

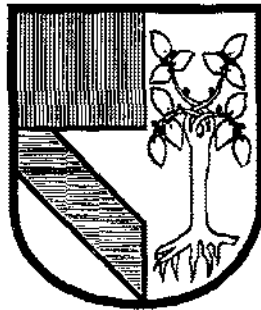
308989

**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

**FACULTAD DE DERECHO**

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.

20



**EL CONGRESO DE LA UNION Y EL PROGRESO  
LEGISLATIVO EN MEXICO**

Hacia una profesionalización de la función legislativa en la  
elaboración de leyes y decretos

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADA EN DERECHO**

P R E S E N T A

**MARIA DEL CARMEN DEL RIO YELMI**

DIRECTOR DE TESIS: LIC. JAIME DEL ARENAL FENOCHIO

MEXICO, D. F.

MARZO, 2000

276/26



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*Doy gracias a Dios por el don de la vida; por todo lo que he recibido y la oportunidad de llegar a este momento.*

*A mi papá por su constante apoyo; por se ejemplo de trabajo, esfuerzo y perseverancia; por compartir conmigo su vocación por el Derecho.*

*A mi mamá por su entrega incondicional; por su paciencia y comprensión; por ser testimonio del amor verdadero.*

*A Tita, por compartir mis sueños; por todo lo que juntas hemos vivido y aprendido; por ser una verdadera amiga.*

*A Manolo, por su cariño; por su sabia inocencia; por llenar de alegría mi vida.*

*A mis abuelitas, por ser ejemplo de prudencia y fortaleza; por sus cariñosos consejos; por sus constantes oraciones.*

*A la memoria de mis abuelos, por todo lo que hubiera querido compartir y aprender de ellos.*

*A mis verdaderos amigos, maestros y todas las personas de las que he aprendido a luchar por alcanzar mis metas, a esforzarme para lograr lo que me propongo, a disfrutar intensamente la vida.*

“ Si yo pudiera hacer de modo que todo el mundo tuviera nuevas razones para amar sus deberes, su príncipe, su patria, sus leyes; que todos se sintieran más contentos en el país, en el gobierno, en el puesto que a cada uno le ha tocado, yo me creería el más feliz de los hombres. Si yo pudiera hacer de suerte que todos los que mandan aumentasen sus conocimientos en lo que deben mandar, y los que obedecen hallan un placer en la obediencia, me creería el más feliz de los hombres “

MONTESQUIEU  
*El espíritu de las leyes*

# INDICE

## Introducción

### Conceptos generales

I.	<i>Las formas de gobierno</i>	1
II.	<i>La República</i>	5
III.	<i>La democracia representativa</i>	8
IV.	<i>La división de funciones de los órganos del Estado</i>	14
V.	<i>Los órganos del Estado</i>	21
VI.	<i>Las funciones de los órganos del Estado</i>	23

## CAPITULO PRIMERO

### Antecedentes del Poder Legislativo

I.	<i>El origen del Poder Legislativo</i>	27
II.	<i>El Poder legislativo en la Nueva España</i>	39
	1. La Constitución de Cádiz de 1812	42
	2. La Constitución de Apatzingán de 1814	45
	3. El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba	49
	4. El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano	52
III.	<i>El Poder Legislativo en México independiente</i>	

1. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	54
2. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836	59
3. El Proyecto de Reforma de 1840	63
4. Los Proyectos de Constitución de 1842	66
5. Las Bases Orgánicas de 1843	69
6. El Acta de Reformas de 1847	72
7. El Plan de Ayutla y el Estatuto Orgánico Provisional	76
8. El Proyecto de Constitución y la Constitución de 1857	80
9. La guerra de los tres años y el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano	86
10. Modificaciones a la Constitución de 1857 Reformas de 1874	90
11. La Revolución Mexicana y la Constitución de 1917	95

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **El Poder Legislativo en México Estructura y funcionamiento**

I. <i>Características del Poder Legislativo</i>	105
1. La representación política	105
2. El bicameralismo	106

	3. La función legislativa	109
II.	<i>El Congreso de la Unión</i>	110
	1. Periodos de sesiones	115
	Periodos ordinarios de sesiones	117
	Periodos extraordinarios de sesiones	119
	2. Quórum	121
	3. Resoluciones del Congreso	122
III.	<i>La Comisión Permanente</i>	125
IV.	<i>La Cámara de Diputados</i>	130
V.	<i>La Cámara de Senadores</i>	136
VI.	<i>Organización interna de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.</i>	
	1. Las Comisiones	
	139	
	Las Comisiones de la Cámara de Diputados	141
	Comisiones ordinarias	143
	Comisión de Reglamentos y prácticas parlamentarias	146
	Comisión del Distrito Federal	147
	Comisión de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	147
	Comisiones de investigación	148
	Comisiones jurisdiccionales	148
	Comisiones especiales	149
	Los Comités de la Cámara de Diputados	150
	Las Comisiones de la Cámara de Senadores	152
	2. Los grupos parlamentarios	155
VII.	<i>Las Legislaturas de los Estados</i>	160

VIII. <i>La Asamblea Legislativa del Distrito Federal</i>	162
IX. <i>La función legislativa del Congreso de la Unión</i>	164
X. <i>El proceso legislativo</i>	167

## CAPITULO TERCERO

### El proceso legislativo ordinario

I. <i>Introducción</i>	169
II. <i>Objeto del proceso legislativo</i>	172
1. La ley	172
2. El decreto	176
III. <i>Sujetos del proceso legislativo</i>	179
IV. <i>Las etapas del proceso legislativo</i>	180
1. Iniciativa legislativa	181
La iniciativa del Presidente de la República	185
Las iniciativas de los legisladores federales	186
Las iniciativas de las Legislaturas de los estados	187
Iniciativas restringidas	188
El poder judicial federal	188
Iniciativas de los particulares	190
Plazo y forma de la iniciativa	192
Presentación de la iniciativa	193
Trámite para las proposiciones que no son iniciativas de ley	194
2. Dictamen	195
3. Discusión	197



4. Votación de aprobación o rechazo	201
5. Trámite para la aprobación o rechazo por cualquiera de las cámaras.	202
6. Sanción	205
7. Promulgación	208
8. Publicación	211
9. Iniciación de la vigencia	212

## CAPITULO CUARTO

### **Hacia una profesionalización de la función legislativa en la elaboración de leyes y decretos**

I. <i>Consecuencias del pluralismo parlamentario</i>	215
II. <i>La elaboración de leyes desde las comisiones</i>	221
III. <i>Iniciativas de los particulares</i>	224
IV. <i>Las unidades de asesores parlamentarios permanentes</i>	228
V. <i>Técnica legislativa y claridad normativa</i>	232
VI. <i>La obligatoriedad del estudio del Derecho parlamentario</i>	237
VI. <i>La doctrina como fuente del Derecho que enriquece a la legislación</i>	239

### **Conclusiones**

### **Bibliografía**

# INTRODUCCIÓN

El trabajo que se presenta es producto de una inquietud; de un cuestionamiento que me hice desde mis primeras clases de la licenciatura en Derecho y del que no encontré una respuesta satisfactoria al concluirlo. En varias ocasiones y en distintas disciplinas, escuché de mis maestros críticas a los Códigos y a las leyes; comentarios de que ciertas disposiciones no son adecuadas para regular las instituciones jurídicas para las que fueron creadas; que hay contradicciones, lagunas, situaciones que no se han regulado; que las leyes no se adecuan a la realidad; que no siempre representan las demandas y necesidades de la sociedad....

Una de las cuestiones que más me hicieron reflexionar y que mejor recuerdo de mis clases de historia del Derecho es la imperiosa necesidad de que las leyes sean el reflejo de los problemas, necesidades y características de la sociedad en que vivimos, es decir, que la constitución formal de nuestro país sea congruente con su constitución histórica.

Muchos de los conflictos sociales, políticos, étnicos y culturales por los que México ha pasado a lo largo de su historia independiente, se originan precisamente por la falta de adecuación de las normas jurídicas a nuestra realidad; por la falta de integración de nuestras costumbres, tradiciones y diferencias en la legislación; por la constante histórica de regular nuestras instituciones jurídicas a partir de modelos extranjeros que son ajenos a las exigencias de nuestra sociedad.

Estas opiniones no sólo son afirmaciones de abogados y catedráticos del Derecho. En los medios de comunicación, en los foros populares, en las denuncias de los partidos políticos o en los escritos de académicos, profesionales e investigadores,

constantemente se manifiesta la necesidad de que las leyes sean producto de las exigencias sociales; que muchas de ellas sean reformadas porque han quedado obsoletas; que algunas disposiciones, principalmente administrativas, sean más sencillas y que agilicen los procesos en lugar de retrasarlos.

Ante tales y reiterados comentarios surgen las siguientes interrogantes: ¿quiénes participan en la elaboración de las leyes? ; ¿ por qué siguen sin satisfacer las demandas sociales si constantemente son reformadas? , ¿cómo hacer más ágil y efectivo su proceso de formación?

Al estudiar los principios fundamentales del Derecho constitucional, la teoría general del Estado y la historia de nuestro país, podemos entender la forma de nuestro gobierno; las implicaciones de vivir bajo un régimen democrático y las características de la representatividad política. En este orden de ideas, las leyes son elaboradas siguiendo un proceso específico en el que intervienen los órganos representativos de la sociedad: el Ejecutivo y el Legislativo. En un país democrático el pueblo es el titular de la soberanía; a él le corresponde el derecho de establecer sus leyes y de elegir a las personas que representarán sus intereses ante la imposibilidad de que todos gobiernen. El ejercicio del poder debe someterse a la norma que fundamenta su existencia y validez: la Constitución. Los legisladores, como representantes del pueblo, deben plasmar sus demandas en las normas jurídicas que elaboran y adecuarlas a los cambios que se vayan presentando en la sociedad.

Parecería que este fundamento teórico podría dar respuesta a la interrogante sobre quiénes elaboran las leyes y la forma en que representan la voluntad popular, sin embargo quedan pendientes muchas otras cuestiones cuya respuesta no estamos encontrando en la realidad; que rebasan la doctrina y que nos obligan, como lo han hecho otros países, como lo fundamenta nuestra historia constitucional y como lo exigen cada vez mayor número de legisladores y juristas, a buscar nuevos mecanismos y formas de participación social que permitan que nuestras normas se adecuen a los constantes cambios que vivimos.

Debemos considerar el hecho de que la ley es la principal fuente de nuestro sistema jurídico. Con mayor frecuencia recurrimos a la jurisprudencia, a la costumbre o a la doctrina para encontrar respuesta a lo que las normas jurídicas generales han omitido o aún no han regulado. sin embargo, sigue habiendo un predominio legislativo que no podemos negar. No considero que pueda desaparecer el imperio de legislación como fuente del Derecho; tampoco dejar de elaborar leyes es la solución.

La historia nos demuestra que el pluralismo jurídico ha sido benéfico para los Estados en que ha existido, pues enriquece la cultura jurídica; integra al sistema normativo las exigencias de los distintos grupos sociales y proporciona mayores herramientas para regular con justicia la conducta humana.

Es preciso entonces no sólo fortalecer la aplicación de las demás fuentes del Derecho, también es indispensable que las leyes estén impregnadas del contenido que dicta la costumbre; de las soluciones que se han dado al aplicar las normas a los casos concretos; de los trabajos de los investigadores, académicos y profesionistas en contacto con las demandas de la sociedad; de los principios generales de nuestro sistema jurídico que buscan proteger el interés común. Esto es, que la ley, como principal fuente del Derecho se enriquezca de las demás fuentes y refleje las exigencias de la sociedad.<sup>1</sup>

La ley, dice San Isidoro de Sevilla, “debe ser honesta, justa, posible, conforme a la naturaleza y a las costumbres patrias, conveniente al lugar y tiempo, útil, clara, que no induzca al error por obscuridad y no se da para el bien privado sino para utilidad

---

<sup>1</sup> “Las leyes que no responden a necesidades sociales son inaplicables o, en otra forma, para que la ley perdure, es preciso que responda a determinadas exigencias sociales. El defecto de nuestras leyes ha sido que, elevadas muy alto sobre el nivel de nuestras tristes realidades, que puestas por encima de las posibilidades humanas de nuestra raza, figuran como un bello código muy distante de la realidad, como un hermoso cielo salpicado de estrellas, pero que permanecen demasiado altas para servir de guía, para iluminar el sendero por el que debemos marchar.” Félix Palavicini, en *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo I, edición del autor, México, p. 25

común de todos los ciudadanos.”<sup>2</sup> ¿ Cómo impregnar a la ley de éste contenido? ; ¿qué hacer para enriquecer las normas jurídicas con la experiencia de los conocedores de las distintas ramas del Derecho? ; ¿cómo incorporar en ellas las observaciones y críticas de quienes las conocen y las aplican?.

En un sistema político presidencial como el mexicano existe una evidente preponderancia del órgano Ejecutivo sobre los demás poderes; inclusive en los países con una tradición parlamentaria como Inglaterra, se advierte una tendencia hacia el predominio de éste órgano de gobierno.<sup>3</sup>

Sin embargo, la estabilidad política se logra cuando hay un equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo; no se trata de disminuir las facultades de uno y otro sino de fortalecer los mecanismos de control que deben existir entre ellos. El control constitucional es recíproco y corresponde a todos los órganos por igual, incluyendo al Judicial.

La función legislativa ha sido absorbida en gran medida por el Presidente debido a la necesidad práctica de la intervención de la administración pública en el Estado social de Derecho y en virtud de la tecnificación de las disposiciones legislativas para regular procedimientos y organismos principalmente administrativos.

En nuestro país, este predominio del Ejecutivo se ha incrementado porque durante muchos años, la mayoría en el Congreso estuvo representada por miembros de un solo partido político, las decisiones se tomaban con facilidad pues el voto mayoritario apoyaba incondicionalmente las iniciativas del Ejecutivo.

---

<sup>2</sup> Martínez Baez, Antonio, *Derecho legislativo o Parlamentario, Derecho parlamentario iberoamericano*, Porrúa, México, 1987, p. 30.

<sup>3</sup> Cuando se consolidó el Estado Social de Derecho después de la segunda posguerra, se vigoriza el intervencionismo estatal en la economía, en las organizaciones sociales y políticas, todo ello con el propósito de lograr una redistribución de bienes y servicios y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores desprotegidos y la realización de las instituciones de seguridad social. Se impone entonces el predominio del poder Ejecutivo pues éste cuenta con los instrumentos necesarios para realizar las actividades de justicia social que deben caracterizar al Estado contemporáneo. Fix Zamudio, Héctor, *La función actual del poder legislativo*, V.V. A.A., *Problemas actuales del Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, p. 18.

Actualmente, México atraviesa por uno de los momentos más democráticos de su historia parlamentaria. El Poder Legislativo en nuestro país es cada vez más plural pues alberga los intereses de muchos individuos y grupos de población representados a través de los partidos políticos que participan activamente en la vida política de nuestro país.

El pluralismo parlamentario ha traído consigo las consecuencias lógicas del camino hacia la democracia y la falta de consenso en la toma de decisiones impera en el Congreso de la Unión. Esto ha entorpecido la actividad legislativa pues la mayoría de los diputados y senadores se unen al voto de sus partidos en coaliciones políticas y se oponen a las decisiones de los demás. Las discusiones en el seno de las cámaras se prolongan por tiempo indefinido y se confunde la tarea propiamente legislativa con los problemas políticos.

Ante la dificultad de lograr un consenso, los parlamentarios no deben olvidar que el proceso legislativo debe “asegurar la armonía entre la necesaria ponderación en la elaboración de leyes y la necesaria agilidad para atender los problemas sociales.”<sup>4</sup>

Para elaborar leyes cada vez más claras, justas y efectivas, es preciso garantizar un trabajo profesional y eficiente que distinga la actividad legislativa de las prolongadas discusiones políticas; que permita que los ciudadanos cuenten con medios legales para manifestar su voluntad legislativa cuando no lo hagan sus representantes; que fomente la integración de cuerpos profesionales de asesores legislativos especializados que auxilien a los parlamentarios en sus tareas legislativas; que procure el conocimiento puntual y suficiente de una adecuada técnica legislativa para formular iniciativas.

