisitos para ser diputado (aplicable a los senadores, excepto el de la edad) exigía de ambos –fracción I– “ser ciudadano mexicano, en el ejercicio de los derechos políticos, *y saber leer y escribir*”. El requisito del alfabetismo que exigía la fracción transcrita fue ampliamente debatida durante las sesiones del Constituyente, principalmente por el carrancista Palavicini, quien no argumentó, como era de suponerse, lo peyorativo de tal condición, sino que por esa fecha –1917– el ochenta por ciento de los mexicanos no sabían leer ni escribir, lo que impediría a una enorme porción del pueblo la posibilidad de ser electos diputados.

La cuestión electoral cubrió varios párrafos del discurso carrancista. Había sido el detonante legítimo que permitiría la democracia o la violación permanente que utilizaría la dictadura. “Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional,

⁷¹ RABASA, Emilio, El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917, UNAM México, 1996, p. 90.

es indispensable que sea general, igual para todas, libre y directo”, afirmó Carranza.

Establecidas, tiempo ha, la generalidad, igualdad y libertad del voto, lo que resultaba relativamente novedoso era el sufragio *directo*. Recuérdese que el voto indirecto prevaleció en nuestra Constitución de 1857 y posteriormente.

La situación arriba apuntada continuó hasta el 9 de octubre de 1911, cuando, por iniciativa de los Senadores Emilio Rabasa y Miguel S. Macedo, se propone y acepta la elección directa de diputados, senadores y presidente de la República.

Rabasa y Macedo fundaron su iniciativa en las pésimas experiencias del voto indirecto, en que el voto efectivo era el directo en las democracias; en lo complicado de la elección indirecta, y en que “el pueblo, en suma; no tendría más papel que el triste y desairado de fingir un origen de sufragio universal a la superchería resultante del voto limitado a los colegios electorales”.

Según se desprende de las Actas Consultadas, la iniciativa fue aprobada en ambas Cámaras, por lo cual, para usar palabras textuales del maestro Martínez Báez, Rabasa y Macedo fueron los verdaderos autores, a nivel legislativo, del voto directo; esto es, del sufragio efectivo.⁷²

⁷² *Ibid.*, p. 91.

3.4.4 Requisitos para ser legislador.

Según el artículo 55 establecía, en su versión original, los siguientes requisitos para ser diputado:

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

II. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el Ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso.

En tanto el artículo 59 de la Constitución de 1917 establece que para ser senador se requieren los mismos requisitos para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.⁷³

3.4.5 Iniciativa y formación de las leyes.

Según establece el artículo 71 de la versión original de la Constitución de 1917 el derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los Estados.

Cabe hacer el comentario que la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, es la que actualmente nos rige, aunque se le han hecho numerosas reformas, pudiendo decir, que en realidad no es la misma.

*Epoca extraordinariamente feliz
en que es lícito pensar como se
quiera
y decir lo que se piensa.
TÁCITO*

⁷³ Ibid., pp. 237 y 238.

CAPÍTULO IV

EL PODER LEGISLATIVO ACTUAL EN MÉXICO.

4.1 CUÁL ES SU PAPEL DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO.

En este punto es importante, saber primero, que es el Estado. Así pues, el Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.⁷⁴

Un segundo concepto establece que, el Estado es una agrupación humana fija sobre un territorio y en la que el orden social, político y jurídico es establecido por una unidad de poderes de coerción.

De ambas definiciones puede observarse que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder.

Hablando particularmente de poder, la constitución vigente de México establece en su artículo 49 que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ahora bien, esta división de poderes se da como en muchos otros países, y recordando un tanto la doctrina de Montesquieu, relativa a la separación de poderes; la idea básica al exponer dicha doctrina fue la de asegurar la libertad

⁷⁴ GARCÍA MAYNES, Eduardo, Introducción al estudio del derecho, Ed. PORRUA, México, 1991, p. 98.

del hombre. Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve inducido a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder.⁷⁵

Así pues, encontramos uno de los encargos del poder legislativo en la organización del Estado, controlar al poder ejecutivo y al mismo legislativo, toda vez que el artículo 73 en sus fracciones VII, XII y XXVI respectivamente, de nuestra Carta Magna establece que el congreso tiene facultad:

-Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos...

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

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

Asimismo el artículo 74 nos dice que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

⁷⁵ FLORESGÓMES GONZÁLEZ, Fernando y CARVAJAL MORENO, Gustavo. Nociones de derecho positivo mexicano, Ed. PORRUA, México, 2001, p. 118.

-Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta pública del año anterior.

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

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. (Fracción IV).

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

Además el artículo 76 nos establece que son facultades exclusivas del Senado:

-Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal...(fracción I);

-Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes

superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga (fracción II);

-Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas (fracción III);

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

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

-Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que someta dicho funcionario (fracción VIII);

Por último el artículo 88 constitucional establece que el Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso.

4.2 ORGANIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL.

Como ya pudimos observar en punto anterior el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide

en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, según lo establece el artículo 50 de la Carta Magna.

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 51). Dicha Cámara estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el 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 (artículo 52).

En cuanto a la Cámara de Senadores se refiere, ésta se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista de dos fórmulas de candidatos.

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

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas de una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, cada seis años (artículo 56).

4.3 CUÁL ES SU PAPEL EN LA GOBERNABILIDAD DEL PAÍS.

Frecuentemente se suele afirmar que los diputados representan al pueblo y los senadores a los Estados. La verdad es que tanto unos como otros no son exclusivamente representantes de una sola parte de mexicanos o de una determinada región, sino que representan a todo el pueblo mexicano, aunque desde luego pueden tener un mayor interés hacia sus electores, pero su función primordial es que deben predominar sus deberes hacia toda la Nación.⁷⁶

Por cuanto se refiere al papel en la gobernabilidad del país el artículo 73 constitucional establece que el congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes;
- IV. Para regular definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;
- VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;
- IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

⁷⁶ FOLRESGÓMES GONZÁLEZ, Fernando y CARVAJAL MORENO, *ob. cit.*, p. 119.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XX. Para expedir leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano;

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

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

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

XXIV. Para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que norme la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e

históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

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

XXIX. Para establecer contribuciones;

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales;

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta constitución;

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

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

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

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

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

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.⁷⁷

Así pues, la facultad que tienen para gobernar es principalmente legislar en todos los ámbitos de la sociedad para mantener la convivencia estable entre los hombres.

4.4 LA CRISIS EN EL PODER LEGISLATIVO.

Se encuentra muy de moda hablar de crisis y considerar que todo lo interesante la sufre o atraviesa. La palabra crisis procede del verbo griego *krino*, que significa juicio de decisión, y que implica rejuzgar, juzgar de nuevo

⁷⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

los usuales criterios, para adaptarlos a las necesidades del momento que ya no pueden satisfacerse con los viejos y caducos modos de pensar.⁷⁸

Es bastante frecuente escuchar acerca de la crisis de la legislación, de la manera en que tal crisis se manifiesta, y cómo la misma afecta esferas que van desde la producción de la norma y su aplicación, hasta aspectos más complejos como la eficacia del sistema normativo.

En primera instancia vemos que la calidad formal y lingüística de las normas es sin ninguna duda un elemento clave en la vida del derecho, ya que en toda actividad jurídica de aplicación del mismo se basa principalmente en estos rasgos del cuerpo normativo.

Los problemas que encontramos al legislador son, principalmente, la creación de las normas que se contradicen y normas redundantes, así también, las lagunas en dichas normas.

En cuanto a las lagunas, vamos a considerar dos de sus tipos: las lógicas y las técnicas. Las primeras se presentan cuando a pesar de todos los esfuerzos de interpretación que se realicen sobre un caso concreto el mismo no puede ser resuelto mediante la aplicación del derecho; en tal caso, la posibilidad de resolver la situación por vía estricta de la interpretación se frustra y el juez, en la obligación de tomar decisiones, se convierte prácticamente en legislador. En cuanto a las lagunas técnicas, las mismas surgen cuando el legislador ha omitido establecer una norma técnicamente indispensable para la aplicación de

⁷⁸ BERNAL, Beatriz y LEDESMA, José de Jesús. Historia del derecho romano y de los derechos neorromanos, Ed. PORRUA, México, 2000, p. 6.

otra norma. Aquí tampoco los procedimientos de interpretación permitirían llenar dicha laguna, lo que hace que muchas veces una norma resulte de aplicación imposible perdiendo su eficacia, en virtud de las condiciones que ella misma le establece a su aplicación.⁷⁹

El Poder Legislativo mexicano se encuentra en una etapa de transformación política y estructural y por años le había sido indiferente o de poca importancia que los miembros que lo integraban tuvieran escaso o nulo conocimiento de sus facultades y preparación académica para llevarlas a cabo. Al respecto, el senador y vicepresidente de la Mesa Directiva, César Jáuregui Robles establece:

En México, el sistema presidencialista –que dota de un número amplio de facultades al Poder Ejecutivo– se vio acentuado para la forma en que ejercieron el poder los gobiernos emanados del PRI y, sobre todo, por la docilidad y complacencia que mostró el Congreso de la Unión.

En lo extremo, tan peculiar situación dio como resultado la inexistencia de la división republicana de poderes, pero los daños dentro de las instituciones fueron mucho más desastrosos por la atrofia que propició en no pocas instancias de autoridad, de las que no escapa el Congreso, y que dieron al traste con el cumplimiento estricto de las funciones que a cada órgano competen.

⁷⁹ BARRAGÁN, Julia. Como se hacen las leyes, Ed. PLANETA, 1996, pp. 79, 171-176.

En buena parte del siglo XX, el proceso legislativo comenzó y terminó en el Ejecutivo, y la función de las Cámaras se redujo a simple acompañamiento de las políticas públicas, definidas en foros distintos de los de San Lázaro y Xicoténcatl.

Tratándose de la técnica para hacer leyes, los legisladores no tenían especialidad alguna ni se necesitaba, ya que los documentos legislativos provenían en su gran mayoría de Palacio Nacional o Los Pinos. Las leyes y los acuerdos necesarios para la marcha, buena o mala, de la República se negociaba allí con los coordinadores parlamentarios del PRI –que mucho tiempo recibieron el mote de “pastores”– y en casos excepcionales con los miembros de la oposición.

Conceptualmente hablando, tal forma de procesar los productos legislativos se simplificaba mucho y obligaba a concentrar en una sola área –la del Poder Ejecutivo– todos los insumos requeridos para hacer una ley. Este hecho explica que especialistas dentro de todas las disciplinas del saber, como historiadores, sociólogos, juristas, etc., colaboran solamente con la administración pública y se desdeñara el papel del Congreso dentro de una función que, sin ser la única, sí le es la más reconocida: la función legislativa.

En la actualidad, el Congreso reclama para sí el ejercicio irrestricto de esta función e incluso repite lo que el presidente Vicente Fox, de manera grandilocuente externó el día de su toma de posesión como mandatario: “El presidente propone y el Congreso dispone”. Esta frase encierra un cambio en el desempeño de los poderes, para establecer una relación donde ya no hay

una preponderancia y, por el contrario se establece un reconocimiento de lo que, según el gobernante, debe ser el papel de cada una de las autoridades en los ámbitos de su competencia.

No destacaría de manera especial este hecho, sobre todo teniendo en cuenta que el presidente Fox, en estos momentos, como en su oportunidad ocurrió con el presidente Zedillo, no cuenta con una mayoría en las Cámaras que le permita presuponer la viabilidad de su agenda legislativa. Lo verdaderamente importante es que, al pasar la responsabilidad de la hechura de las leyes al Congreso, éste se ha visto torpe y lento en su operación, aunque muchos lo justifiquen como contrapartida de las leyes hechas al vapor en el pasado.

Es lógico que ello acontezca en un esquema de crecimiento democrático de la población, que no ha ido acompañado en la misma proporción para la eficiencia de las instituciones, haciendo pensar, a no pocos, que es preferible la concentración de poder a la hora de darse las definiciones públicas y evitar, en lo posible, la búsqueda de consenso en actores políticos muy dispersos y poco proclives al acuerdo. Por ello es importante escuchar las voces especializadas que destacan esta anomalía y pugnan por que los órganos que producen normas jurídicas conozcan la técnica legislativa y hagan uso de ella.