---

<sup>4</sup> Ricardo Sepúlveda Iguíñiz, *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, Themis, México, 1999, p. 169-170.

Es indispensable que las leyes sean, cada vez más, el reflejo de las exigencias y necesidades de nuestra sociedad. Se debe fortalecer la tarea legislativa y evitar, en la medida de lo posible, la práctica parlamentaria por la que se utiliza la legislación extranjera como el único modelo para suplir las lagunas, deficiencias y contradicciones de nuestro sistema legal.<sup>5</sup>

Con el propósito de encontrar una posible respuesta a las distintas cuestiones planteadas, inicié mi trabajo con una investigación doctrinal que me permitió contar con los elementos teóricos e históricos para entender el papel que desempeña el Poder Legislativo en el gobierno del Estado, la estructura y el funcionamiento del Congreso de la Unión en México, las etapas del proceso legislativo y el trabajo dentro de cada una de las cámaras.

Complementé esta investigación teórica con la experiencia de algunos asesores parlamentarios y secretarios técnicos de la Cámara de Diputados que me permitieron entender qué sucede en la práctica en el proceso de elaboración de leyes.

En primer lugar, encontramos en este estudio, un apartado de conceptos generales que pretende ubicar la forma de gobierno de nuestro país y sus características; los principios que deben imperar en una democracia representativa entre los que destacan la división de funciones de los órganos del Estado y el equilibrio que debe haber en el ejercicio del poder.

En el primer capítulo se estudian los antecedentes del Poder Legislativo: se trata primero, el origen de los órganos legislativos: asambleas, parlamentos o congresos. Más adelante se analizan los principales ordenamientos constitucionales que señalan las características del Congreso de la Unión y del proceso legislativo, primero en la Nueva España y después en México independiente. Iniciamos con la Constitución de

---

<sup>5</sup> Montesquie afirmaba que "Las leyes deben ser tan ajustadas a las condiciones del pueblo para el cual se hacen, que sería una rarísima casualidad si las hechas para una nación, sirvieran para otra." Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Grandes Clásicos del Derecho, Vol. 5, Oxford University Press, México, 1999, p. 4

Cádiz, aunque es un documento eminentemente español, por la influencia que tuvo en nuestro país en la elaboración de los siguientes ordenamientos y por el detallado proceso legislativo que incluyó.<sup>6</sup> A partir de la Constitución de Apatzingán de 1814 se hace una pequeña referencia histórica de cada uno de los ordenamientos constitucionales hasta llegar a la Constitución vigente; se estudian las características del Poder Legislativo, el proceso de formación de leyes y sus reformas.

En el segundo capítulo se hace un estudio sobre la estructura del Poder Legislativo en México. Se tratan los órganos que lo componen en el ámbito federal: el Congreso de la Unión y la Comisión Permanente y en el ámbito estatal: Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. También se analiza el funcionamiento del Congreso: los periodos de sesiones, el quórum, las votaciones; la organización interna de cada una de las Cámaras: la integración por comisiones y los grupos parlamentarios. Finalmente se estudia la función legislativa para entender el proceso de formación de leyes y decretos.

Es importante destacar que este trabajo se refiere exclusivamente a la función legislativa del Congreso de la Unión, sin que esto reste importancia a las funciones de control y representación que tiene el órgano legislativo y que no han sido analizadas por ser materia suficiente de otra investigación.

El tercer capítulo se refiere al proceso legislativo ordinario que consiste en la formación de leyes y decretos. No quise incluir el proceso de reformas a la Constitución porque la misma Ley Fundamental prevé una tramitación especial y un procedimiento en muchos aspectos distinto al ordinario. Este sería tema de un estudio independiente. Dividí este apartado en tres partes: objeto, sujetos y etapas del proceso legislativo con el único propósito de hacer más esquemático su análisis. Dentro de las etapas del proceso se dio especial importancia a la iniciativa legislativa por la

---

<sup>6</sup> Don Manuel Herera y Lasso considera a la de Cádiz, la primera Constitución mexicana, por que " el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba hicieron de aquella carta, con expresa declaración, el Estado de Derecho de la patria emancipada." Herrera y Lasso, Manuel, "Centralismo y federalismo (1814-1843)", en *Estudios políticos y constitucionales*, recopilación de Raquel Herrera y Lasso y Jaime del Arenal Fenochio, Miguel Angel Porrúa, México, 1986, p. 23



intervención, cada vez más acentuada del poder Ejecutivo y se tratan con mayor profundidad las etapas de dictamen, discusión y aprobación por las funciones exclusivas que corresponden al Congreso de la Unión.

En el último capítulo se encuentran algunas propuestas que planteo con fundamento en el estudio doctrinal y legislativo del trabajo y a fin de lograr una mayor eficiencia y profesionalización en el trabajo legislativo. Se pueden resumir en los siguientes puntos: a) la posibilidad de que grupos que representan a la población: organizaciones no gubernamentales, colegios de profesionistas, universidades, instituciones culturales o partidos políticos, puedan presentar iniciativas de ley como un derecho público objetivo y no a través del ejercicio del derecho de petición. Esto siempre que cuenten con cierta representatividad establecida expresamente por la Constitución. b) la necesidad de que Poder Legislativo de nuestro país, cuente con un cuerpo profesional de asesores legislativos que auxilien a los parlamentarios y les proporcionen la información que requieren para realizar sus funciones. Debe, por lo tanto, sustituirse el sistema de asesores eventuales y personales de los legisladores, a fin de que pueda superarse la improvisación con la cual se realizan varias de sus actividades. c) la necesidad de que haya en el Congreso personal especializado en técnica legislativa, que tengan experiencia en redacción y corrección de estilo y que, en coordinación con los parlamentarios, puedan redactar las normas con la claridad y precisión que requieren.

Este trabajo es sólo un intento de dar respuesta a las múltiples interrogantes que tenía en esta materia, un intento de argumentar la importancia de abrir nuevas formas de participación ciudadana en la vida política del país; que no sólo precisa de activismo social, apoyo partidista y movimientos políticos, sino de trabajo consciente, profesional y especializado en una de las tareas más complejas e importantes: la elaboración de la ley.

En la medida en que la sociedad participe por distintos medios en su proceso de formación, la ley será más justa, clara y reflejo las exigencias sociales. Al concluir

este trabajo me doy cuenta que debo seguir estudiando, profundizando en el conocimiento de este importante órgano del Estado para poder soportar con mayores elementos las propuestas que considero pueden llegar a tomarse en cuenta en una posible reforma legal.

Finalmente, sugieron que los juristas tratemos de enriquecer el contenido de la ley a través de la doctrina. Que la experiencia adquirida, los conocimientos y el esfuerzo por el estudio se den a conocer a través de los libros. Que los medios electrónicos y la practicidad de la vida moderna no terminen con la cultura jurídica y con el interés por dejar a las nuevas generaciones de estudiosos del Derecho una fuente que durante mucho tiempo ha servido como fundamento del contenido de las normas. Esta será una forma de fortalecer a la doctrina como fuente jurídica formal y reafirmará la labor del jurista no sólo como intérprete sino también como creador del Derecho.

Mari Carmen del Río Yelmi

Enero de 2000

# Conceptos generales

He destinado este capítulo al estudio de algunos de los conceptos que considero fundamentales para ubicar a los órganos en que se deposita el Poder Legislativo y sus principales funciones. Partiré del análisis de la forma en que se organiza el gobierno de un Estado, cómo se ejerce el poder a través de sus órganos y las atribuciones que a éstos confiere la Constitución. Entre las distintas formas de gobierno solamente me referiré a la república y la democracia representativa, por ser las que ha adoptado nuestro país desde la Constitución de 1824. Analizaremos que una de las principales características de la democracia es la división de funciones de los órganos del Estado y el equilibrio del poder a través del control recíproco en el ejercicio de sus facultades.

Al concluir este apartado, podremos darnos cuenta que, para garantizar la estabilidad y gobernabilidad de un Estado, es necesaria la coordinación y colaboración de los distintos órganos del poder, entre los que destaca por su importancia, el que constituye objeto de éste estudio: el Poder Legislativo.

## I. Las formas de gobierno

Al hablar de la forma de gobierno de un Estado nos referimos al modo cómo se ejerce el poder y en quién se deposita su ejercicio.

Si consideramos al gobierno como “el conjunto de órganos que desempeñan el poder público del Estado a través de las diversas funciones en que éste se traduce”,<sup>1</sup> por

---

<sup>1</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª, Porrúa, México, 1999, p. 467

formas de gobierno se entiende la estructuración de dichos órganos y la manera interdependiente y sistematizada en que se realizan tales funciones.

Tradicionalmente se ha reconocido la clasificación aristotélica de las distintas formas de gobierno en puras o justas y corrompidas o injustas. El estudio de Aristóteles en *La política*, parte del análisis de las tres especies de gobierno que descubrió en su tiempo y que clasificó según el número de los gobernantes: el poder puede estar en manos de uno solo, de unos cuantos o de la masa general de los ciudadanos.

“ Puesto que el gobierno es el supremo poder de la ciudad, de necesidad estará en manos de uno, en pocos o en los más. Cuando, por tanto, uno, los pocos o los más gobiernan para el bien público, tendremos necesariamente constituciones rectas, mientras que los gobiernos en interés particular de uno, de los pocos o de la multitud serán desviaciones; ya que, en efecto, no habrá que llamar ciudadanos a los miembros de la ciudad, o si lo son, tendrán que participar del beneficio común.”<sup>2</sup>

Las formas de gobierno que Aristóteles reconoce como puras son: la monarquía, la aristocracia y la república o gobierno constitucional. Sus desviaciones son, respectivamente: la tiranía, la oligarquía y la democracia.

En la monarquía, la autoridad, que se transmite generalmente por herencia y se asemeja a la del padre de familia, radica en una única persona que es, al mismo tiempo, jefe político, juez del interior y caudillo en el exterior. La tiranía es la degeneración de la monarquía y aberración, como los demás gobiernos corrompidos, de las leyes de la naturaleza. La aristocracia, que es el gobierno de los mejores (aristoi), degenera en oligarquía cuando un grupo dominante sólo sirve a los intereses de su clase. Finalmente, la forma de gobierno en la que la multitud gobierna en vista del interés público se denomina república o gobierno constitucional. En ella se reconoce la libertad y estima que sólo puede haberla mediante la alternativa de todos

---

<sup>2</sup> Aristóteles, *La política*, trad. Antonio Gómez Robledo, Porrúa, México, 1992, Libro Tercero, V, p. 204

Los ciudadanos en el mando y en la obediencia. El derecho político primordial es la igualdad; por ello, el pueblo es siempre soberano y la voluntad de la mayoría la suprema ley. Para Aristóteles, la democracia es la forma degradada de la república, es el gobierno de una mayoría con exclusión y en perjuicio de todos los demás componentes del Estado.

Aunque las palabras que nombran las formas de gobierno aristotélicas nos suenan familiares, su contenido es radicalmente distinto.<sup>3</sup> Tanto la república como la democracia, tienen, actualmente, una connotación distinta a la que consideró Aristóteles en las constituciones políticas de su tiempo y que analizaremos más adelante.

Otra de las clasificaciones tradicionales sobre las distintas formas de gobierno es la de Montesquieu. En *el espíritu de las leyes* se distinguen tres especies de gobierno: el republicano, el monárquico y el despótico.

“ El gobierno republicano es aquel en que el pueblo, o una parte del pueblo, tiene el poder soberano. El gobierno monárquico es aquel en que uno solo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas y por último, en el gobierno despótico, el poder también está en uno solo, pero sin ley ni regla, pues gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos.”<sup>4</sup>

Los primeros Estados modernos nacieron bajo la forma de monarquías absolutas, en las que el príncipe era el titular de la soberanía y duraba en el cargo de forma vitalicia. Cuando Bodino definió a la república como “ el justo gobierno de muchas familias y de lo que es común a ellas, con suprema autoridad”, el término “ suprema

<sup>3</sup> “La semántica, tiene ancho campo en las ideas políticas, para estudiar las transformaciones esenciales que la evolución social determina en la connotación de los vocablos y con las cuales la historia enriquece el caudal de la cultura y marca nuevos rumbos en la vida de los pueblos.” Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios Constitucionales*, Editorial Polis, México, 1940, p. 213

<sup>4</sup> Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Grandes Clásicos del Derecho, Volumen 5, Oxford University Press, México, 1999, Capítulo 1, p. 6

autoridad” está contemplando siempre al rey de Francia.<sup>5</sup> En las monarquías absolutas el poder se legitimaba como una gracia divina y se transmitía mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien correspondiera según la ley o la costumbre.

Posteriormente el régimen monárquico absoluto en que estaban organizado inicialmente los Estados se sustituye radicalmente por la monarquía limitada que reconoce que la soberanía reside esencialmente en la nación, perteneciendo exclusivamente a ésta el derecho de establecer sus leyes fundamentales.<sup>6</sup> La actuación pública del rey estuvo encauzada y sometida por un orden jurídico fundamental cuya creación provenía del pueblo.

Jellinek sostuvo que, para el tipo del Estado moderno que nace de la totalidad del pueblo una unidad, el monarca sólo puede ser comprendido partiendo del Estado y considerándolo como órgano del mismo. La nota esencial del rey es la de representar el poder supremo. El monarca debe dar una dirección a las acciones políticas: sancionar las leyes, decidir lo que debe ser el Derecho, gozar del mando supremo del ejército y del nombramiento de los ministros y demás funcionarios.<sup>7</sup>

Con la Revolución francesa de 1789 se combatió el origen divino del poder con el principio de la soberanía popular; el absolutismo real con el postulado de la división de funciones y se estableció la ley como expresión de la voluntad general. Los

<sup>5</sup> Se considera a Maquiavelo y a Bodino como los dos primeros teóricos del Estado Moderno. Bodino utilizó la voz *republique* cuando habló del Estado y llamó *Estat* a una forma determinada del Estado, por lo cual habla de Estado aristocrático y de Estado popular. Jellinek consideró que puede atribuirse a Maquiavelo el haber introducido en la literatura científica la voz *Estado* cuando inicia su obra *El Príncipe*, diciendo: “Todos los Estados y todos los dominios que han tenido y tiene imperio sobre los hombres, han sido o repúblicas o principados.” Jellinek. *Teoría general del Estado*, Grandes clásicos del Derecho, Vol. 2, Oxford University Press México, 1999, p. 77

<sup>6</sup> La doctrina de la soberanía y el Estado moderno se desarrollaron al mismo tiempo, sin embargo, como afirmó Duverger, fueron los antiguos juristas los que hicieron de la soberanía una cualidad esencial del Estado, inherente a su misma naturaleza. Es fácilmente comprensible el significado político de esta teoría jurídica: ayudar al rey de Francia a reafirmar su autoridad frente al papa, al emperador y a los señores feudales. Las corrientes liberales reaccionando ante el exceso del poder, transforman esta concepción estatista en una nueva concepción en la que no es el Estado el titular de la soberanía, sino el pueblo, quien la delega al Estado en busca de orden y estabilidad. Ver Duverger, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, 5ª, ediciones Ariel, Barcelona, 1970, p. 54

nuevos principios de libertad, igualdad política, legalidad y democracia se plasmaron a través de la República que se aplicó por primera vez, como forma de gobierno sistematizada, en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

## II. La República

La palabra república proviene etimológicamente del vocablo - *res publica*- "cosa pública" que connota lo concerniente al interés general, social o nacional en oposición al interés particular o singular. La cosa pública es el patrimonio económico, moral y cultural de todos los miembros del cuerpo social sin distinción de clases y que tiene como bases fundamentales el interés de la patria, la igualdad, el derecho y la justicia, elementos con los que el idealismo de la Revolución francesa caracterizó al sistema republicano en oposición con los regímenes monárquicos. El mismo Cicerón concibió mucho antes a la república como " la cosa del pueblo; y se entiende por pueblo, no cualquier agregado humano informe, sino una colectividad unida por leyes y el interés común." <sup>8</sup>

Desde la antigüedad, la república nació en oposición a la monarquía que apareció como forma normal de los estados. Su contenido originario se redujo a la negación del dominio de uno solo.

Atendiendo al criterio de clasificación de Jellinek según la naturaleza de los órganos inmediatos, a lo largo de la historia, han existido distintas formas de república como:

- a) Repúblicas oligárquicas. Un corto número de personas que señala la Constitución, son las que forman la voluntad soberana. Existió por ejemplo, la diarquía en Roma durante la época del Principado. Políticamente, éste tipo de repúblicas están muy próximas a ser consideradas como monarquías pero se distinguen por la situación concreta que ocupan los órganos soberanos.

---

<sup>7</sup> Ver Jellinek, *op cit*, p. 406

<sup>8</sup> Cicerón, *De República*. Libro I, XXV. Citado por Burgoa, *Derecho Constitucional*. p. 491

- b) Repúblicas aristocráticas. La soberanía radica en un cuerpo social determinado: sacerdotes, guerreros, poseedores de la tierra o una clase por estirpe. Las personas dominantes salen del pueblo pero, en virtud de ciertos privilegios, quedan separadas jurídicamente de la comunidad popular. Por lo tanto, la soberanía de clases descansa en la situación política privilegiada de una parte del pueblo respecto del resto. Las repúblicas aristocráticas desaparecieron del mundo político moderno, en la medida en que se transformó la sociedad de clases.
- c) República democrática. Descansa sobre la participación de todo el pueblo en la soberanía del Estado. Existe un orden constitucional que confiere derechos políticos a todos los ciudadanos.<sup>9</sup>

El concepto moderno de república puede entenderse negativamente como la “no monarquía”; Cuando el poder soberano de una comunidad pertenece a un individuo, se considera que el gobierno es monárquico, si por el contrario, el poder pertenece a varios individuos la Constitución se llama republicana. Kelsen consideró que la forma de gobierno de un Estado depende de la organización de su legislación, independientemente del poder administrativo o judicial que reconozcan. Si las leyes son democráticas entonces estamos frente a una república.<sup>10</sup>

Como forma de gobierno, la república se distingue de la monarquía pues en la primera, el titular del órgano ejecutivo del Estado es de duración temporal y no tiene derecho a transmitir su encargo, por propia selección o decisión, a la persona que lo sucederá en el poder. “Mientras en el régimen republicano debe atenderse para la designación a la aptitud del designado, en el régimen monárquico es la circunstancia fortuita del nacimiento lo que otorga titularidad al jefe del Estado.”<sup>11</sup> Por otra parte, para formar su voluntad jurídica suprema, la república necesita de una organización exterior conforme a la Constitución y una división constitucional de las funciones del

<sup>9</sup> Ver Jellinek, *op cit*, p. 427-429

<sup>10</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, Editorial Nacional, traducción del alemán de Luis Legaz Lacambra, Editorial Nacional, México, 1972, p. 434

<sup>11</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*, 32ª, Porrúa, México, 1998, p. 88



Estado; en tanto que en la monarquía absoluta, coinciden psicológica y jurídicamente los actos supremos de la voluntad del Estado.

Montesquieu distinguió entre dos tipos de república, la democrática y la aristocrática. "Cuando en la república el poder soberano reside en el pueblo entero, es una *democracia*. Cuando el poder soberano está en manos de una parte del pueblo, es una *aristocracia*."<sup>12</sup>

En una república democrática, el poder radica en el pueblo. La palabra democracia viene del latín *demos* que significa pueblo y *cratos* que significa gobierno, es decir, el gobierno del pueblo. Una república es democrática cuando el pueblo es el titular de la soberanía del Estado. El origen del poder de los órganos del Estado es la voluntad popular mayoritaria que participa directa o indirectamente en la expresión de la voluntad general mediante la creación de normas jurídicas generales y abstractas.

En la antigüedad, la república democrática se caracterizó por el ejercicio del poder en forma directa. En Grecia, todo el pueblo gobernaba y decidía sobre los asuntos comunes. Se reunían en el areópago y tomaban las decisiones fundamentales que afectaban a la comunidad. El gobierno directo ha desaparecido prácticamente en todo el mundo. Encontramos, por ejemplo, algunos cantones en Suiza en donde la población reducida permite que todos se reúnen en grandes asambleas para hacer por sí mismos las leyes. Sin embargo, existen además órganos que ejercen funciones legislativas o representativas. En las grandes colectividades modernas, no es posible que todos participen en las funciones del gobierno. Surge entonces la necesidad de designar a ciertas personas para que representen los intereses del pueblo. Este tipo de democracia se conoce como representativa porque ante la imposibilidad de que gobiernen todos, la mayoría del pueblo elige a sus representantes por medio del voto. Los órganos del Estado y sus titulares no actúan *per se*, sino en nombre y en beneficio de todos.

---

<sup>12</sup> Montesquieu, *op cit*, p. 6

### III. La democracia representativa

La constante búsqueda por la libertad y la influencia del individualismo de los siglos XVIII y XIX, transformaron el Estado monárquico del siglo XVI en un Estado democrático. La doctrina plantea que la soberanía dejó de pertenecer al príncipe, según lo afirmó Bodino, para corresponder originalmente al pueblo.

El Estado democrático responde a la cuestión de quién ejerce el poder. Se caracteriza por lo siguiente:

- a) La voluntad y actividad del Estado es formada y ejercida por los mismos que están sometidos a ellas.
- b) El pueblo, a quien se dirige el poder del Estado, es al mismo tiempo sujeto de este poder; su voluntad se convierte en voluntad del Estado sin apelación superior; el pueblo es el soberano.

El primer antecedente del desarrollo del principio de soberanía popular, lo encontramos en el *Agreement of the people* o proyecto de constitución presentado por el partido de los igualitarios (*levellers*) durante la guerra civil inglesa de 1688. En este documento se consagró la idea de que la soberanía no pertenece al parlamento sino al pueblo, de manera que los poderes de aquél son puramente delegados. El pueblo es el conjunto de individuos que forman la nación y no una serie de corporaciones con un complejo de derechos adquiridos. Lo que otorga autoridad al parlamento no es el derecho tradicional, sino el consentimiento de los individuos manifestado en frecuentes elecciones.<sup>13</sup>

Surgió entonces el problema de plantear qué voluntad debe valer como voluntad de la totalidad, es decir, como voluntad del pueblo. El primero en resolver este problema

---

<sup>13</sup> Ver Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional*. p. 169-170

fue John Lock con el *Tratado sobre el gobierno civil*, más tarde Rousseau en *El contrato social* hace el despliegue de todas las consecuencias de la idea democrática.

John Lock afirmó que la voluntad de la totalidad es la voluntad de la mayoría. Para ello, presentó las siguientes razones: 1) puesto que los hombres, mediante su consentimiento (pacto), han dado lugar a un cuerpo político, es claro que aquél ha de moverse a donde le lleva la mayoría, pues de otra suerte sería imposible la adecuación y existencia del cuerpo; 2) si la minoría pudiera eludir las decisiones de la mayoría, entonces los individuos quedarían desvinculados, no existiría cuerpo político y el pacto carecería de sentido; 3) la única alternativa a la mayoría sería la unanimidad, mas esta es casi imposible de conseguir; 4) puesto que el consentimiento individual es el único título para ejercer el poder, es claro que la mayoría tiene derecho a ejercerlo ya que cuenta con el mayor número de consentimientos que la minoría. En resumen, el acto de la mayoría pasa por el de la totalidad y en consecuencia, la mayoría tendrá el derecho de obrar e imponerse al resto.<sup>14</sup>

Para Rousseau las cláusulas del pacto social se reducen a una sola: “ la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a toda la comunidad”. En este orden el individuo queda disuelto en la comunidad. La sociedad se forma por la oposición de los intereses particulares y su objeto es la superación de tal oposición. Es lo común entre los distintos intereses lo que forma el vínculo político. La voluntad general es la suma algebraica del conjunto de voluntades particulares, con carácter objetivo y universal, es decir, la voluntad de la mayoría. La voz del mayor número obliga siempre a todos los demás, como consecuencia del contrato mismo. El Estado democrático es aquél que garantiza una igualdad de condiciones y el derecho a participar en la formación de las leyes. La soberanía del pueblo no le permite transferir sus funciones legislativas a la autoridad del Estado. Por ello, el Estado democrático que concibe Rousseau se basa en una democracia ejercida de forma

---

<sup>14</sup> *Idem* p. 171

directa, es decir, aquella en la que el pueblo ejerce las funciones públicas directamente y no a través de sus representantes.<sup>15</sup>

La formación de la teoría de la representación democrática, es decir, de la democracia indirecta, corresponde al núcleo de las ideas jurídico-políticas de la Revolución francesa. Sieyès combatió el gobierno directo y abogó por el gobierno representativo. En el primero se encuentran dos clases de vicios: la mayoría de los ciudadanos son incapaces de conocer las leyes o los proyectos que le sean sometidos y les falta la instrucción para conocerlos y el tiempo y lugar para estudiarlos. Por otra parte, ya no es posible congregar a todos los ciudadanos en una plaza pública para tomar decisiones. La democracia directa se convierte entonces en una imposibilidad práctica.<sup>16</sup>

Para García Pelayo, la democracia comienza en Europa a partir de 1848 cuando aparecen en la escena política las fuerzas y poderes que la encarnan sociológicamente. Francia estableció el sufragio universal y desde esa fecha se extendió a todos los países.<sup>17</sup>

“La democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Mediante la democracia, el liberalismo político dio respuesta a la pregunta de Rousseau de cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aun uniéndose a los demás, se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, la libertad anterior. Esa forma de sociedad consintió en que el poder de mando del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él. El poder de mando se ejercita en el mismo sujeto de donde se origina”.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Ver Serra Rojas, Andrés, *Historia de las ideas e instituciones políticas*, Porrúa, México, 1992, p. 224

<sup>16</sup> Ver Sayeg Helú, Jorge, *Instituciones de Derecho Constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1987, p. 33

<sup>17</sup> García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, 6ª edición, Manuales de la revista de Occidente, Madrid, 1961, p. 175

<sup>18</sup> Tena Ramírez, *Derecho Constitucional*, p. 89

En una democracia indirecta, todos los titulares del poder público actúan como representantes del pueblo y su actividad debe estar fiscalizada por éste, ya sea por la intervención de órganos de elección o por cualquier medio de expresión de la opinión pública. Por otra parte, son representantes aquellos que han sido elegidos mediante sufragio popular directo o indirecto y para ello debe haber pluralidad de candidatos y libertad para representarlos.

Por virtud de la delegación que el pueblo hace del ejercicio del poder en órganos estatales, creados por la misma ley, éstos no ejercen un poder soberano, pues dicho ejercicio debe someterse a la norma que les dio origen, la Constitución. “El poder que ejercen los órganos del Estado democrático, es un poder público que no puede ir más allá de la estructura jurídico-política que el pueblo le ha dado y que es la fuente de existencia y validez de dicho poder.”<sup>19</sup>

Dice Giovanni Sartori en su libro *¿Qué es la democracia?*, que para realizar la democracia se desunen la titularidad y el ejercicio del poder. Es decir, no basta la declaración dogmática de radicación popular de la soberanía, ni la institución de un sistema representativo para calificar a un régimen constitucional como democrático. Lo que cuenta al final, más que la “ida” es el “regreso” del poder. Si este trayecto no es vigilado, si en el proceso de transmisión de poder los controlados se abstraen del poder de los controladores, el gobierno sobre el pueblo corre el riesgo de no tener ninguna relación con el gobierno del pueblo.<sup>20</sup>

En última instancia, como afirma García Pelayo, la mejor forma de proteger a la democracia es su articulación con el Estado de Derecho, lo que conlleva que la mayoría no dispone de un poder ilimitado sobre el Estado. “Los poderes deben de

<sup>19</sup> Burgoo Orihuela, Ignacio, *Breves estudios sobre el poder legislativo*, UNAM, México 1966. p. 252. El Estado al someterse forzosamente al orden jurídico fundamental del cual deriva, no ejerce un poder soberano, sino que ejerce un poder público cuyo ejercicio ha de hacerse *secundum legem*.

<sup>20</sup> Ver Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, Instituto Federal Electoral, TFE, México, 1993. p.

actuar en defensa de las minorías, dentro de los límites que le asignan la Constitución y las leyes.”<sup>21</sup>

En México, al consumarse la independencia, se adoptó como primera forma de gobierno una monarquía constitucional moderada. Tanto el *Plan de Iguala* como los *Tratados de Córdoba* contemplaron que nuestro país se constituyera en una monarquía que inicialmente reconocía como jefe supremo al rey español Fernando VII, sus familiares o en su defecto a quienes las Cortes del imperio designaran. El Congreso Constituyente de 1822 exaltó a Iturbide al trono del imperio mexicano y la monarquía se consolidó jurídicamente con la promulgación del *Reglamento Provisional Político de Imperio Mexicano*.<sup>22</sup>

En 1824, después de nuevos enfrentamientos en contra del imperio de Iturbide, se establece la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* que adoptó como forma de gobierno una república representativa, popular y federal.<sup>23</sup>

Para una gran parte de la sociedad novohispana, “únicamente la forma republicana de gobierno podía satisfacer el ansia de libertad que fue el móvil y la aspiración de la independencia mexicana. La monarquía, a los ojos de los ilustrados, progresistas y evolucionistas de la Nueva España, representaba la figura de un régimen de opresión, de dependencia y servidumbre que no podía mantenerse en un país que había luchado por su independencia.”<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, 2ª edición, Madrid, 1993, p. 100-101, citado por Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del Derecho en México*, 2ª edición, Porrúa, México, 1999, p. 31

<sup>22</sup> Ver Floris Margadant S, Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho mexicano*, 4ª edición, Esfinge, México, 1980. p. 116-120

<sup>23</sup> La idea de adoptar una forma de gobierno republicana había sido defendida desde la guerra de independencia por los insurgentes, influidos por las ideologías políticas, jurídicas y filosóficas del liberalismo francés y norteamericano. En los *Sentimientos de la Nación* de Morelos, en los *Elementos Constitucionales* de Ignacio López Rayón y en la *Constitución de Apatzingón* de 1814, se reconoce al pueblo o a la nación como titulares de la soberanía, teniendo en todo tiempo, el poder de autodeterminarse y de elegir libremente a sus propios gobernantes.

<sup>24</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional*...p. 505

En el primer capítulo de este trabajo analizaremos cómo el proyecto de Iturbide de adoptar inicialmente como forma de gobierno, una monarquía constitucional moderada que respetó parcialmente el orden constitucional vigente mientras se elaboraba una Carta Magna acorde con las necesidades y circunstancias del país, fue la mejor vía para lograr nuestra independencia de forma pacífica y sin graves problemas sociales.

De acuerdo con el artículo 39 de nuestra Constitución vigente, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo además, tiene el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. México tiene como forma de gobierno una democracia representativa porque nuestros mandatarios son electos a través del voto. La soberanía popular se ejerce por medio de los Poderes de la Unión cuando se trata de asuntos relacionados con la Federación y de los poderes de los estados, cuando se trata de asuntos locales.

Podemos darnos cuenta que la democracia como forma de gobierno, es una estructura jurídicamente sistematizada que se crea y organiza por un orden constitucional. Es un sistema en el que se conjugan diversos principios que no pueden dejar de existir. Para Ignacio Burgoa estos principios son: declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; el origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado; el control popular sobre la actuación de los órganos estatales; la jurisdicción, la justicia social y el principio de la división o separación de poderes.<sup>25</sup>

Este último resulta el punto de partida para determinar que el pueblo delega el ejercicio del poder en diversos órganos del Estado que deben gobernar en su beneficio. Para evitar los abusos y el autoritarismo, es necesario que sea el poder quien frene al poder y para ello no puede concentrarse en una misma persona el ejercicio de las distintas funciones del Estado. Por su particular importancia analizaremos este principio de forma independiente.

---

<sup>25</sup> *Idem*, p. 514-600

## IV. La división de funciones de los órganos del Estado

En este apartado nos referimos al frecuentemente enunciado principio de la “división de poderes”. Sin embargo, un gran número de constitucionalistas y teóricos del Estado señalan que es incorrecta dicha denominación.