Ahora bien, nuestro país no se ha caracterizado por la calidad de su producción legislativa, por el contrario, se cuenta con un inventario de leyes

federales y locales lo suficientemente extenso para hacer difícil su determinación exacta.⁸⁰

Considero que la verdadera crisis, que siempre ha padecido el Congreso de la Unión, es el poco o nulo conocimiento en la materia de sus integrantes. Por lo que a continuación examinaremos este punto.

4.4.1 Personajes que integran el Congreso de la Unión:

Creo que es de suma importancia saber las cualidades más trascendentales de las personas que integran el Poder Legislativo en México, por lo que a continuación transcribo el nombre, escolaridad y en algunos casos actividades que desarrollan algunas de estas personas:

A) DIPUTADOS:

Aceves Pérez, Jaime. Distrito 7 de Jalisco: Tonalá. *Estudios:* cinco semestres de licenciatura en derecho en la Universidad de Veracruz; pasante de la carrera de ingeniería mecánica y en electrónica y comunicaciones por la Universidad de Guadalajara. (PAN)

Aguilar Moreno, José Marcos. Quinta circunscripción. *Estudios:* ingeniería civil por la UNAM; diplomado en ingeniería avanzada en construcción. (PAN)

⁸⁰ Ensayos Legislativos, Senado de la República-ITAM, México 2003. pp. 125-127.

Alcocer Flores, Juan. Distrito 8 de Guanajuato: Salamanca. *Estudios:* médico cirujano por la Universidad Autónoma de Guadalajara con diplomado en acupuntura china por el Centro Nueva Medicina China. (PAN)

Cisneros Gómez, José Abraham. Distrito 8 de Jalisco: Guadalajara. *Estudios:* preparatoria. (PAN)

Dueñas Llerenas, J. Jesús. Distrito 1 de Colima: Colima. *Estudios:* pasante de ingeniería zootecnista; cursos en manejo de personal y en comercialización de productos agropecuarios. *Actividades fuera de la administración pública:* ganadero y poseedor de ranchos; socio fundador y secretario (91-92) de la Unión de Crédito Agropecuaria, Comercial, Industrial y de Servicios del Estado de Colima, SA de CV; empresario agropecuario en ranchos de su propiedad. (PAN)

Esparza Hernández, Francisco. Segunda Circunscripción. *Estudios:* pasante de la licenciatura en filosofía por el Instituto Superior del Valle del Atemajac. *Actividades fuera de la administración pública:* Administrador de la empresa Asesoría Técnica de Seguros, SC; promotor y agente de seguros y finanzas para diversas aseguradoras y finanzas. (PAN)

Cantorán Espinosa, Cutberto. Distrito 2 de Puebla: Zacatlán. *Estudios:* Profesor de la educación primaria por la Escuela Normal Primaria Luis Casarrubias Ibarra, de Chiautla de Tapia, Puebla; y profesor de ciencias naturales por la Escuela Normal Superior de Oaxaca, AC, de Oaxaca, Oaxaca. *Actividades fuera de la administración pública:* profesor en la Escuela

Primaria Lázaro Cárdenas de Huanímaro, Guanajuato; profesor y director de la Escuela Primaria Rural República de Argentina de San Antonio la Portilla, Tecamachalco, Puebla; profesor en la Escuela Secundaria Federal Manuel Ávila Camacho de Tecamachalco, Puebla. (PRI)

Carballo Bustamante, Andrés. Distrito 2 de Chiapas: Pichucalco. **Estudios:** bachillerato. **Actividades fuera de la administración pública:** ganadero y comerciante. (PRI)

Callejas Arrollo, Juan Nicolás. Distrito 8 de Veracruz Misantla. **Estudios:** profesor normalista por la Escuela Normal Rural Miguel Ángel de Quevedo, La Huerta, Michoacán. **Actividades fuera de la administración pública:** profesor de primaria, director de escuela primaria de la SEP. (PRI)

Barrón Fonseca, José Jaime. Distrito 6 de Sinaloa: Mazatlán. **Estudios:** licenciado en matemáticas por la Escuela Normal Superior de Nayarit. **Actividades fuera de la administración pública:** profesor de educación primaria y secundaria; asesor de la UNP unidad Mazatlán, Sinaloa. (PRI)

Berlín Montero, Jorge Carlos. Distrito 1 de Yucatán: Valladolid. **Estudios:** médico veterinario zootecnista por la Universidad Autónoma de Yucatán. **Cargos en la administración pública:** inspector de sanidad vegetal de la SARH; gerente del Fondo de Apoyo a las actividades de Producción; director de Ganadería titular de la Secretaría de Desarrollo Rural del gobierno de Yucatán. (PRI)

Bres Garza, Claudio Mario. Distrito 1 de Coahuila: Piedras Negras. **Estudios:** licenciatura sin concluir en administración de empresas en South West Texas College, Uvalde, Texas; diplomado en Estado y administración pública en México en la UIA. **Actividades fuera de la administración pública:** empresario radiodifusor; propietario de la radiodifusora XEMU AM *La rancherita del aire* de Piedras Negras. (PRI)

Bortolini Castillo, Miguel. Distrito 23 del Distrito Federal: Coyoacán. **Estudios:** maestro normalista por la Escuela Nacional de Maestros y profesor de matemáticas por la Escuela Normal Superior de México. **Actividades fuera de la administración pública:** profesor de primaria y de telesecundaria. (PRD)

Castillo Pérez, Rodrigo. Distrito 31 del Estado de México: Ciudad Nezahualcóyotl. **Estudios:** licenciatura inconclusa de derecho en la UNAM. **Actividades fuera de la administración pública:** obrero en la Casa Pedro Domecq, SA de CV y en Tuercas y Tornillos de México, SA de CV; empleado en Distribuciones y Representaciones de la SSA y en la Sociedad de Beneficencia Española. (PRD)

Castillo Cruz, Bonifacio. Distrito 6 de Veracruz: Papantla de Olarte. **Estudios:** ingeniero químico por la Universidad Veracruzana. **Actividades fuera de la administración pública:** ingeniero operario en el Complejo Petroquímico Escolín y en el área de Producción y Gas de Pemex; encargado de planta en la reparación y terminación de pozos en Pemex. (PRD)