El poder del Estado es uno y es indivisible, no cabe entonces hablar de la división de poderes.<sup>26</sup>

Para Burgoa, los tres poderes son los modos como se actualiza o ejercita permanentemente la soberanía del pueblo, por lo tanto, no son independientes sino interdependientes, no pueden estimarse jamás separados o desvinculados sino como actividades de un todo que los involucra, es decir, el poder público. Si los poderes fuesen independientes, no habría vinculación recíproca; serían tres poderes soberanos, es decir, habría tres soberanías diferentes, lo que es inadmisibles, pues esta hipótesis rompería con la unidad e indivisibilidad de la soberanía.<sup>27</sup>

Diversas doctrinas recientes han considerado que no se trata de tres poderes soberanos, sino de una tripartición de actividades en que se manifiesta la soberanía estatal o popular, que es única e indivisible.

Hablaremos entonces del ya conocido principio de la “división de poderes”, entendiéndolo que no se trata de una separación de la voluntad del Estado que es indivisible, sino de una partición de funciones de los órganos de gobierno.

---

<sup>26</sup> Carré de Malberg afirma que la potestad del Estado es una; consiste en el poder que tiene el Estado de querer por cuenta de la colectividad a través de sus órganos especiales y de imponer su voluntad a los individuos. Cualesquiera que sean el contenido y la forma variable de los actos por medio de los cuales se ejerce la potestad estatal, todos estos son manifestaciones de la voluntad del Estado que es una e indivisible.

<sup>27</sup> Ver Burgoa, Ignacio, *Breve estudio* ., p. 99



Sostenemos el principio invariable de la unidad del poder, sin dejar de reconocer, que desde el punto de vista jurídico, cabe distinguir entre las funciones y los órganos del Estado que pueden ser múltiples. Como afirma Ricardo Sepúlveda, " lo que realmente se divide son las funciones, y en cambio los órganos se hacen intervenir en una sinergia política constante. Si la separación se diera en cuanto a los órganos y en cuanto a las funciones, obligaría a delegar en el ejecutivo toda y sólo la función administrativa; en el legislativo toda y solamente el acto legislativo y en el judicial lo correspondiente a la función jurisdiccional. Esto, además de ser infactible, no provocaría un equilibrio sin una competencia entre los órganos."<sup>28</sup>

Desde este punto de vista, debe haber una constante cooperación entre los distintos órganos de representación a partir de la división de sus funciones de acuerdo con la naturaleza de los actos que realizan: legislativos, ejecutivos o judiciales. Se trata de una forma de organizar el trabajo del Estado en ejercicio del poder público. Cada función se asigna primordialmente a órganos distintos con el propósito de que no se concentren todas las funciones en un solo cuerpo o individuo.<sup>29</sup>

La doctrina de la " división de poderes" fue planteada por primera vez por Aristóteles en su obra *La política* donde señala que "en todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen... uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas... y el tercer elemento es el poder judicial. De la buena concertación entre estos elementos dependerá la buena marcha de la república".<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Sepúlveda Iguiniz, Ricardo. *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, Themis, 1999, p. 41

<sup>29</sup> Para Duverger la separación de poderes, en el sentido preciso del término no sólo implica una división de trabajo: implica también que los distintos órganos gubernamentales sean independientes unos de otros. Ver Duverger, Maurice, *op cit*, p. 54

<sup>30</sup> Aristóteles, *op cit*, p. 235. Cabe destacar que en la vida política griega los ciudadanos tomaban parte en las resoluciones a los problemas comunitarios. Los cargos públicos se otorgaban por sorteo y la duración de los mismos era muy breve. Lo que buscaba Aristóteles era la especialización de los que realizan determinadas funciones para lograr eficiencia en su desempeño.

Sin embargo, si tomamos en cuenta la forma de organización política de la antigüedad, podemos considerar que la teoría de la separación de poderes como la entendemos actualmente, surge siglos después "como una protesta ideológica del liberalismo político contra el absolutismo monolítico de la monarquía en los siglos XVII y XVIII."<sup>31</sup> Solo el liberalismo constitucional identificó la libertad individual con la separación de poderes.

Carl Schmitt en su obra *Teoría de la Constitución* sostuvo que el primer intento práctico de la teoría de la división de poderes se encuentra en el *Instrument of Government* de 1653 de Oliverio Cromwell. Cromwell intentó crear un gobierno fuerte y capaz de actuar que sustituyera al Parlamento que había disuelto en tres ocasiones. Entonces surgieron teorías que proponían un control recíproco entre las diversas ramas de la actividad del Estado; Harrington trató de planear un complicado sistema de frenos y controles recíprocos; Lock distinguió los poderes estatales en: legislativo, que dicta las normas generales; ejecutivo que las realiza mediante la ejecución, y federativo, que es el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad.<sup>32</sup> Para Locke, el más importante era el órgano que hacía la ley, puesto que sobre el rey sólo estaban Dios y la Ley. El Derecho impone los límites al *imperium* estatal.

Más adelante, Schmitt señaló, que el autor efectivo de la doctrina teórico-constitucional del equilibrio de poderes es Bolingbroke, quien sólo divulgó la idea de un equilibrio y control recíproco en escritos políticos de carácter polémico y memorias, no en una exposición sistemática. Bajo el influjo de Bolingbroke, Montesquieu desarrolla el capítulo VI del Libro XI de su obra, *El espíritu de las leyes*.

Esta obra ha sido considerada la más representativa sobre la doctrina de la "división de poderes". Con Montesquieu hallamos la fórmula moderna de ésta separación, pues

<sup>31</sup> Lowenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallegos Anavitorte, Barcelona-Ariel, Madrid, 1976. p 57

<sup>32</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional* .. p. 215

divide el ejercicio de ciertas funciones entre titulares diferentes y reconoce la independencia del poder judicial.

Montesquieu desarrolló su doctrina sobre la “división de poderes” a partir de la experiencia inglesa, cuya constitución llama la atención por su sistema de frenos y contrapesos al poder durante el siglo XVIII. “Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad. Si no está separado el poder judicial del legislativo, se podría disponer de la libertad y de la vida de los ciudadanos: como que el juez sería legislador y juzgador al mismo tiempo. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación la misma asamblea del pueblo, ejercieran los tres poderes. Estos tres poderes se neutralizan produciendo la inacción”.<sup>33</sup>

La teoría de la separación de poderes, pretende asegurar la libertad del hombre y la libertad de las autoridades públicas, mediante la distribución de las principales funciones del Estado entre órganos diferentes. Se trata de evitar la concentración del poder y su ejercicio de manera autoritaria.<sup>34</sup>

Dice Montesquieu que el peor enemigo de la libertad es el poder ya que es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder tiende a su abuso, más como el poder es necesario, sólo existe un medio para garantizar la libertad: encontrar una disposición de cosas en las que el poder detenga al poder. Esto sólo puede lograrse mediante su división.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Ver Montesquieu, *op cit.* Libro XI. Capítulos III, IV y V

<sup>34</sup> La libertad política, escribe Montesquieu, solo se encuentra en los gobiernos moderados. Pero no siempre está en ellos, existe sólo cuando no se abusa del poder. Más es una eterna experiencia el que todo hombre que tiene el poder se inclina a abusar de él; llega hasta donde no tiene límites. ¡Quién lo creyera, la misma virtud necesita límites! Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder. *Idem.* Libro XI capítulo IV

<sup>35</sup> Montesquieu ha sido criticado pues señala la existencia de tres poderes “soberanos” distintos y con ello descomponen la soberanía del Estado en tres poderes principales, susceptibles de ser atribuidos separadamente a tres clases de titulares. Se hablaría entonces de una división de la soberanía y del poder, lo cual es inadmisibles. Por otra parte, esta rigurosa separación de poderes que pretende Montesquieu es irrealizable si se pretende que las autoridades permanezcan encerradas dentro de una función material determinada sin la posibilidad de participar en cualquier función distinta.

El principio de la separación de poderes fue recogido por las constituciones modernas, con ciertas modalidades. La primera Constitución que lo contempló fue la de los Estados Unidos de América de 1787. En Francia, el artículo 16 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, claramente señala que toda sociedad dentro de la cual la garantía de derechos no esté asegurada y la separación de poderes determinada, no tiene Constitución. Esta declaración inspiró la Constitución de Cádiz de 1812 y la belga de 1831, así, se fue convirtiendo en supuesto fundamental de la parte orgánica de todas las constituciones liberales.<sup>36</sup>

Con la división de funciones de los órganos del Estado se pretende equilibrar las relaciones de los titulares del poder público y evitar un gobierno tiránico que concentre todos los poderes en una misma persona o corporación. “Las dictaduras modernas se caracterizan por la concentración excesiva del poder sin mayores frenos jurídicos y sociales.”<sup>37</sup>

Existen funciones concurrentes y de colaboración entre los órganos del poder que se distinguen entre sí por la preponderancia de la tarea que les ha sido encomendada. Lo que se necesita es una adecuada articulación y coordinación de las funciones estatales de conformidad con el principio democrático por el que todo gobierno debe representar los intereses del pueblo.

---

<sup>36</sup> Años más tarde, Benjamin Constant desarrolló una teoría en donde reconoce la existencia de un cuarto poder neutral. Junto al poder ejecutivo, reconoce la existencia del *pouvoir neutre*, cuya misión es hacer posible el correcto funcionamiento de los demás poderes sin que se crucen entre sí. Cada uno conserva su lugar y esta fuerza neutral debe mantenerse al margen de los demás poderes, su acción debe ser reparadora y preservadora sin ser hostil. Con base en este principio surge el siguiente esquema: el poder legislativo reside en las asambleas representativas, con la sanción del rey; el poder ejecutivo en los ministros; el poder judicial en los tribunales. El primero hace las leyes, el segundo provee a su ejecución general, el tercero las aplica a los casos particulares. El rey- autoridad neutral o intermediaria está en medio de estos tres poderes, sin ningún interés en trastornar el equilibrio y teniendo todo el interés en mantenerlo. Esta doctrina constituye el supuesto del régimen parlamentario, en su forma monárquica o republicana. Ver Tena Ramírez, *Derecho Constitucional...* p. 218

<sup>37</sup> Arriola, Juan Federico, *Teoría general de la Dictadura, Reflexiones sobre el ejercicio del poder y las libertades políticas* 2ª, Trillas, México, 2000, p. 22

El reparto del poder implica un control recíproco de éste. La característica fundamental de este control, afirmó Karl Loewenstein, es la posibilidad de exigir responsabilidad política. "Existe responsabilidad política cuando un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta a otro sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignado, por ejemplo, el gobierno al parlamento, el parlamento al gobierno y, en último término, ambos al electorado"<sup>38</sup>

Duverger, consideró el principio de la "división de poderes" como la forma de organizar y separar el trabajo. "Una categoría de los gobernantes (los legisladores) está encargados de elaborar con precisión las reglas de derecho aplicables a los miembros de la colectividad. Otras categorías están encargadas de asegurar la aplicación de estas reglas a los miembros de la comunidad (los administradores). Otras categorías (los jueces) resuelven las disputas que pueden surgir con motivo de la aplicación de estas entre miembros de la comunidad."<sup>39</sup>

Aún cuando la división del trabajo del estado origina un beneficio práctico para los gobernados, logra también una especialización en los órganos encargados de realizar determinada función estatal y los conduce al objetivo interno de toda organización: la eficacia. Sin embargo, la eficacia del aparato estatal no debe ser concebida como el objetivo trascendente de éste. Lo importante es alcanzar el fin del Estado: el bien común. La forma como el Estado ejerza sus funciones para la realización de este fin, debe ser congruente con éste último.

Nuestra constitución en el artículo 49 considera el principio tradicional de la "división de poderes" al señalar:

*" El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de*

---

<sup>38</sup> Lowenstein, Karl, *op cit*, p. 70

<sup>39</sup> Duverger, Maurice, *op cit*, p. 45

*facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29."*

Para la mejor realización de las funciones estatales, nuestra Constitución fija la concurrencia o participación de los poderes en uno o más actos de la competencia de otros; no desempeñan sus funciones aisladamente, cooperan continua y recíprocamente en la realización de la voluntad del Estado.<sup>40</sup>

La Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado sobre la división de poderes del siguiente modo:

#### *DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL. DE CARÁCTER FLEXIBLE*

La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales se permite que el propio Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que en términos generales, corresponden a la esfera de atribuciones de otro poder ... Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial pueden, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del supremo poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de estricto derecho.

*Semanario Judicial de la Federación, 7ª época, segunda sala, vols. 115-120, p. 65*

La calificación del poder del Estado como legislativo, ejecutivo y judicial deriva de la índole jurídica de los actos de autoridad en que se traducen y que realizan de forma prioritaria. Se trata entonces del poder legislativo, si el objeto de su desempeño como función soberana o de imperio consiste primordialmente en la creación de normas de derecho abstractas, generales e impersonales (leyes en sentido materia); de poder ejecutivo si los actos autoritarios en que se revela estriban principalmente, en la aplicación concreta, particular o personal de tales normas, sin resolver o dirimir

<sup>40</sup> Ver Ortiz Ramírez, Serafin, *Derecho Constitucional Mexicano*, UNAM, México, 1961 p. 303

ningún conflicto jurídico (decretos, acuerdos o resoluciones administrativas en general): y de poder judicial cuando se decide una controversia o contienda de derecho mediante la citada aplicación, produciéndose un acto jurisdiccional (sentencia o laudo).

Estas funciones del Estado necesariamente deben enfocarse a órganos estatales diferentes, de tal manera que uno solo no asuma dos o los tres por modo absoluto o total y elimine a los demás. Sin embargo, debe mantenerse entre sus titulares una cohesión o unidad de acción, de manera que la voluntad del Estado no corra el riesgo de ser disgregada por los órganos estatales, en sentidos divergentes y contradictorios. Es importante destacar que el carácter de órgano ejecutivo, legislativo o judicial lo determina la función primordial que éste órgano desempeña, lo que no excluye la posibilidad de que cada órgano pueda ejercer indistintamente funciones legislativas, judiciales o ejecutivas. Analizaremos con mayor detalle la distinción entre los órganos del Estado y sus funciones en los siguientes apartados.

## V. Los órganos del Estado

Los órganos del Estado son los diferentes personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las funciones en que se manifiesta el poder o la soberanía estatal, de tal manera que su ejercicio no se centralice en uno solo.<sup>41</sup> Estos son: el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

El concepto de órgano del Estado ofrece dificultades en la teoría puesto que en el uso de esta palabra se cruzan conceptos muy distintos unos de otros.

Para definirlo, Kelsen partió de la idea de que el orden jurídico estatal es creado por hombres cuya función está determinada por el orden mismo: las normas de grado superior establecen las condiciones bajo las cuales habrán de ser creadas las normas

---

<sup>41</sup> Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, citado por Burgoa, *Breves estudios*. p. 104

de grado inferior. De este modo, es el órgano del Estado, en el sentido de instrumento creador del orden estatal, el que- determinado por la norma de grado superior- establece la norma de grado inferior. Sin embargo, no se excluye su calidad de realizador o ejecutor material del orden del Estado. Así el órgano del Estado es realizador, *legis executor*; pero al mismo tiempo, creador, *legis lator*.<sup>42</sup>

En los Estados modernos representativos, la voluntad estatal se manifiesta a través de sus órganos. En toda asociación existen tantas voluntades como individuos las compongan, y como sería imposible la manifestación de todas ellas, se encomienda a un grupo determinado de individuos que se encarguen de interpretar la voluntad general. Se considera entonces que la esencia del órgano es la representación del Estado que en sí mismo es incapaz de volición. La voluntad del órgano vale como voluntad del Estado representado.

El órgano no tiene personalidad jurídica porque esta se atribuye sólo al Estado, que se vale de éste como de un instrumento para querer y obrar. "El órgano carece de derechos, deberes e intereses propios, pero realiza actividades que se refieren a derechos, deberes e intereses estatales."<sup>43</sup>

Jellinek afirmaba que para conocer la situación jurídica de los órganos del Estado, es indispensable distinguir entre el órgano y el titular del mismo. El órgano como tal, no posee personalidad alguna frente al Estado. No existen dos personas entre las que haya una relación de derecho, sino que Estado y órgano son una unidad.<sup>44</sup>

El titular es el individuo que anima al órgano. Es la persona física que asume el ejercicio de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos. El órgano del Estado representa una esfera de competencia abstracta; el titular representa una persona que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del primero y que tiene

<sup>42</sup> Ver Kelsen, Hans, *op cit*, p. 341

<sup>43</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1973, p. 198

<sup>44</sup> Ver Jellinek, *op cit*, p. 337



además de la voluntad dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad propia, dirigida a satisfacer sus intereses personales.<sup>45</sup>

Existen distintas clasificaciones de los órganos del Estado, la más importante es la que los divide en legislativos, ejecutivos y judiciales, según su pertenencia a los poderes correspondientes.

Los órganos legislativos son el Congreso, el Parlamento, las Asambleas o las Cámaras legislativas, cuya función primordial es la de crear normas jurídicas generales, abstractas, impersonales y coercitivas.

El ejecutivo se deposita en el Jefe de Estado, el monarca o el Presidente de la República. Es el encargado de la administración pública, entendida como aquella actividad del Estado encaminada al cumplimiento de los fines y tareas del mismo, especialmente los fines de poder y de cultura.<sup>46</sup>

El órgano jurisdiccional está representado por las Cortes y los Tribunales de Justicia y es el encargado de aplicar la ley a los casos concretos cuando existe una contienda entre las partes y para resolverla se reemplaza la actividad particular por la estatal. El acto jurisdiccional declara la voluntad concreta de la ley a los casos particulares.

## **VI. Las funciones de los órganos del Estado**

Sánchez Agesta afirma que toda función del Estado es " el poder de decidir discrecionalmente para el bien público"... " son los actos que afectan las relaciones internacionales de un Estado... los que se refieren al equilibrio de los diversos poderes constitucionales y a su coordinación unitaria... los que tienden a establecer una

---

<sup>45</sup> *Idem* p 338

<sup>46</sup> Kelsen, Hans, *op cit*, p. 309

orientación determinada en la actividad del poder público... los que proveen a exigencias excepcionales o extraordinarias de la vida del Estado".<sup>47</sup>

Para Jean Dabine las funciones de los órganos del Estado constituyen los diferentes modos de activar el poder. Por otra parte, los órganos son las instituciones o personas por quienes se desempeñan las funciones del poder.<sup>48</sup>

Gabino Fraga señala que las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones del Estado. El Estado tiene que realizar determinadas funciones para conseguir sus fines; estas actividades tienen precisamente como contenido las atribuciones del mismo, es decir, los actos que le compete ejecutar de acuerdo con su propia naturaleza y que son distintos a los que competen a los individuos en particular. Pero para llevar a cabo estas atribuciones, el Estado, sin renunciar a su potestad y sin menoscabo de la unidad de su poder, con el solo propósito de realizar mejor su actividad, la divide en porciones encomendando cada una de ellas a determinados órganos gubernamentales. La actividad de cada uno de estos órganos recibe el nombre de función.<sup>49</sup>

El Estado tiene como función el dar contenido a las decisiones que defiende y promulgar normas como reglas preceptivas que reclamen una obediencia general. Es decir, las funciones del Estado son: la de legislar: desarrollar la ley y establecer concretamente un derecho, una obligación o una situación subjetiva, decidiendo bajo el ámbito de una norma los términos de una relación jurídica; la de ejecutar la ley en el ámbito administrativo y la de juzgar, decidiendo, bajo el ámbito del derecho aplicable, los términos de una relación jurídica que presupone contienda o violación, discusión o dudas sobre el Derecho.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Sánchez Agesta, Luis, *Principios de teoría política*. Editora Nacional, Madrid, 1979, p.443 y 458

<sup>48</sup> Ver Dabine, Jean, *Doctrina general del Estado*, Elementos de filosofía política, Editorial Jus, México, 1946, p. 250 y 310

<sup>49</sup> Ver Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 37ª edición, Porrúa, México, 1998, p.28

<sup>50</sup> Ver Sánchez Agesta, Luis, *op cit*, p 452-453

Encontramos así que las funciones primordiales del Estado son la legislativa, la ejecutiva y la judicial o jurisdiccional. Desde el punto de vista formal las funciones del Estado adquieren la naturaleza del órgano que legalmente las realiza, de este modo, todas las funciones que corresponden al Poder Legislativo, son formalmente legislativas, las que corresponden al Poder Ejecutivo son formalmente ejecutivas y las del Poder Judicial, formalmente jurisdiccionales. Desde un criterio material u objetivo, la función adquiere el carácter del acto jurídico que se realiza atendiendo sus elementos naturales o propios, por ejemplo, una ley o un reglamento son actos materialmente legislativos independientemente del órgano que los emita.<sup>51</sup>

Así, un mismo órgano puede participar en el ejercicio de varias funciones dentro de los límites de su competencia. Los órganos legislativos, cuya primordial actividad es la elaboración de leyes, pueden desempeñar la función ejecutiva o jurisdiccional en los casos en que prevé expresamente la Constitución, por ejemplo, al constituirse como Colegio Electoral. El órgano ejecutivo también realiza funciones legislativas al expedir reglamentos o funciones judiciales al resolver conflictos según la competencia que le atribuye la ley. El órgano judicial realiza funciones ejecutivas y legislativas al expedir la ley orgánica de los Tribunales.

Desde el punto de vista material, la función ejecutiva es denominada por algunos autores como función gubernativa, pues corresponde a la tarea esencial del gobierno de vigilar, administrar y resolver, en la situación en que se presente y por los medios más apropiados, las dificultades de la gestión del Estado y la búsqueda del bien público. La función legislativa se refiere a una doble labor del Estado de elaborar normas para regular la conducta de sus subordinados y sus órganos y de crear instituciones, sistemas instituidos, organismos o mecanismos que estructuran el orden civil y social. Por último, la función judicial consiste en la tarea de dirimir controversias entre los ciudadanos sobre la base de un principio de equidad o

---

<sup>51</sup> Ver Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*, 2ª, Porrúa, México, 1961, p. 209

legalidad. Todas estas funciones particulares, pertenecen a la función general de gobernar.<sup>52</sup>

Entre las funciones del Estado no hay jerarquías, ninguna está por encima de las otras, las tres son indispensables para constituir una potestad pública completa, apta para desempeñar todas las tareas que hay que esperar de un gobierno en un Estado bien organizado. Las tres funciones son conexas en su propia existencia cada una tiene necesidad de la otra para que pueda realizarse. De esta forma, "la ley necesita del juez y del gobierno para llegar a los hechos; el juez necesita de la fuerza gubernativa para sancionar sus decisiones y en el Estado de Derecho, el gobierno y el juez hallan en la ley la guía y el sustento de su acción."<sup>53</sup>

Una vez que hemos definido estos conceptos generales y que ubicamos a los tres órganos del poder, analizaremos los antecedentes del que constituye el tema de este estudio: el Poder Legislativo.

---

<sup>52</sup> Los actos legislativos, ejecutivos o jurisdiccionales producen efectos distintos. Los primeros producen efectos generales, abstractos e impersonales, de carácter permanente y son innovadores. Los actos administrativos producen efectos singulares, concretos y particulares, no tienen carácter permanente ni contienen elementos de novedad. Los actos jurisdiccionales producen los mismos efectos que los administrativos pero se llevan a cabo ante un presupuesto necesario: la situación de conflicto- litis; y concluyen con una sentencia que tiene fuerza obligatoria. Ver Sepúlveda Iguñiz, Ricardo, *op cit*, p. 46

<sup>53</sup> Dabine, Jean, *op cit*, p. 252-260

# CAPITULO PRIMERO

## Antecedentes del Poder Legislativo

### I. El origen del Poder Legislativo

El Poder Legislativo se deposita en los órganos legislativos que comprenden al *congreso*, *parlamento*, *asambleas* o *cámaras legislativas*, cuya finalidad primordial es la creación de la ley.

Para designar al Poder Legislativo se utilizan distintos vocablos: *órgano legislativo*, *institución parlamentaria* o *cuerpo colegiado*. En el régimen parlamentario, se denominó originalmente *parlamento*; en el presidencial *congreso*, (con esta palabra se designó a la asamblea de delegados de las colonias americanas que discutían sus relaciones con Inglaterra en 1774) y en directorial *asamblea*.

La palabra *asamblea* viene del francés *asambles* y bajo el latín *atsibulare* y quiere decir “reunir simultáneamente”, en general, sirve para designar un conjunto de personas reunidas para deliberar sobre un asunto de interés común. El vocablo *parlamento* viene del latín *parabolare* que significa “hablar”, no obstante,

comúnmente *parlamento* es una palabra utilizada como sinónimo de Poder Legislativo.<sup>1</sup>

En este apartado hablaré brevemente de los distintos titulares, órganos de gobierno o grupos de poder a los que se ha conferido la función legislativa a lo largo de la historia. Hago la aclaración de que nos referiremos al Poder Legislativo como órgano del Estado, tal y como lo entendemos en la actualidad, a partir de la Constitución americana de 1787 que, inspirada en los principios de la revolución francesa, incorporó por primera vez en un documento constitucional, la doctrina de la “división de poderes” de Montesquieu.

La historia de las sociedades humanas es de algún modo la historia de sus dirigentes reunidos en un parlamento, consejo, sanedrín, tribunal o senado para tomar decisiones en forma colectiva o aconsejar a quienes debían tomarlas. Se reunían todos los varones adultos, los de más representatividad, los más experimentados o los más aptos con la misión de hablar entre sí y llegar a acuerdos importantes para su comunidad.<sup>2</sup>

Desde los tiempos más antiguos, en la elaboración de leyes generales, abstractas e impersonales, ha existido un fenómeno de colaboración entre diferentes órganos en aquellos pueblos que, en determinadas épocas de su vida política, no estuvieron sometidos a una voluntad unipersonal o autocrática. Es decir, la tarea legislativa no solía depositarse en un solo individuo, sino en diversas entidades o funcionarios que concurrían en la elaboración de las leyes.<sup>3</sup>

En Atenas, durante el periodo de la democracia de Pericles, la autoridad soberana era la *ecclesia* o Asamblea popular, integrada por los ciudadanos, hijos de padre y madre

<sup>1</sup> Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, Fondo de cultura económica, México, 1993, p. 127

<sup>2</sup> Ver Báltiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999, p. 44-45

<sup>3</sup> Ver Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª edición, Porrúa, México, 1999, p. 591-599

ateniense. Podían participar todos los varones que hubieran llegado a la edad de veinte años. La asamblea se reunía regularmente diez veces al año y había además, periodos extraordinarios de sesiones si la convocaba el consejo. A ella correspondía la función legislativa. En la mejor época de la constitución ateniense, el cuerpo que formulaba efectivamente las normas era el *Consejo de los Quinientos*, comité ejecutivo y directivo de la asamblea. Éste decidía sobre los asuntos que le presentaba el consejo, promulgando las medidas legislativas, modificándolas o rechazándolas, según le pareciera oportuno. Durante el siglo V, con el propósito de moderar la actividad legislativa, se creó el senado o la *bule* que compartía con la asamblea el poder respectivo. Antes de que una ley fuera puesta en práctica, debía someterse a la consideración del senado.

En Esparta, la función legislativa se ejercía inversamente. El senado, compuesto de veintiocho gerontes vitalicios, proponía y discutía todas las leyes del país en unión con los dos reyes. La asamblea de espartanos podía aceptarlas o rechazarlas. El senado no tenía ninguna responsabilidad frente a la asamblea, poco a poco se fue debilitando y sus poderes se fueron recortando.<sup>4</sup>

En Roma, la creación de las leyes estuvo confiada a diferentes órganos según las distintas etapas históricas. Durante la monarquía, las autoridades del Estado estaban constituidas por el rey, los comicios (de *comitia*, de *com-ire*, reunirse) y el senado. Los comicios eran las asambleas cívicas que decidían sobre la paz y la guerra, elegían a los magistrados y votaban las leyes. Los comicios por curias (*comitia curiata*) desempeñaban la función legislativa con la concurrencia del rey y del senado. Al rey correspondía la proposición o iniciativa de leyes, a los comicios su aprobación y al senado su ratificación.

El senado desde los primeros tiempos, se distinguió por ser un cuerpo colegiado, aristocrático, verdadero consejo de ancianos y tuvo gran autoridad sobre el rey y la

---

<sup>4</sup> Ver Sabine, George H, *Historia de la teoría política*. Fondo de cultura económica, México, 1992, p 17-19

sociedad pues estaba integrado por los *paters familiae* más importantes de las *gens* que integraban la comunidad de Roma.<sup>5</sup>

Durante la República, el rey fue sustituido por dos cónsules. aparecen los magistrados, subsistieron los comicios y el senado. Los *comitia curiata* fueron perdiendo facultades legislativas y sólo conservaron sus funciones religiosas y jurídicas. Adquiere relevancia, en cambio, la segunda forma de asamblea popular romana: los comicios por centurias (*centuriae*), de origen militar. Con la Constitución de Servio Tulio, se convirtieron en un modo de regular el sufragio y los impuestos, por la división en clases sociales según el patrimonio de los ciudadanos. En los comicios centuriados se elegían los magistrados mayores (cónsules, pretores, censores) a propuesta del magistrado que convocaba a la asamblea; se votaban las leyes y se decidía sobre la paz y la guerra. Los ciudadanos sólo se ordenaban por curia o por centuria con el objeto de votar las mociones de ley (*rogationes*) o las propuestas electorales del magistrado que presidía la asamblea. Por sí misma, ésta no tenía el derecho de iniciativa a diferencia de las democracias griegas.<sup>6</sup> Destaca en éste periodo la figura del *tribunus plebis*, funcionario encargado de suspender la vigencia de las leyes mediante la *intercessio* cuando afectaran los intereses y derechos de la plebe.

El senado se conservó como una instancia con autoridad moral respetada y oída por los cónsules y magistrados. Las leyes y los derechos romanos se publicaron bajo las siglas SPQR, iniciales del sello oficial de la multiseccular organización: *Senatus Consultus Populus Que Romanus* (El Senado y el Pueblo de Roma).<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Ver Bátiz Vázquez, Bernardo, *op cit*, p. 45

<sup>6</sup> Ver Kunkel, Wolfgang, *Historia del Derecho Romano*, Editorial Ariel, Barcelona, 1989, p. 18-20

<sup>7</sup> El profesor Burdese Bosch, enumera como las principales funciones del Senado romano las siguientes:

a) El *interregno*, por el que los *paters* o senadores gobernaban por turnos de cinco días, cuando faltaban los dos cónsules y no se había elegido a su sucesor; b) La *autoritas patrum*, que eran el derecho de veto o ratificación a las resoluciones de los comicios populares, tanto en materia legislativa como judicial; c) Las funciones religiosas, mediante las cuales el Senado vigilaba los actos de culto y autorizaba la dedicación de templos; d) La dirección de guerra, autorización de reclutamiento, asignación de contingentes militares a las provincias, instrucción a jefes militares, la vigilancia de las operaciones y la asignación del triunfo u otras recompensas a los jefes victoriosos; e) La política exterior, con el envío o la recepción de embajadores, así como la celebración de tratados y convenios



En el Principado, el poder supremo del Estado se compartió entre el emperador y el senado, que asumió la función legislativa. Los comicios sólo se reunían para aclamar al emperador. El senado ejerció la tarea de legislar, a través de leyes denominadas *senatus-consultus*. Para apoyar su proyecto o proposición legal, el príncipe pronunciaba el *oratio principis*. El servilismo de los miembros del senado y el creciente poder del emperador, abrió el cauce para que el poder legislativo se depositara en el emperador, quien convirtió la *oratio principis* en verdaderas leyes. El emperador se convirtió en el único legislador, supremo juez y sumo administrador del Estado; desempeña sus funciones a través de las " constituciones imperiales " que hacían las veces de leyes, actos administrativos y jurisdiccionales.

Cabe destacar la labor de los jurisconsultos en las diversas épocas que comprenden la historia de Roma, cuyas opiniones, en determinados casos, llegaron a asumir un carácter legal. Su labor se realizaba mediante actos de distinta índole consistentes en dar consultas orales (*respondere*), redactar documentos jurídicos para las partes contratantes (*cavere*), patrocinar judicialmente (*agere*) y escribir obras de Derecho (*scribere*).