Cirigo Vásquez, Víctor Hugo. Distrito 25 del Distrito Federal: Iztapalapa. **Estudios:** licenciatura en psicología social en la UAM Xochimilco. **Cargos en la administración pública:** empleado en el área de capacitación de Pemex-Refinación. (PRD)

Cortés López, Raquel. Distrito 30 del Estado de México: Ciudad Nezahualcóyotl. **Estudios:** bachillerato en la Preparatoria núm. 82 de Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México; diplomados en trabajo social y en desarrollo de la comunidad en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM. (PRD)

B) SENADORES:

Esquivel Reyes, Rita María. Nayarit, primera minoría. **Estudios:** carrera técnica comercial en Tepic, Nayarit. **Actividades fuera de la administración pública:** ejecutiva del Bancomer; presidenta de la Mesa directiva del Jardín de Niños Luz María Serradell; en el Colegio Cristóbal Colón ha sido coordinadora de eventos, tesorera y enlace de grupo. (PAN)

Fernández de Cevallos y Urueta, Francisco José. Querétaro, mayoría relativa. **Estudios:** contador público por la Universidad Autónoma de Querétaro. **Actividades fuera de la administración pública:** socio fundador de los despachos Gómez, Cevallos y Andrade, SC; profesor de contabilidad superior en el instituto de La Paz y de derecho fiscal en el Instituto Superior de Economía, Contabilidad y Administración. (PAN)

Corral Ávila, Ramón. Sonora, mayoría relativa. **Estudios:** ingeniero industrial por el Foos Hills College de Altos Hills, California, EUA; cursó estudios de ingeniería civil en la Universidad de Sonora. **Actividades fuera de la administración pública:** empresario, presidente de consejos de administración de las empresas: Restaurante Jardines Miyako, SA; Nuevas Industrias del Pacífico, SA; Productos Congelados del Noroeste, SA; Corral Confort en Clima, SA, y Verduras Congeladas La Huerta, SA, así como secretario del Consejo de Administración de Empresas Reaacsa, de equipo para aire acondicionado y refrigeración. Entre 1974 y 1976 se ocupó de la fundación y operación de dos expendios de Nieves Rico en Hermosillo, Sonora; en el mismo periodo fue gerente de ventas y supervisión de Obras de la empresa Gutiérrez Hermanos, de aire acondicionado y refrigeración. Consejero académico del Centro Universitario Grupo Sol. (PAN)

Aguilar González, Micaela. Estado de México, mayoría relativa. **Estudios:** bachillerato en informática en el Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos núm. 8 del IPN. **Actividades fuera de la administración pública:** analista de sistemas de computación en Industrias Unidas, SA, en Productos de Leche, SA y en Intermex. (PAN)

Alaniz Posada, Ricardo. Guanajuato, mayoría relativa. **Estudios:** teniente por la Hargrave Military Academy de Chatam, Virginia, Estados Unidos; contador público por la Escuela Comercial Bancaria, cursos y seminarios en alta gerencia, comercio exterior, globalización, legislación aduanera, mercadotecnia, normatividad fiscal y negocios internacionales. **Actividades fuera de la administración pública:** empresario; presidente y

propietario del grupo empresarial Textiles León, formado por 33 empresas dedicadas al diseño, desarrollo, fabricación, compra-venta y exportación de productos para la industria del calzado; consejero de Bancomer en León, Guanajuato. (PAN)

Amar Shabshab, Wadi. Quintana Roo, primera minoría. **Estudios:** contador privado. **Actividades fuera de la administración pública:** empresario, accionista de Nahim Amar Sucesores, SA de CV; accionista y miembro del Consejo de Bancomer; socio fundador de IVAI Arquitectos y Asociados, de Barro Decorativo y de SINCA; presidente del Consejo de Administración de esta última empresa; incursionó en el negocio de la televisión por cable; integrante del Consejo de Administración del Sureste de Banca Serfín, SA; socio fundador, comisario y tesorero de la Unión de Crédito Empresarial de Quintana Roo, SA de CV. (PAN)

Díaz Castro, Lauro. Sinaloa, mayoría relativa. **Estudios:** ingeniero agrónomo fitotecnista por el ITESM; especialidad en clasificación de suelos en el Centro de Investigación Científica y Técnica de Ultramar y la Universidad de París; investigación sobre la Organización Cooperativa del Sector Agropecuario de Francia, en ambos casos, becado por el gobierno francés. **Actividades fuera de la administración pública:** agricultor; gerente y presidente del Consejo de Administración de la Comisión Permanente para la Investigación y Experimentación Agrícola de Sinaloa. Profesor de las materias de forrajes y pastos, y fertilidad de suelos en la Escuela de Agricultura de la UAS. (PRI)

Escalante Jasso, Araceli. Campeche, mayoría relativa. **Estudios:** secundaria y cursos comerciales en Ciudad del Carmen, Campeche. **Actividades fuera de la administración pública:** auxiliar de contaduría; gerente General de Servicios Turísticos Lli-Re, SA de CV; directora general de la radiodifusora XEBCC de Ciudad del Carmen, Campeche y propietaria de la pastelería D'Chely. (PRI)

Colosio Fernández, Luis. Representación proporcional. **Estudios:** primaria. **Actividades fuera de la administración pública:** contador en la Enlatadora de Magdalena y la Empacadora de Guaymas; incursionó en la minería en la Región de Cucurpe, Sonora; encargado de un despacho contable; consejero del Bancomer de Magdalena; dedicado a la ganadería en las áreas de producción, compra-venta y preengorda en pequeña escala; socio y administrador de la Compañía Minera Lixivian, SA de CV; desde 1989, dedicado a la siembra de forrajes y la cría y preengorda de ganado en pequeña escala. (PRI)

Cota Osuna, José Carlos. Baja California Sur, primera minoría. **Estudios:** ingeniero civil por el IPN. **Cargos en la administración pública:** jefe de la oficina de Obras Públicas y subdelegado de Obras y Servicios en la delegación Magdalena Contreras del DDF; analista de la Dirección General de Planeación Territorial de los Asentamientos Humanos y jefe del Departamento de Promoción de Obras de Agua Potable de la SAPO. Director del Catastro, director de Obras Públicas y secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Gobierno de Baja California Sur. Delegado federal de Pesca en Baja California Sur. (PRI)