Bajo el imperio de Augusto, se otorgó a los jurisconsultos la facultad de emitir sus opiniones en público y fueron adquiriendo tal prestigio que se convirtieron en criterios obligatorios para los jueces en los procesos. Durante el gobierno de Adriano los escritos de los jurisconsultos reconocidos oficialmente tenían una autoridad semejante a la de la ley. En el año 426, Teodosio II y Valentiniano III dictaron una disposición por la que los célebres jurisconsultos Gayo, Papiniano, Paulo, Ulpiano y Modestino se convirtieron en verdaderos legisladores, pues se asignó a sus escritos el carácter de fuentes del derecho y sus opiniones se consideraron normas jurídicas.

---

comerciales: f) La facultad legislativa, mediante la aprobación de leyes, pero también vetando otras o dispensando su cumplimiento; g) Las funciones financieras; para vigilar y administrar los tributos y realizar la emisión de moneda. Bosch, Burdese, *Manual de derecho público romano*, Casa editorial Barcelona, Barcelona, 1972, sp, citado por Bátiz Vázquez, Bernardo, *op cit*, p. 46

Con la caída del Imperio Romano de occidente en el año 476 D.C. por la invasión de los pueblos germánicos al vasto territorio de Europa occidental, se implantan las costumbres y prácticas sociales de los pueblos invasores. Dentro de la vida política consuetudinaria de los pueblos bárbaros la autoridad suprema era la asamblea de guerreros, en quien residía la función legislativa. Posteriormente, los monarcas en ejercicio del poder absoluto, acapararon la elaboración de la ley de forma ilimitada y exclusiva, al considerar su justificación en una fuente divina del poder.

Desde el imperio de Carlo Magno se tienen noticias de las asambleas nacionales en las que aparecen rasgos del parlamentarismo, estas asambleas se reunían por lo regular dos veces al año para discutir las leyes llamadas *capitula* que el mismo emperador había redactado por inspiración divina. Después el emperador esperaba el resultado de las deliberaciones, que solían durar de dos a tres días y “con la sabiduría que había recibido de Dios” tomaba la resolución que sería obedecida por todos.<sup>8</sup>

Durante la Baja Edad Media, poco a poco se despojó al rey de la tarca legislativa y se fue asumiendo por los parlamentos, cuyos antecedentes más remotos se encuentran en Inglaterra.<sup>9</sup>

Según indica García Pelayo, “después de la época feudal, los estados europeos occidentales adquirieron una constitución estamental caracterizada, entre otras cosas, por la dualidad entre el *Rex* y el *Regnum*, pero mientras en la mayoría de los países esta dualidad se concentró en manos del monarca, en Inglaterra se verificó en el Parlamento.”<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Ver Guizot, *Historia general de Francia*, José Espasa, Barcelona, sd, citado por Bátiz Vázquez. Bernardo, *op cit*, p. 50

<sup>9</sup> Maurizio Cotta señala como característica del parlamento medieval que funciona y está pensado para conservar, para rescatar frente al soberano los antiguos derechos de los pueblos, para preservar y defender privilegios. Y en esto tiene gran diferencia con los parlamentos modernos que tienen una misión renovadora; adelantarse para emitir nuevas leyes en el mundo cambiante que requiere cada vez de más regulaciones para situaciones nuevas e inéditas. Cotta, Maurizio, “Parlamento” en Diccionario de política dirigido por Norberto Bobbio y Nicolás Matteucci, Siglo XXI, México, 1982

<sup>10</sup> García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional comparado*, 6ª edición, Manuales de la revista de occidente, Madrid, 1961, p. 250

La Gran Bretaña se caracteriza por ser el origen del sistema político parlamentario. Este surgió de la necesidad de la pequeña burguesía de estar representada en el gobierno y de la tradición de establecer mecanismos de control sobre la función ejecutiva.

El Parlamento se constituyó en el año de 1154 bajo el reinado de Enrique II. originalmente se le denominó *Magnum Concilium* y posteriormente, al unirse los vasallos de la Corona, se organizó también en *Commune Concilium*.<sup>11</sup>

Sin embargo, hay que registrar dos acontecimientos en los que el pueblo inglés cifra formalmente el nacimiento de su régimen parlamentario- constitucional. El primero es el otorgamiento de la Carta Magna del rey Juan "Sin Tierra" en 1215, el segundo, la convocatoria por Simón de Monfort, en 1264, del primer Parlamento en que participaron los Comunes. En un principio se utilizó la expresión de *colloquia*, que significa conversación, plática, tener frecuentes conversaciones con alguien, posteriormente se le denominó *parliament* y se integró a partir de 1265 por ciento noventa miembros. La Carta Magna constituyó la raíz de dos principios: el sometimiento del rey al Derecho y el carácter voluntario de los auxilios financieros para el monarca. Además detalla los derechos concretos que el rey garantizó no sólo a obispos y nobles sino también a los labradores, comerciantes y burgueses. La convocatoria del Parlamento anunció la evolución hacia una nueva estructura social en la que participaron los ciudadanos y burgueses que representaron a los condados, es decir, a los comunes. Con ello quedaron definidos los elementos y principios fundamentales del orden inglés.<sup>12</sup>

De 1154 a 1331, la institución parlamentaria británica fue unicameral. En 1332 se convirtió en bicameral cuando los integrantes del Parlamento se agruparon en dos cámaras distintas, representando cada una a clases sociales diferentes: la Cámara Alta

<sup>11</sup> De acuerdo con el Diccionario Latino- Español de Ramón Sopena, S<sup>o</sup>, Barcelona, 1967, *Magnum* significa en español "mucho, con fuerza, con ruido" y *Concilium* "enlace, reunión" El término *Commune* significa "ciudad", citado por Kunkel, Wolfgang, *op cit*, p 17

<sup>12</sup> Ver Sánchez Agesta, Luis, *Curso de Derecho constitucional comparado*, 7<sup>o</sup> edición, Universidad Complutense, Madrid, 1980, p. 109-112

o de los Lores representó a la nobleza y a los grandes propietarios; la Cámara Baja o de los comunes representó al pueblo.

La primera función del Parlamento británico fue la presupuestaria, durante el siglo XIV se le atribuyeron otras funciones que prevalecen en la actualidad como la legislativa, la jurisdiccional y la de control.

En el resto de Europa los parlamentos medievales estaban constituidos directamente o por representación de los tres estados de la nobleza feudal, de los altos dignatarios eclesiásticos y de la burguesía. Se contraponían a las pretensiones de dominación del soberano, apoyándose en los deberes y derechos recíprocos provenientes del contrato feudal y manifestaban al rey las necesidades del país mediante la exposición las quejas expresadas por los súbditos sobre los abusos cometidos en el ejercicio de los servicios públicos. En los distintos países, el órgano legislativo fue adoptando nombres diferentes: Estados Generales en Francia y en Piamonte; Estamentos en Cerdeña; Parlamentos en Nápoles y Sicilia y Cortes en España.<sup>13</sup>

Fernando Santaolalla se refiere a los antecedentes de las Cortes expresando que “durante la Edad Media, en los distintos reinos que se encontraban en España, se utilizó la expresión *Cortes* para referirse, en el primer caso, a las asambleas que asumían la representación estamental y, en el segundo, a las cámaras investidas del poder legislativo del Estado.”<sup>14</sup>

En los primeros tiempos las cortes, parlamentos o asambleas se formaron sólo por dos estados (la nobleza y el alto clero); después los príncipes hicieron intervenir al tercer

---

<sup>13</sup> En Castilla se les denominaba Cortes a las reuniones o juntas de los tres estados del reino; el eclesiástico, la nobleza y el pueblo que, convocados por el rey, se reunían para tratar de resolver los asuntos más importantes del reino como revisar las leyes, imponer contribuciones, declarar la guerra o celebrar tratados. En Cataluña esas reuniones recibían el nombre de Congresos generales del principado y se componían del clero, la nobleza y los procuradores de las ciudades y villas. En Navarra se reunían los “tres brazos del reino” a convocatoria del rey: la nobleza, el clero y representantes de las repúblicas y las universidades. En Aragón se reunían las Cortes actuando con más independencia del monarca; existieron los representantes del clero, los procurados de las villas y ciudades y los nobles. Ver Bátiz Vázquez, Bernardo, *op. cit.*, p. 50

<sup>14</sup> Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, p. 62

estado, pero sólo por medio de representantes, por el gran número de sus componentes. Las diversas comunidades eran llamadas al parlamento para que enviaran delegados que comprometían a los grupos representados sólo dentro de los límites del mandato recibido. Sin embargo, tales mandatos imperativos representaron un grave obstáculo para el funcionamiento práctico de los parlamentos, ya que preestablecían la conducta y las deliberaciones de los representantes y los colocaban en la imposibilidad de pronunciarse cuando surgieran cuestiones no previstas en las instrucciones recibidas. Por esta razón se decidió convocar a representantes de los distintos estamentos y poco a poco van desapareciendo los mandatos. No obstante, la influencia ejercida por el tercer estado sobre las deliberaciones de los parlamentos medievales era reducida, pues los votos se expresaban generalmente por clase y no por individuo.<sup>15</sup>

A finales del siglo XVI, al afianzarse la autoridad del monarca de los Estados europeos continentales, los parlamentos dejaron de convocarse y terminaron por desaparecer de la vida pública en muchos países.

Sin embargo, en Inglaterra, el Parlamento consolidó su autoridad con la revolución del siglo XVII. El período de la revolución inglesa se abrió en 1628 con el documento denominado "*Petition of rights*" entregado por el Parlamento al rey Carlos I y que contiene una extensa enumeración de libertades y derechos que deseó que el rey garantizara. Abierta finalmente la guerra civil y triunfante en ella Oliverio Cromwell (1649) se abrió un período de tiranía parlamentaria. En 1689 el Parlamento de los reyes Guillermo y María de Orange proclamó el "*Bill of rights*" para prevenir que su religión, sus derechos y sus libertades no corrieran de nuevo el peligro de ser suvertidos. Este documento definió las funciones, derechos y privilegios del Parlamento y las características del gobierno de Derecho. Con él se consolidó la supremacía parlamentaria. Posteriormente tomó fuerza el Gabinete, selección de un reducido grupo de consejeros a los que se les encomendó la dirección de la vida política y administrativa y que en un primer momento se integra por los dos partidos

---

<sup>15</sup> Ver Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*. Editorial Tecnos, Madrid, 1973, p. 291-292

dominantes: los *tories* y los *whigs*. En el siglo XIX se consolidó la institución del Gabinete y se inició la democratización del Parlamento pues las clases que no habían sido representadas en este órgano, hasta entonces autónomo y oligárquico, hicieron su entrada en la vida política, vigorizando los partidos, que reforzados por el sufragio, comenzaron a funcionar como una fuerza nueva que ajusta el equilibrio entre el Monarca, el Gabinete y el Parlamento. Tal es el régimen constitucional inglés que llega a nuestros días por obra de esta consolidación y evolución histórica.<sup>16</sup>

En Francia, con la Revolución de 1789, se restablecieron las asambleas representativas imitando el modelo británico pero con una nueva configuración jurídica. Los principios proclamados por la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* depositaron el órgano legislativo en la voluntad general, siendo la ley su principal forma de expresión y en cuya formación todos los ciudadanos obtuvieron el derecho de concurrir personalmente o por medio de representantes. De esta forma, la tarea legislativa dejó de ser un atributo inherente a la potestad real para erigirse en la manifestación de la soberanía popular.<sup>17</sup>

Al respecto, Sánchez Agesta sostiene que el constitucionalismo francés nació como consecuencia de una actitud espiritual del hombre europeo que tuvo su origen en el Renacimiento y maduró en el pensamiento político del siglo XVIII. La raíz de este movimiento fue el racionalismo. De este modo, a diferencia del sistema anglosajón, no surgió como una respuesta a las tradiciones, sino como el plan racional del orden político y social en que la razón, como instrumento del progreso que representa la secularización de la providencia divina, quiere realizar el bienestar humano a través de la ley. Por esto, todas las revoluciones del constitucionalismo europeo terminan reuniendo una asamblea que redacta una constitución como un código racional de sus instituciones políticas.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Sánchez Agesta, Luis, *op cit*, p. 109

<sup>17</sup> *Idem*, p. 293-294

<sup>18</sup> *Idem*, p. 258

La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 fue la primera que incorporó estos principios, después se establecieron en la Constitución francesa de 1791, y posteriormente fueron casi universalmente adoptados por los ordenamientos jurídicos que surgieron en los siglos XIX y XX.

Cuando las trece colonias de norteamérica lograron su independencia de Inglaterra, se constituyeron en una Confederación permanente de estados en la que cada uno conservó la soberanía, la libertad, la independencia y la jurisdicción que no hubieran delegado expresamente a la Federación reunida en el Congreso.<sup>19</sup>

Señala James Kent que “ el gobierno de los Estados Unidos fue instituido por el voto libre y la voluntad uniforme del pueblo americano para su propia defensa y felicidad. Sus facultades están en relación con los grandes intereses que como nación tiene ese pueblo, y que en cuanto a su estabilidad y protección penden de que se consolide la Unión. Está investido de los atributos principales de la soberanía política, y es considerado con justicia el guardián de los derechos, la fuente de los deberes civiles y políticos más importantes, y el medio seguro de conseguir el engrandecimiento nacional.”<sup>20</sup>

Según la Constitución americana, todas las facultades legislativas se depositaron en el Congreso de los Estados Unidos que fue investido de los poderes que le otorgó la

---

<sup>19</sup> Los Estados Unidos surgen en la historia al independizarse las trece colonias inglesas de la costa atlántica. Los colonos no se asumen como súbditos británicos, sino como una comunidad con propio derecho, independiente del ordenamiento jurídico imperial. La primera reunión conjunta que tiene significado histórico es el Congreso de Nueva York de 1775 reunido para manifestar la repulsa de las colonias al impuesto del papel sellado. La metrópoli anula esta ley pero impone derechos aduaneros sobre una serie de productos; ante esto, se reúne en Filadelfia en 1774, el primer Congreso Continental con representación de todas las colonias. El Congreso acuerda formular una declaración que proclama ante el mundo las razones por las que desea independizarse de Inglaterra y el 4 de julio de 1776 es aprobada la Declaración de Independencia. Se propone el establecimiento de una Confederación permanente entre los estados. El Congreso es el único órgano de la Confederación y cada estado conserva su soberanía, libertad, independencia y jurisdicción que no haya delegado expresamente a los Estados Unidos reunidos en el Congreso. Se aprueba como documento constitucional el *Articles of Confederation* en 1777. Después de varias propuestas de reformas se elabora un proyecto de constitución que se firma el 17 de septiembre de 1787 y que fue ratificado por la mayoría de los estados. García Pelayo, Manuel, *op cit.* p. 325-336

<sup>20</sup> Kent, James, *Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América*, traducción de Carlos Mexía, Grandes Clásicos del Derecho, Volumen 3, Oxford University Press, México, 1999, p. 1

propia Constitución, al fijar los límites de su autoridad legislativa y el campo dentro del cual debía actuar. El Congreso quedó integrado por la Cámara de Representantes y el Senado.

El establecimiento de una Cámara de Representantes, emanada directamente del pueblo, responsable hacia él y con autoridad legislativa distinta e independiente, fue muy bien acogido entre los colonos americanos. Se había pensado que, puesto que el gobierno nacional debía administrar el interés del pueblo en general, era esencial para el mantenimiento de los derechos y de las libertades del pueblo que la rama más numerosa de la legislatura estuviera bajo su dependencia inmediata y simpatizara con él.<sup>21</sup>

Por otra parte, el Senado se constituyó, según afirma James Kent, “como salvaguarda contra la influencia de los acalorados y apasionados arrebatos que suelen tener lugar en las sociedades más cultas y que acompañan a las deliberaciones de las asambleas populares. El Senado dotado de firmeza e independencia, ha sido considerado como el áncora de salvación en las tempestades producidas por las facciones políticas.”<sup>22</sup>

A partir de la Constitución norteamericana de 1787 y francesa de 1791, el poder legislativo comenzó a integrarse por eclesiásticos, abogados, militares, escritores, catedráticos, comerciantes, etc. que dieron al órgano un carácter representativo.

Durante el siglo XVIII se establecieron algunos principios generales con relación a la representación política a través de las asambleas, congresos y cámaras legislativas, que pueden sintetizarse en lo siguiente: los diputados representan a todo el pueblo y no sólo al de las circunscripciones en donde han sido elegidos; los diputados no pueden recibir un mandato imperativo y gozan por esto de plena libertad de acción; la elección debe renovarse a intervalos regulares y eventualmente reducidos en su duración.

<sup>21</sup> Ver Story, Joseph, *Comentario abreviado a la Constitución de Estados Unidos de América*. Grandes Clásicos del Derecho, Volumen 6, Oxford University Press, México, 1999, p. 43

<sup>22</sup> Kent, James, *op cit*, p. 19



Estos principios fueron casi universalmente adoptados por los órganos legislativos que surgieron en los siglos XIX y XX, siendo característica su naturaleza representativa. Y las cámaras elegidas así formadas, surgieron como cuerpos constitucionales destinados a desarrollar, de modo absolutamente prevalente, aunque no exclusivo, la función legislativa.

## II. El Poder Legislativo en la Nueva España

Durante el régimen jurídico-político de la Nueva España y bajo el absolutismo de los austrias, las facultades legislativas y de gobierno se concentraron en el rey de España y se ejercieron a través de las autoridades unipersonales o colectivas que el mismo monarca creaba y a las que adscribía el ámbito de competencia que consideraba conveniente. El rey desempeñó la función legislativa a través de la elaboración y promulgación de diferentes actos denominados reales pragmáticas, cédulas, provisiones, ordenanzas e instrucciones encargadas de regular las nuevas situaciones que se presentaron en las Indias con la aplicación del derecho castellano.

Para el gobierno de las Indias se elaboraron las *Leyes de Indias*, en las que se estableció: " las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía y sus usos y costumbres observadas y guardadas después que son cristianos, y que no se encuentren con nuestra sagrada religión, ni con las leyes de este libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo, se guarden y ejecuten y, siendo necesario, por la presente las aprobamos y confirmamos".<sup>23</sup>

El ejercicio del poder real de modo absoluto, trajo la correspondiente burocratización de los organismos de gobierno. Los ejes fundamentales del sistema fueron los consejos: cuerpos colegiados con funciones no sólo de organismo consultivo, sino en

---

<sup>23</sup> Ver Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Tomo II, p. 158 y 159

materia administrativa, legislativa y de justicia.<sup>24</sup> Con el propósito de evitar la expedición de ordenamientos legales en forma arbitraria, en 1519 el rey Carlos V creó el *Consejo de las Indias* como una sección particular del Consejo de Castilla. Debido a la ampliación de las posesiones americanas por las conquistas continentales de Hernán Cortés se decidió fundar una autoridad suprema y autónoma para las posesiones americanas, con lo que el 1 de agosto de 1524, nació del Consejo de Castilla: el *Consejo Real y Supremo de las Indias* que tenía ciertas facultades legislativas sobre encomiendas, conservación y tratamiento de indios, expediciones de descubrimiento y conquista, misiones y tráfico marítimo.

EL *Consejo de Indias* formó parte del dispositivo central peninsular para el gobierno de la Nueva España.<sup>25</sup> Dentro del dispositivo central novohispano, el virrey poseía facultades reglamentarias y de creación de ordenanzas. Incluso podía suspender la ejecución de las disposiciones reales por medio de la figura del contrafuero, utilizando la fórmula de *obedézcase pero no se cumpla*, cuando consideraba que las circunstancias así lo exigían. Dentro del dispositivo provincial distrital novohispano y a partir de 1786 cuando se crearon las interdependencias de provincia, los intendentes estuvieron facultados para dictar leyes. El intendente sustituyó a los gobernadores, a los adelantados e incluso a los corregidores.

Con la invasión napoleónica en España en 1808, José Bonaparte se instaló en el trono español. El país entero se levantó contra el emperador y se creó una junta central integrada por los representantes de las provincias a la que se denominó *Junta Suprema Gubernativa del Reino*. Esta junta fue la depositaria de la soberanía en ausencia del monarca y asignó a las Cortes la tarea de elaborar una Carta Fundamental. La Junta central se integró exclusivamente por los diputados de la

<sup>24</sup> Cruz Barney, Oscar. *Historia del Derecho en México*, Oxford Univeristy Press, México, 1999, p. 226.

<sup>25</sup> De acuerdo con José Miranda, el sistema de las instituciones políticas de la Nueva España estaba formado por: 1. Un dispositivo central peninsular, integrado por el monarca, sus secretarios, el Consejo de Indias y la Casa de Contratación de Sevilla, todos con sede en España. 2. Un dispositivo central novohispano, integrado por las instituciones básicas del área americana, el virrey y la Real Audiencia, con sede en la Nueva España. Un dispositivo provincial distrital, constituido por los gobernadores y los

Península, sin embargo por decreto del 22 de enero de 1809 se les concedió representación a los diferentes reinos y provincias americanas.

El 16 de mayo de 1809 se publicó en la Nueva España la convocatoria para que se enviaran diputados a las Cortes que se reuniría en Cádiz para discutir la *Constitución Política de la Monarquía Española*. Era la primera vez que en nuestro país se celebraba para un cargo público una elección de tanta importancia. Despertó tanto interés que compitieron los más destacados personajes de la Nueva España.<sup>26</sup>

Tras la discusión del articulado de la Constitución gaditana que se inició en agosto de 1811, ésta fue promulgada el 19 de marzo de 1812 y se juró en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Poco tiempo después, el virrey Venegas suspendió su vigencia que, posteriormente, fue restablecida por Calleja en algunas de sus partes. En 1814 Fernando VII vuelve al trono español, restauró el sistema absolutista y desconoció lo hecho por las Cortes. El 14 de mayo del mismo año promulgó un decreto por el que desconoció la aplicación de la *Constitución de Cádiz*. Este decreto fue publicado en la Nueva España el 17 de septiembre y con esto, concluyó la vigencia de aquella Constitución. En 1820 como consecuencia del levantamiento de Riego, Fernando VII se vio obligado a restablecer la Constitución de Cádiz. En la Nueva España el virrey Apodaca tuvo que jurarla el 31 de mayo de 1820.<sup>27</sup>

En las Cortes de Cádiz participaron 17 diputados de la Nueva España, diez de los cuales habían nacido en territorio de la colonia. Se designó a Miguel de Lardizábal que en enero de 1810 quedó como representante americano. También participaron Antonio Joaquín Pérez, por Puebla; Miguel Guridi y Alcocer, de Tlaxcala; José

---

corregidores o alcaldes mayores en la Nueva España y un dispositivo local formado por los cabildos de españoles y de indios y sus oficiales. *Idem* p. 227

<sup>26</sup> García Álvarez, Juan Pablo. *México y las Cortes de Cádiz*, en, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Historia Constitucional 1812-1842*, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967, p. 315

<sup>27</sup> Ver Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, 18ª edición, Porrúa, México, 1994, p. 59

Miguel Gordo, por Zacatecas y por Coahuila, Don Miguel Ramos Arizpe. En su conjunto fue la diputación del territorio de lo que hoy es México.<sup>28</sup>

Entre los triunfos que distintos historiadores atribuyen a los diputados americanos está el solemne reconocimiento de la igualdad entre los peninsulares y los americanos; mestizos e indios quedaron en una situación de igualdad jurídica con los españoles y criollos siempre que fueran libres. También obtuvieron las nuevas formas políticas de la división de poderes y la participación de todos en la elección del órgano legislativo.

Es importante destacar que, a partir de este momento, hablaremos del Poder Legislativo en el sentido moderno del término, pues, como se explicó anteriormente, desde la Constitución norteamericana de 1787 (que sirvió como modelo a la francesa de 1791 y a la española de 1812) se contempló dentro del ordenamiento constitucional, la tradicional doctrina de la “división de poderes” de Montesquieu. Desde entonces, las distintas constituciones estructuraron y sistematizaron las funciones y atribuciones de los órganos del Estado en los que se depositó el ejercicio del poder.

## **1. La Constitución de Cádiz de 1812**

La Constitución española de 1812 consagró el principio de la soberanía popular de la declaración francesa de 1789.

Don Manuel Herrera y Lasso consideró a la de Cádiz, la primera Constitución mexicana; no porque en ella hubieran colaborado los diputados de la Nueva España ni por su vigencia, sino “porque el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba hicieron de

---

<sup>28</sup> Ver página legal de la H. Cámara de Diputados: <http://www.comaradiputados.gob.mx>

aquella carta, con expresa declaración, el Estado de Derecho de la patria emancipada.”<sup>29</sup>

Sin embargo, más adelante analizaremos, que la vigencia de esta Constitución, según programa político de Iturbide, fue solo parcial y provisional, en tanto que un congreso mexicano independiente aprobara una Constitución acorde a las características y necesidades del país.<sup>30</sup>

En el artículo 15 de la *Constitución de Cádiz* se encomendó a las Cortes y al rey el ejercicio del Poder Legislativo. Las primeras encargadas de la elaboración, interpretación y derogación de las leyes, el segundo encargado de su sanción o su veto. Se consideran a estas Cortes como el primer antecedente, aunque no del México independiente, de nuestra institución parlamentaria y el principio de la división de poderes.

En el artículo 27 se definió a las Cortes como “la reunión de todos los diputados que representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma en que se dirá”. La renovación de las Cortes se debía hacer cada dos años y se precisó en el artículo 132 la facultad de los diputados para proponer por escrito o verbalmente los proyectos de ley.

Entre sus funciones destacaron las de: proponer y decretar las leyes, interpretarlas y derogarlas; resolver la aprobación de tratados internacionales; fijar los gastos de la administración pública; establecer contribuciones y resolver asuntos relativos a la educación o a la economía.

---

<sup>29</sup> Herrera y Lasso, Manuel, “Centralismo y federalismo (1814-1843)” en *Estudios políticos y constitucionales*, recopilación de Raquel Herrera Lasso y Jaime del Arenal Fenochio, Miguel Angel Porrúa, México, 1986, p. 23.

<sup>30</sup> Ver Del Arenal Fenochio, Jaime, “ El significado de la Constitución en el programa político de Agustín de Iturbide, 1821-1824”, en *Historia de México*, XLVIII: 1, 1998, p. 40

Con las Cortes de Cádiz, se logró la primera experiencia parlamentaria orientada hacia la legislación constitucional.<sup>31</sup> Para la Nueva España entonces y para México independiente después, fue la primera vez que se participó en elecciones de representantes; también por primera ocasión, diputados mexicanos participaron en debates parlamentarios y se familiarizaron con las técnicas legislativas.

## El proceso legislativo

Del artículo 133 al 153 de la *Constitución de Cádiz* se encuentra el proceso para la elaboración de las leyes. Este procedimiento fue tomado como modelo en varios ordenamientos constitucionales del México independiente:

Todo proyecto de ley debía presentarse a las Cortes, al menos dos días después de presentado se volvía a leer para que éstas deliberaran si se admitía o no a discusión. Cuatro días después de admitido el proyecto, se leía por tercera vez y se señalaba día para abrir la discusión, salvo que las Cortes determinaran que por la gravedad del asunto, el proyecto requería pasar previamente a una comisión.

Una vez discutido el proyecto en cada uno de sus artículos, las Cortes decidían si había lugar a la votación, en cuyo caso admitían o rechazaban en todo o en parte el proyecto o se variaba o modificaba según las observaciones hechas en la discusión. La votación se hacía a pluralidad absoluta de votos y era necesaria la presencia de por lo menos la mitad más uno de la totalidad de los diputados que conformaban las Cortes.

Si las Cortes rechazaban un proyecto de ley, no podía volver a proponerse en el mismo año, si lo aprobaban, se leía en las Cortes y se firmaba en forma de ley por duplicado por el Presidente y dos secretarios, hecho lo cual una diputación lo presentaba inmediatamente al rey.

---

<sup>31</sup> Ver Romero Flores, Jesús. *Historia del Congreso Constituyente, 1916-1917*, Instituto Nacional de estudios históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de goberNación, México, 1986, p. 12

Si el rey negaba la sanción, ponía en la ley la leyenda " *vuelva a las Cortes*", exponiendo las razones por las que lo había hecho. El proyecto podía volver a presentarse hasta el año siguiente. Si en treinta días el rey no había hecho uso de esta prerrogativa, se entendía que había dado la sanción. Dada o negada la sanción, el rey devolvía a las Cortes uno de los dos originales y conservaba el duplicado en su poder.

Las leyes se derogaban con las mismas formalidades y por los mismos trámites que para su aprobación.

Una vez que la ley había sido publicada en las Cortes, se debía dar aviso inmediato al rey para que éste procediera a su promulgación solemne.<sup>32</sup> Por mandato real todas las leyes se debían circular por los respectivos secretarios del Despacho, a todos y cada uno de los tribunales supremos y de las provincias y demás jefes y autoridades superiores.

## 2. La Constitución de Apatzingán de 1814

Durante el movimiento de independencia de la Nueva España, el ideario de la insurgencia, influido por las nuevas corrientes del pensamiento europeo ilustrado y revolucionario, giró en torno al principio de soberanía popular y al de su ejercicio a través de los representantes de la nación. Así se advierte en importantes documentos políticos: los *Elementos constitucionales* de Ignacio López Rayón y los *Sentimientos de la Nación* de José María Morelos y Pavón.

---

<sup>32</sup> La solemnidad de la promulgación consistía en usar la fórmula siguiente: "N (el nombre del rey) por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, a todos los que los presentes vieren y entendieren sabed: Que las Cortes han decretados Y Nos sancionamos lo siguiente (aquí el texto literal de la ley). Por tanto mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar y cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Tendréis entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima y publique y circule. ( Va dirigida al Secretario del Despacho respectivo) " artículo 155, *Constitución de Cádiz* de 1812. Ver Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales*. . p. 78

Rayón promulgó los *Elementos constitucionales* cuyo artículo quinto señaló que la soberanía dimanaba inmediatamente del pueblo, residía en la persona de Fernando VII y su ejercicio se depositaría en el *Supremo Congreso Nacional Americano*. Estos principios eran contradictorios porque a la vez que hacían dimanar la soberanía del pueblo, imponían a un monarca que el pueblo no había elegido y a su vez, establecían su ejercicio en otro órgano distinto.

Por otra parte, D. José María Morelos convocó a un Congreso instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813 e integrado por seis diputados que él designó: Rayón, Liceaga, Berduzco, Bustamante, Cos y Quintana Roo y por dos diputados de elección popular: José Murguía por Oaxaca y José M. Herrera por Tecpan. En la sesión de inauguración se dio lectura a los 23 puntos que preparó Morelos para la Constitución con el nombre de *Sentimientos de la Nación*. En el artículo catorce de este documento se estableció que la soberanía dimanaba del pueblo y su ejercicio se depositaría en sus representantes. Los poderes se dividirían en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En este documento solo se señala que, para dictar una ley, debía ser discutida en el Congreso y posteriormente, se tendía que decidir a través de votación a pluralidad de votos.<sup>33</sup>

El 6 de noviembre de 1813 el Congreso hizo constar en un acta solemne la *Declaración de independencia*. La guerra llevó al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo y durante algunos meses elaboró la Constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 con el título de *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, conocido también como *Constitución de Apatzingán* e integrada por 242 artículos. Este ordenamiento adoptó el pensamiento rousoniano al considerar inherente a la soberanía la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno. Además estimó que ésta radica originariamente en el

<sup>33</sup> Los *Sentimientos de la Nación* reconocen que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dictara el Congreso debían ser tales que obligaran a constancia y patriotismo, moderaran la opulencia y la indigencia y de tal suerte que aumentaran el jornal del pobre, mejoraran sus costumbres y lo alejaran de la ignorancia, la rapia y el hurto. *Sentimientos de la Nación en El Congreso de Anáhuac*, selección documental, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998. p. 31-35



pueblo y que su ejercicio corresponde a la representación nacional, integrada por diputados de elección ciudadana.