De la Vega García, Netzahualcóyotl. Representación proporcional. **Estudios:** profesor de educación primaria por la Escuela Nacional de Maestros; licenciado en derecho por la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la UNAM. **Actividades fuera de la administración pública:** profesor de educación primaria; locutor de radio con licencia, se dedicó al radioteatro y la locución comercial. (PRI)

Amaya Téllez, Rodimiro. Baja California Sur, mayoría relativa. **Estudios:** licenciado en administración de empresas por la UNAM. **Actividades fuera de la administración pública:** administrador único de la Sociedad de Producción Rural Amaya Baja Sur, SA, empresa dedicada a la administración de ranchos, la comercialización y el transporte de productos; presidente del Consejo de Administración del Grupo ABC Baja Sur, SA, en Ciudad Constitución, empresa maquiladora de servicios para componentes electrónicos de exportación; miembro del Consejo Consultivo de Banamex Accival y del Banco Mexicano Somex en Ciudad Constitución, Baja California Sur. Fundador y gerente general de las empresas Distribuidora Agrícola Ganadera, SA de CV; Procesadora Baja Sur; Productos Alimenticios de Baja California, SA, y Maquilladora La Poza, SA, todas en Ciudad Constitución. (PRD)

Burgos Ochoa, Leticia. Representación proporcional. **Estudios:** química bióloga en alimentos por la Universidad de Sonora, postgrados en medicina social en la UAM Xochimilco y en epidemiología moderna en el Centro de Investigación de Enfermedades Tropicales de la UAG; diplomado en perspectiva de la educación superior frente a los retos del desarrollo

sustentable, impartido por la UNAM-UAM-Unesco-ANUIES-Semarnap. **Actividades fuera de la administración pública:** ha realizado estudios sobre desnutrición en los estados de Sonora, Guerrero y México. Fue coordinadora responsable de investigaciones sobre diagnóstico y promoción de la salud y la nutrición en el estado de Guerrero, en proyecto financiado por la UAG, la UNICEF y la SEP; responsable del diagnóstico sobre salud en la investigación interdisciplinaria Reserva Ecológica de Omitemi, Guerrero, auspiciada por la UNAM, la UAG, el Banco Mundial y la Sedesol; integrante del Comité Técnico Nacional de Seguimiento y Evaluación del Programa de Desayunos Escolares dentro del Programa de Alimentación y Nutrición Familiar; asesora técnica en la rama de política social en la Dirección General del DIF del gobierno del DF. (PRD)

Cárdenas Hernández, Raymundo. Zacatecas, primera minoría. **Estudios:** ingeniero químico por la Universidad Autónoma de Zacatecas, con especialidad en ciencias nucleares en la misma universidad y en el Centro Nacional de Energía Nuclear. **Actividades fuera de la administración pública:** profesor en la Universidad Autónoma de Zacatecas; director de la Escuela de Ciencias Químicas de la misma Universidad. (PRD)

Chavarría Barrera, Armando. Guerrero, primera minoría. **Estudios:** licenciado en economía por la UAG, con maestría en ciencias de la comunicación por la Universidad de La Habana, Cuba. **Actividades fuera de la administración pública:** en la UAG ha sido investigador del Centro de Investigaciones Sociales, profesor de la Escuela Preparatoria núm. 33, director

de Extensión Universitaria, director de Recursos Humanos, secretario general académico, candidato a la Rectoría. (PRD)

Cruz Martínez, Marcos Carlos. Representación proporcional. **Estudios:** maestro normalista. **Actividades fuera de la administración pública:** profesor de educación básica. (PRD)

Moreno Brizuela, Elías Miguel. Representación proporcional. **Estudios:** médico cirujano por la Universidad Veracruzana, unidad Xalapa; hizo su especialidad en el Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán; doctorado y posgrado en rehabilitación cardiaca en el Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez. **Actividades fuera de la administración pública:** médico adjunto en cardiología en el Hospital Jesús, en el Distrito Federal; ponente en diversos congresos nacionales e internacionales de cardiología y jornadas cardiológicas; miembro del Comité Editorial de la *Revista Intercontinental de Cardiología*; conductor radiofónico en el programa “Consultorio médico” de la estación *La Primerísima* de San Andrés Tuxpa, Veracruz. (PRD)⁸¹

Estos personajes son simplemente algunos de los ejemplos que podemos anotar, para ver la calidad de legisladores que tenemos, no olvidando que en el pasado también han tenido el carácter de legislador actores, cantantes, boxeadores, luchadores e infinidad de personas que no tienen la preparación

⁸¹ LVIII Legislatura, Diputados y Senadores, 2000-2003, Quien es quien en el Congreso, pp. 140 y SS.

que exige dicho cargo. Todo ello ha provocado al electorado la falta de credibilidad en el buen desempeño de sus funciones.

No es una cuestión baladí si se tiene en cuenta que, en ocasiones, la pérdida de credibilidad ha ido unida al puro y simple desprestigio. Así, es evidente la crisis intelectual que ha supuesto la constatación de que el legislativo no solamente puede equivocarse sino incluso comportarse como un tirano.

*Debe ser muy grande el placer que
proporciona gobernar, puesto que
son tantos los que aspiran a hacerlo.*

VOLTAIRE

CAPÍTULO V

DERECHO COMPARADO.

5.1 CONCEPTO.

Como su nombre lo indica, esta disciplina consiste en el estudio comparativo de instituciones o sistemas jurídicos de diversos lugares o épocas, con el fin de determinar las notas comunes y las diferencias que entre ellos existen, y derivar de tal examen conclusiones sobre la evolución de tales instituciones o sistemas y criterios para su perfeccionamiento y reforma.⁸²

Así podemos notar que desde el inicio de este trabajo hemos utilizado el derecho comparado. Vimos el poder legislativo desde Roma; su florecimiento en Inglaterra y la evolución, importancia y crisis que ha tenido en México.

En la actualidad, dicho poder necesita un cambio, no tanto estructural, sino más bien cualitativo, es decir, la profesionalización que debe cubrir el legislador para el ejercicio de sus funciones.

5.2 CONSTITUCIONES DE AMÉRICA.

Para comprender un tanto la problemática planteada, a continuación veremos los requisitos que exigen las constituciones de diversos países, a sus ciudadanos, para ser legislador. Las constituciones de los siguientes países

⁸² GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *ob. cit.*, pp.162 y 163.

están consideradas: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Estados Unidos y Uruguay.⁸³

5.2.1 Requisitos para ser Diputado:

ARGENTINA

Artículo 48.- Para ser diputado se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella.

BOLIVIA

Artículo 61.- Para ser diputado se requiere:

1. Ser boliviano de origen y haber cumplido los deberes militares;
2. Tener veinticinco años de edad cumplidos al día de la elección;
3. Estar inscrito en el Registro Electoral;
4. Ser postulado por un partido político o por agrupaciones cívicas representativas de las fuerzas vivas del país, con personalidad jurídica reconocida, formando bloques o frentes con los partidos políticos;
5. No haber sido condenado a pena corporal, salvo rehabilitación concedida por el Senado; ni tener pliegos de cargo o auto de culpa ejecutoriados; ni estar comprendido en los casos de exclusión y de incompatibilidad establecidos por ley.

⁸³ Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) Requisitos para ser senador. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Legislativo/Senado/requisitos.html>. 7 de febrero 192005.

CHILE

Artículo 44.- Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos veintiún años de edad, haber cursado la Enseñanza Media o equivalente y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contando hacia atrás desde el día de la elección.

COLOMBIA

Artículo 177.- Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección.

NICARAGUA

Artículo 134.-...

Para ser Diputado se requieren las siguientes calidades:

a. Ser nacional de Nicaragua. Quienes hayan adquirido otra nacionalidad deberán haber renunciado a ella al menos cuatro años antes de verificarse la elección;

b. Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

c. Haber cumplido veintiún años de edad;

d. Haber residido en forma continuada en el país los cuatro años anteriores a la elección, salvo que dicho periodo cumpliera Misiones Diplomáticas, o trabajare en Organismos Internacionales o realizare estudios en el extranjero. Además, haber nacido o haber residido durante los últimos dos años en el Departamento o Región Autónoma por el cual se pretende salir electo.

PARAGUAY

Artículo 221.-...

Para ser electo diputado titular o suplente se requiere la nacionalidad paraguaya natural y haber cumplido veinticinco años.

REPÚBLICA DOMINICANA

Artículo 25.- Para ser Diputado se requiere las mismas condiciones que para ser Senador.

Párrafo.- Los naturalizados no podrán ser elegidos Diputados sino diez años después de haber adquirido la nacionalidad y siempre que hubiere residido dentro de la jurisdicción que los elija durante los cinco años que precedan a su elección.

URUGUAY

Artículo 90.- Para ser Representante se necesita ciudadanía natural en ejercicio, o legal con cinco años de ejercicio, y, en ambos casos, veinticinco años cumplidos de edad.

EE.UU.

Artículo 1.-...Segunda sección.

No será representante ninguna persona que no haya cumplido 25 años de edad y sido ciudadano de los Estados Unidos durante siete años, y que no sea habitante del Estado en el cual se le designe, al tiempo de la elección.

MÉXICO

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

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

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

III.- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

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

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

V.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros.

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus supuestos.

Los secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MÉXICO

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

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

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

III.- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

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

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

V.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros.

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus supuestos.

Los secretarios de Gobierno de los Estados, los 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 cargos noventa días antes de la elección.

VI.- No ser ministro de algún culto religioso; y

VII.- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

5.2.2 Requisitos para ser Senador:

ARGENTINA

Artículo 55.- Son requisitos para ser elegido senador: tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella.

BOLIVIA

Artículo 64.- Para ser Senador se necesita tener treinta y cinco años cumplidos y reunir los requisitos exigidos para Diputado.

CHILE

Artículo 64.- Para ser elegido senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, dos años de residencia en la respectiva región contados hacia atrás desde el día de la elección, haber cursado la Enseñanza Media o equivalente y tener cumplidos 40 años de edad-el día de la elección.

COLOMBIA

Artículo 172.- Para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección.

PARAGUAY

Artículo 223.-

...Para ser electo senador titular o suplente se requiere la nacionalidad paraguaya natural y haber cumplido treinta y cinco años.

REPÚBLICA DOMINICANA

Artículo 22.- Para ser Senador se requiere ser dominicano en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, haber cumplido veinticinco años de edad y ser nativo de la circunscripción territorial que lo elija o haber residido en ella por lo menos cinco años consecutivos.

Párrafo.- Los naturalizados no podrán ser elegidos Senadores sino diez años después de haber adquirido la nacionalidad, y siempre que hubieren residido dentro de la jurisdicción que los elija durante los cinco años que precedan a su elección.

URUGUAY

Artículo 98.- Para ser Senador se necesita ciudadanía natural en ejercicio o legal con siete años de ejercicio, y, en ambos casos, treinta años cumplidos de edad.

EE.UU.

Artículo I...Tercera Sección.

No será senador ninguna persona que no haya cumplido 30 años de edad y sido ciudadano de los Estados Unidos durante nueve años y que, al tiempo de la elección, no sea habitante del Estado por parte del cual fue designado.

MÉXICO

Artículo 58.-Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.

Una vez que hemos observado los requisitos que exigen las diferentes Constituciones para ser legislador, es preciso resaltar que Chile es el país, hasta este momento, el más interesado para tener mejores legisladores, debiendo por tanto, seguir el ejemplo y no quedarnos estancados en ello, ya que las exigencias de la sociedad son cada vez mayores.

5.3 PROPUESTA PARA MEJORAR EL PODER LEGISLATIVO.

Hemos llegado casi al final de este estudio y quiero hacer una recapitulación de lo que trata el mismo. Así, en el primer capítulo vimos la historia externa del Derecho Romano, por ser nuestro sistema jurídico fuente de este, ahí observamos la influencia que el jurisconsulto ha ejercido en la creación del derecho. Posteriormente estudiamos el parlamento inglés, por ser el prototipo a seguir en cuanto composición –en dos cámaras– del poder legislativo. Consecutivamente analizamos la evolución del poder legislativo

mexicano y en el capítulo IV se planteó el problema que existe en el poder legislativo, siendo dicho problema la mala calidad de las leyes, es decir leyes contradictorias, redundantes, con lagunas, obsoletas e incluso arbitrarias; en este capítulo hemos visto el concepto de derecho comparado con el propósito de dar una explicación del porque de los anteriores capítulos y del análisis de algunas Constituciones de América. El origen del problema es, sin duda, la crisis intelectual; por lo que a continuación veremos lo que opina el senado y su propuesta a dicho problema, después plantearé la importancia del licenciado en derecho en el Congreso y una adición al artículo 55 de nuestra Carta Magna.

5.3.1 Lo que opina el senado.

Es importante, señala el Senado de la República, profesionalizar el trabajo legislativo, formando funcionarios de calidad que apoyen de manera eficaz el cumplimiento de las atribuciones y funciones constitucionales de la Cámara, es un propósito del Senado de la República, demandando por la realidad jurídica del país y por la sociedad que exige una alta especialización y mayor profundidad de conocimiento en quienes participan en las funciones de gobierno.

Por ello, el Pleno del Senado de la República, aprobó en el mes de noviembre de 2002, el Estatuto del Servicio Civil de Carrera que tiene como premisa básica la profesionalización del servidor público que colabora con la Cámara de Senadores, asegurando que su desempeño se apegue a los

principios de legalidad, honradez, objetividad, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo.

Considerando que la capacitación es parte esencial en el proceso de profesionalización de los servidores públicos que apoyan el trabajo de los legisladores, el Senado de la República determinó realizar, conjuntamente con el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Diplomado en Derecho y Administración Parlamentaria.⁸⁴

A) Comentario.

En realidad necesitamos más de lo que propone el Senado, ¿cómo es posible que pida calidad a los funcionarios que colaboran con ellos? cuando deberían primero exigirse a ellos la capacitación adecuada para el desempeño de sus funciones.

Los legisladores también creen que el problema se soluciona con la simple aplicación de la técnica legislativa, dejándole este y todo el trabajo legislativo a sus colaboradores, cuando en realidad deben ser ellos quienes directamente se ocupen de legislar; pero para esto deben conocer no solo la técnica legislativa sino también todo lo que abarca el derecho, ya que es la base de toda la sociedad.

⁸⁴ Ensayos Legislativos, ob. cit., pp. 5 y 6.

5.3.2 El licenciado en derecho en el Congreso.

Lo que propongo para mejorar la calidad de las leyes y de quienes integran al Poder Legislativo es adicionar al artículo 55 el requisito de ser licenciado en derecho, para quedar como sigue:

Texto original	Propuesta de adición
<p>Artículo 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:</p> <p>I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;</p> <p>II.- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;</p> <p>III.- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.</p> <p>Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino</p>	<p>Artículo 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:</p> <p>I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;</p> <p>II.- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;</p> <p>III.- Ser licenciado en derecho.</p>

de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

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

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

V.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros.

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de

<p>sus supuestos.</p> <p>Los secretarios de Gobierno de los Estados, los 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 cargos noventa días antes de la elección.</p> <p>VI.- No ser ministro de algún culto religioso, y</p> <p>VII.- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.</p>	
--	--

5.3.3 Finalidad.

El fin que persigue esta propuesta es la creación de leyes verdaderamente justas, imparciales y que lleven a una mejor convivencia social, así como evitar que los jueces tengan que suplir al momento de la aplicación de las leyes, deficiencias previas que se relacionan más con el proceso de producción que con el de aplicación e interpretación, reduciendo las lagunas y contradicciones que existen en las mismas leyes, satisfaciendo entonces las necesidades del pueblo en general y no de determinadas agrupaciones. Por otro lado, también se busca disminuir, en gran parte, el gasto innecesario de cargos como el de asesores jurídicos en ambas cámaras.

5.3.4 Justificación.

El Estado (territorio, población y gobierno) no puede existir sin un cuerpo normativo que lo regule, mas sin embargo sufre de una crisis, provocada por personas que crean leyes deficientes sin tener conocimiento del derecho, que es la base de toda sociedad. Ya lo señalamos en el capítulo III cuando Morelos establecía en el 14o. de sus sentimientos que para ser legislador se requería “tener luces no vulgares para desempeñar sus augustas funciones”, es decir se le exigía al legislador condiciones de sapiencia. Por ello debe ser un requisito esencial de que para ser legislador la persona debe cubrir el requisito de ser licenciado en derecho.

Tal propuesta se debe, a que el licenciado en derecho conoce las leyes, cuando están mal redactadas, las lagunas que existen en ellas y, en general toda la crisis por la que pasa nuestra esfera legal. Empero, cuando mencionamos que conoce las leyes, no se refiere a todas, pero si a que cada licenciado en derecho dedica su estudio y trabajo en ramas diferentes, y reunidos todos esos estudiosos de diferentes ramas del derecho, en un Congreso, convergerían en un solo objetivo.

CONCLUSIONES.

Primera. Siempre es importante estudiar la historia, ya que todo lo que nos antecede nos ayuda, porque encontramos y examinamos la experiencia de otros hombres o sociedades para no estancarnos ni caer en los mismos errores, y a su vez auxiliarnos en tomar nuevas decisiones. En este caso vimos, en el primer capítulo, que en los romanos, la persona estudiosa del derecho contribuía notable e indirectamente en la elaboración de las leyes –leyes que trascendieron en el mundo– por lo que en el presente trabajo, se establece, que sea necesario el requisito de ser licenciado en derecho para poder ser legislador.

Segunda. Parte de la historia, en el segundo capítulo, nos muestra un poder legislativo compuesto por dos cámaras, lores y comunes, clase noble y la “habitual u ordinaria”; pareciera que en México se buscara de una manera disimulada el mismo objetivo, pero en ambos casos lo mejor que se debe demandar son las aptitudes que esas personas deben tener.

Tercera. Algunas personas piensan que el mejoramiento de las leyes se encuentra en la técnica legislativa, por lo que a nadie le produciría sorpresa la afirmación de que las conocidas técnicas legislativas pueden contribuir notablemente al mejoramiento tanto del proceso de elaboración de las normas como del producto final que de él se obtenga. Sin embargo muchos se sentirán perplejos si se les señala que no es posible ningún avance en tal actividad sin el concurso de un nuevo legislador que se plantee seriamente problemas tales como los referidos al concepto y las funciones del derecho dentro de la vida social. Por otro lado quien conoce mejor las llamadas técnicas legislativas es un licenciado en derecho.

Cuarta. Es un error creer que al estar, el Congreso de la Unión, integrado por empresarios, actores, deportistas, economistas, doctores, profesores, ingenieros y de las demás ramas sociales se asegura la representación justa y equitativa de toda la sociedad; y decimos que es un error, toda vez que los que llegan al poder legislativo solo buscan la mejoría de un pequeño grupo y no de toda la sociedad. Por tal razón es preciso que quien integre dicho poder sea alguien imparcial en la creación de las leyes. Así pues, vemos que el licenciado en derecho se preocupa de la generalidad y no de la particularidad, y que se ve relacionado en todos los ámbitos como lo son el económico, empresarial, médico, educativo, cultural, laboral, agrario, penal, fiscal, mercantil, civil, etc.

Quinta. En el pasado hubiera sido, más que un error, exigir la condición de licenciado en derecho para ser legislador, ya que como todos sabemos, las situaciones educativas eran desiguales. Por otro lado vemos que el estudioso en derecho, desde la época romana hasta nuestros días, ha sido directa o indirectamente, un pilar fundamental en la creación de las normas de derecho y del derecho en general.

Sexta. En la actualidad el requerimiento de tal planteamiento no resultaría un absurdo, ya que las exigencias de la sociedad son cada vez mayores y, los legisladores no tendrían excusa para un mal análisis y argumentación en la creación de las leyes. Además ya no tenemos el retraso educativo que en el pasado constituyera una barrera al progreso de toda la nación.

Séptima. Además de lo anteriormente planteado, tal propuesta ayudaría a minimizar el gasto que se utiliza en asesores jurídicos.

Octava. Un ejemplo que debemos seguir, es el de Chile, al establecer en su Constitución el requisito de haber cursado la Enseñanza Media o equivalente, para poder ser Diputado o Senador; sin embargo no debemos quedarnos atrás, porque como se ha señalado anteriormente, las exigencias de la sociedad son cada vez mayores. Es cierto que la multicitada propuesta no gustaría a algunas personas, que en nombre de la democracia pretenden ejercer una autocracia o que simplemente aspiran al cargo de legislador por una buena remuneración. Sin embargo, ya es tiempo de que el poder legislativo se componga de personas que conozcan y estén verdaderamente preparados para ejercer sus funciones.

Novena. El origen del problema, es decir, de tener una crisis legislativa, es sin duda alguna la crisis intelectual en las personas que conforman el poder legislativo.

Décima. Las ventajas de semejante establecimiento aún no están confirmadas por la experiencia, que es el verdadero regulador de toda institución, por lo que debe ponerse a prueba dicho planteamiento, para conocer sus verdaderos resultados –buenos y malos- sin embargo la razón persuade que deben ser mayores a los ya establecidos.

*Los hombres sin ideales son cuantitativos;
pueden apreciar el más y el menos,
pero nunca distinguen lo mejor de lo
peor.*

JOSÉ INGENIEROS

BIBLIOGRAFÍA:

- 1.- BARRAGÁN, Julia. *Cómo se hacen las leyes*, Ed. Planeta, México, 1996.
- 2.- BARRALES BALLADARES, José. *Síntesis de la historia de México*, Ed. Harla, México, 1989.
- 3.- BERNAL, Beatriz y LEDESMA, José de Jesús. *Historia del derecho romano y de los neorromanistas*, Ed. Porrúa, México, 2000.
- 4.- BURGOA O., Ignacio. *Breve estudio sobre el poder legislativo*, Ed. Porrúa, México, 1994.
- 5.- BURGOA O., Ignacio. *Las garantías individuales*, Ed. Porrúa, México, 2000.
- 6.- C. RUSSOMANNO, Mario. *Breve Historia del derecho romano*, Ed. Claridad, México, 1988.
- 7.- CHURRUCA PELAES, Agustín. *El pensamiento insurgente de Morelos*, Ed. Porrúa, México, 1983.
- 8.- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Poder Legislativo*, prólogo de Jorge Carpizo, Ed. PORRUA-UNAM, México.
- 9.- FLORES BARRASA, Francisco Eusebio. *Prontuario general de derecho romano*, Cardenas Editor, México, 1991.
- 10.- FLORESGOMEZ GONZALEZ, Fernando y CARVAJAL MORENO, Gustavo. *Nociones de derecho positivo mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2001.
- 11.- GAMAS TORRUCO, José. *Regímenes Parlamentarios de Gobierno*, UNAM, México 1976.

12.- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*, Ed. Porrúa, México, 1991.

13.- GONZÁLEZ SANTOYO, Mario. *El hombre, las leyes y la sociedad, civismo segundo curso*. Ediciones Pedagógicas, México, 1994.

14.- MORALES, José Ignacio. *Derecho romano*, Ed. Trillas, México, 1987.

15.- RABASA, Emilio. *La constitución y la dictadura*, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1999.

16.- SANTOS JIMÉNEZ, Rafael. *Tratado de derecho electoral*, La Habana Lex, 1946.

17.- SAYEG HELU, Jorge. *El Poder Legislativo Mexicano*, Editores Mexicanos, México, 1983.

18.- SEPE, Federico. *Status del Parlamentare*, Roma, Bulzoni Editore, 1977.

19.- SERNA DE LA GARZA, José María. *Derecho Parlamentario*, Ed. Mc. Graw-Hill, México, 1999.

20.- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981.

21.- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, México Porrúa, 1963.

OTROS:

- 1.- Constitución Política de los Estados Mexicanos.
- 2.- Enciclopedia Metódica Larousse, Vols. 2 y 4, México, 1982.
- 3.- JIMÉNEZ SANTIAGO TIANA, Sócrates, Diccionario de derecho romano, 3ª. ed., SISTA, México, 2002.
- 4.- LVIII LEGISLATURA. Diputados y Senadores 2000-2003, Quien es quien en el Congreso, México, 2001.
- 5.- SENADO DE LA REPÚBLICA, Ensayos legislativos, Senado de la República-ITAM, México, 2000.
- 6.-Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) Requisitos para ser senador. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En:
<http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Legislativo/Senado/requisitos.html>. 7 de febrero 192005.