La voluntad del pueblo- se decía- en orden a la felicidad común es la ley, igual para todos. Esto no implica un comprometimiento de la razón ni de la libertad de ningún hombre, sino tan sólo un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general.<sup>34</sup>

Es importante destacar que la *Constitución de Apatzingán* situó al Poder Legislativo o Supremo Congreso en una posición privilegiada respecto de los demás poderes a quienes no se reconoce la atribución de soberanía. Además el Congreso tenía la facultad de elegir a los individuos que integrarían el Supremo Gobierno, que representaba al Ejecutivo y al Supremo Tribunal de Justicia.<sup>35</sup>

El diputado Bernardo Bátiz comenta con respecto a este conjunto de principios generales que “es indudable la experiencia que se adquirió en materia parlamentaria al instalarse el Congreso de Anáhuac, tomando en consideración el reducido número de sus integrantes, su peregrinar de una población a otra, las dificultades y diferencias entre los mismos diputados. De esta forma, su influencia en otros documentos constitucionales posteriores y sus aportaciones para el parlamentarismo mexicano no pueden ser puestos en duda.”<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Ver De la Torre Villar, Ernesto, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1964, p. 57

<sup>35</sup> Las atribuciones del Supremo Congreso quedaron bien establecidas en el octavo capítulo, cuyo análisis revela el desequilibrio entre los tres poderes, la concentración de facultades en grado sumo en el Congreso, debida tal vez al temor de que el poder de un hombre pudiera colocarse por encima de la voluntad general. La fuerza tradicional del poder centralizador que habían representado el virrey y la audiencia, pesó considerablemente en el ánimo de los legisladores, quienes pensaron que sólo el órgano, más directamente representativo del pueblo, quien había hecho la revolución, debería concentrar en sus manos el máximo poder. *Idem*, p. 60

<sup>36</sup> Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999, p. 64

La *Constitución de Apatzingán* fue un documento progresista para su época; no tuvo vigencia pero ha sido considerado uno de los documentos más democráticos, liberales y adelantados en ideas políticas en ese momento.<sup>37</sup>

## El proceso legislativo

De los artículos 123 al 131 de dicho ordenamiento se reguló el proceso legislativo.

La iniciativa de ley podía presentarse por cualquiera de los vocales del Congreso, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que se fundare.

Siempre que se propusiera algún proyecto de ley, se repetiría su lectura por tres veces en tres sesiones distintas, en la última se votaría si se admitía a discusión y en este caso se fijaría el día en que debía comenzar la discusión. Abierta la discusión se trataría e ilustraría la materia en las sesiones que fueren necesarias, hasta que el Congreso declarara que estaba suficientemente discutida. Se procedería entonces a la votación en pluralidad absoluta de votos, siempre que concurriera más de la mitad de los diputados que debían componer el Congreso. Si resultare aprobado el proyecto, se extendería por triplicado en forma de ley y quedarían los ejemplares en manos del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia.

El Supremo Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia tenían el derecho de veto sobre la ley expedida dentro de los siguientes veinte días, transcurrido este plazo, el Supremo Gobierno procedería a la promulgación, previo aviso al Congreso.

---

<sup>37</sup> En oposición a lo que afirman la mayoría de los constitucionalistas de que la *Constitución de Apatzingán* no tuvo vigencia, Antonio Martínez Baez señala que: "son muchos los instrumentos insurgentes que comprueban que sí rigió en los territorios sometidos al gobierno nacional y además, paradójicamente, las leyes supremas mexicanas, al igual que las de otros países de América, más que normas jurídicas de puntual y exacto cumplimiento, han sido guías pragmáticas, fórmulas ideales con distante vigencia o con una remota proyección al futuro." Martínez Baez Antonio, *Evolución histórica de la educación a través de las Constituciones políticas de México*, Periódico diario El Día, edición del sábado 28 de junio de 1969, citado por Oropeza y Segura, Mauricio, "Reflexiones en torno a la historia del Derecho constitucional mexicano", en *Revista de Investigaciones jurídicas*, Año 4, número 4, México, 1980, p 218

Podemos darnos cuenta que este ordenamiento prácticamente reprodujo las disposiciones constitucionales gaditanas para la elaboración de las leyes. Se trata de un proceso sencillo que dio especial importancia al Poder Legislativo pues el derecho de veto del Ejecutivo y del Judicial estaba sujeto a la calificación del Congreso.

### 3. El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba

En 1820 se inició en España la rebelión que llevaría a Fernando VII a jurar la Constitución de Cádiz con las consecuencias del nuevo régimen liberal. Agustín de Iturbide, después de atraerse el apoyo de los principales jefes del ejército y con el propósito de consumar la independencia de la Nueva España, proclamó *el Plan de Iguala* el 24 de febrero de 1821 donde asentó las bases del nuevo Estado mexicano sin provocar una guerra civil o alterar gravemente el orden social.

El 24 de agosto de 1821 Iturbide firmó con O'Donojú los *Tratados de Córdoba*, en los cuales se reconoció la independencia y se estableció un gobierno monárquico y constitucional moderado representado por Fernando VII y con una Constitución peculiar y adaptable a la Nueva España.

En este sentido, señala el Lic. Jaime del Arenal que “la independencia de México se consumó por un camino exento de sangre y en forma rápida y eficaz, gracias a que Agustín de Iturbide, supo conciliar los intereses de los diversos grupos que entonces integraban la compleja sociedad novohispana.”<sup>38</sup>

La clave para lograr la independencia fue la unión propuesta en un plan que garantizaba al español que no sería expulsado, perseguido, objeto de expoliaciones,

---

<sup>38</sup> Del Arenal Fenochio, Jaime, “El significado de la Constitución en el programa político de Agustín de Iturbide, 1821-1824”, en *Historia...* p. 37

venganzas o crímenes; es decir, Iturbide garantizó en el Plan, el fin de la guerra a muerte.<sup>39</sup>

En los escritos citados al pie y en otros relacionados con el tema, el Lic. del Arenal ofrece una visión completamente distinta a la versión tradicional que ha colocado la figura y obra de Iturbide como cabeza de un movimiento reaccionario, anticonstitucional, clasista, conservador y antimoderno. Por el contrario, el citado autor reconoce la importancia del movimiento que encabezó Iturbide “ y que tuvo por objeto establecer una Constitución para el nuevo Estado mexicano, sobre bases, principios, instituciones y leyes acordes con su naturaleza, sus dimensiones y el carácter de la diversidad de sus pobladores.”<sup>40</sup>

Es importante destacar la trascendencia del programa político que planteó Iturbide para el México que iniciaba su vida independiente en donde se presentó el tránsito de una sociedad política regida por una constitución histórica, no formal ni escrita; hacia un Estado moderno cuya principal aspiración, a lo largo de todo el siglo XIX . sería contar con una constitución escrita que por un lado, garantizarla los derechos de los hombres y al mismo tiempo, estableciera reglas claras para la división y el funcionamiento del poder político.<sup>41</sup>

El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba mantuvieron, inicialmente, la vigencia del la Constitución de Cádiz. Iturbide vio con claridad que este ordenamiento no se adecuaba a las características de la Nueva España, sin embargo, prefirió mantener su vigencia provisional y parcial en tanto un Congreso mexicano aprobaba una nueva Constitución acorde con los problemas y necesidades de la nación independiente.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Del Arenal Fenochio, Jaime, “Una nueva lectura del Plan de Iguala” en *Revista de investigaciones Jurídicas*, año 18, número 18, México, 1994, p. 48

<sup>40</sup> Del Arenal Fenochio, Jaime, “El significado de la Constitución en el programa político de Agustín de Iturbide, 1821-1824”, en *Historia*. . p. 38

<sup>41</sup> *Idem*, p. 39.

<sup>42</sup> Ante la aceptación de la vigencia transitoria y parcial de la Constitución gaditana, hubo distintas reacciones de las clases políticas. Sin embargo, diversos grupos consideraron que la única manera de conseguir una mayor autonomía y libertad era dentro de un marco constitucional. De la lectura de decenas de documentos escritos por Iturbide, se descubre que sus propósitos siempre fueron el dotar al

En ese momento, el Poder Legislativo residió en las Cortes y se instaló la *Junta Provisional Gubernativa*, encargada de designar a los integrantes de la Regencia que haría las funciones del Poder Ejecutivo. Competía a la primera el gobernar internamente conforme a las leyes vigentes y en todo lo que no se opusiera al *Plan de Iguala*, así como legislar de acuerdo con la Regencia en los casos que no dieran lugar a esperar la reunión de las Cortes. Los tribunales debían proceder en los delitos conforme a la Constitución española.

Sin embargo, desde su segunda sesión preparatoria- 25 de septiembre de 1821- la *Junta Provisional Gubernativa*, ansiosa de sobrepasar los límites impuestos a su autoridad, se adjudicó el carácter de soberana y el tratamiento de majestad y se declaró investida de las facultades que correspondían a las Cortes conforme a la Constitución de Cádiz, en todo lo que no repugnare a los Tratados de la Villa de Córdoba.<sup>43</sup>

Instalada la Junta, se eligió como Presidente a Iturbide quien levantó el *Acta de Independencia Mexicana* un día después de su consumación el 27 de septiembre de 1821. Iturbide designó a los cinco miembros de la Regencia y fue nombrado Presidente de la misma. La Junta nombró su propio Presidente y designó a Iturbide “Generalísimo y Almirante”.

En el *Acta de Independencia Mexicana* se declaró que México es una nación soberana e independiente de España, con quien en lo sucesivo no mantendría otra unión que la de una amistad estrecha en los términos que prescriben los tratados. La nación mexicana habría de constituirse conforme a las bases que fueron establecidas en el *Plan de Iguala* y los *Tratados de Córdoba*.

---

pais de una Constitución propia, adecuada y que más conviniera para la felicidad social del nuevo Estado. *Idem*, p. 41-45!

<sup>43</sup> Herrera y Lasso, Manuel, *Centralismo y federalismo (1814-1843) en Estudios políticos* p. 597

El Lic. del Arenal considera que “el verdadero trasfondo constitucional del movimiento de Iguala y el mérito de Iturbide fue el no haber roto frontalmente con la Constitución de Cádiz sino en mantener su vigencia provisional en tanto no contradijese la unión, la religión y la independencia.”<sup>44</sup>

## 4. El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

La Junta Provisional Gubernativa tuvo la tarea de legislar acerca de la convocatoria al Congreso Constituyente. En la sesión del 10 de noviembre se aprobó que la elección del Constituyente sería indirecta tomando en cuenta a las clases o gremios y se dividiría en dos Cámaras iguales.<sup>45</sup> El 24 de febrero de 1822 quedó instalado el Congreso que a través de las llamadas *Bases constitucionales del Segundo Congreso mexicano*, se declaró soberano, adoptó la monarquía moderada constitucional con la denominación de Imperio Mexicano y estableció la división de poderes. De este modo, se reservó el ejercicio del Poder Legislativo en toda su extensión y delegó al Ejecutivo en la Regencia.

Tena Ramírez afirma que en relación con la función legislativa ordinaria el Congreso carecía de normas. Ni el *Plan de Iguala* ni los *Tratados de Córdoba* definieron claramente las materias que se regularían conforme a la Constitución española. El diputado D. Lorenzo Zavala calificaba la situación de falta de reglas. La elección de representantes no fue proporcional a la población y el sistema de elección de diputados por oficios o clases impidió la discusión y el debate.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Del Arenal Fenocho, Jaime, “El significado de la Constitución en el Programa político de Agustín de Iturbide, 1821-1824”, en *Historia...* p. 54

<sup>45</sup> El decreto de convocatoria ordenaba en el último de sus artículos que luego que se reuniera el Congreso, el cuerpo legislativo se dividiría en dos salas con igual número de diputados y facultades, dependientes, en consecuencia, una de la otra para todas las deliberaciones y leyes constitucionales que hubieran de adoptarse. “De este modo, las propuestas presentadas por una sala, serían revisadas por la otra, el acierto sería más seguro y la felicidad política tendría mayor apoyo.” Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, Decreto del 17 de noviembre de 1821, México, 1876, Tomo 1, p. 563, citado por Herrera y Lasso, Manuel, “Centralismo y federalismo (1814- 1843) en Estudios políticos... p. 29

<sup>46</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales...* p. 121

Como hemos señalado, se había acordado que el Congreso funcionaría dividido en dos cámaras, sin embargo, una vez instalado, no se dividió y en lugar de ocuparse de la elaboración de una Constitución, los diputados se dedicaron a hacer política, a luchar entre sí y a tratar de obtener ventajas para los diversos partidos políticos en que se había dividido.<sup>47</sup>

A imitación de la Junta Provisional Gubernativa, el Congreso se otorgó el tratamiento de “majestad” y tan en serio se lo tomaron, que llegaron a sentirse los herederos de la autoridad absoluta de los monarcas españoles.<sup>48</sup>

Iturbide fue proclamado emperador el 19 de mayo de 1822, sin embargo, las desavenencias que tuvo con el Congreso culminaron en su disolución el 31 de octubre del mismo año. En su lugar el emperador estableció la Junta Nacional Instituyente. Esta Junta se atribuyó el Poder Legislativo y en febrero de 1823 expidió el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* formulado por Iturbide para regir mientras se expedía la Constitución y bajo cuya denominación, se trataba de dar en realidad, una constitución formal a la nación.

El Reglamento Provisional se estableció “para la administración, buen orden, seguridad interna y externa del Estado, mientras que no se formara y sancionara la Constitución política que había de ser la base fundamental de la felicidad y la suma de los derechos sociales”<sup>49</sup> Estableció que el Poder Legislativo residirá en la Junta Nacional Instituyente y se establecieron las bases orgánicas que regularían el funcionamiento de la misma. Con respecto al proceso legislativo nada se especifica en el Reglamento, sus disposiciones se orientan a la elaboración y promulgación de una Constitución para el país.

---

<sup>47</sup> Bátiz Vázquez, Bernardo, *op cit.* p. 68

<sup>48</sup> Herrer y Lasso, Manuel, “ El primer constituyente” en *Estudios Constitucionales*, editorial Polis, México, 1940, p. 17

<sup>49</sup> Ver *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, en Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional...*, p. 125

Tiempo después, la monarquía constitucional mexicana se volvió inviable al ser rechazado el proyecto Iturbidista por la Cortes y el gobierno "liberal" de España, lo que la colocó en una crisis que la coronación de Iturbide no pudo solucionar.<sup>50</sup>

El 2 de diciembre se pronunció en contra del imperio la guarnición de Veracruz capitaneada por Antonio López de Santa Anna y Vicente Guerrero que expidieron el *Plan de la Casa Mata* por el que se desconocía a Iturbide como emperador, se pedía la reunión de un nuevo Congreso constituyente y la reivindicación de la soberanía en nombre de la Nación. Iturbide tuvo que acceder a estas peticiones y abdicó el 19 de marzo de 1823. El Congreso sin discutir la abdicación por considerar nula la coronación, declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el *Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba* y el Decreto del 24 de febrero de 1822. La Nación quedó en absoluta libertad para constituirse con una nueva forma de gobierno.

### **III. El Poder Legislativo en México independiente**

#### **1. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824**

En 1823 se instaló el Nuevo Congreso Constituyente en el que don Miguel Ramos Arizpe<sup>51</sup> fue nombrado Presidente de la comisión de Constitución y cabeza del partido federal, su experiencia parlamentaria era importante pues había sido diputado

<sup>50</sup> Del Arenal Fenochio, Jaime, "El significado de la Constitución en el programa político de Agustín de Iturbide, 1821-1824", en *Historia...* p. 66

<sup>51</sup> Se considera a don Miguel Ramos Arizpe como padre del federalismo mexicano. "El Congreso se encontraba bajo el apremio de salvar la unidad del país amenazada por el regionalismo. Ramos Arizpe entendió con lucidez profética la magnitud del peligro. Con su persuasiva oratoria se impuso y convenció a la asamblea de que efectivamente el régimen federal era el único adecuada para el mantenimiento de la unidad nacional". Flores Tapia, Oscar, "Ramos Arizpe, precursor y creador del Federalismo" en *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, Secretaría de Gobernación, Congreso de



en las Cortes de Cádiz. Los centralistas estaban dirigidos por Fray Servando Teresa de Mier y representados por los diputados Becerra, Jiménez, Cabrera, Espinoza, entre otros. La reinstalación del Congreso no produjo los resultados previstos por el *Plan de la Casa Mata* y en lugar del Primer Congreso se instaló uno nuevo el 5 de noviembre de 1823. En el nuevo Congreso prevaleció la idea de establecer un sistema federal inspirado en la Constitución de los Estados Unidos de América.<sup>52</sup>

Lorenzo de Zavala sostuvo que los representantes de los estados estaban "lentos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción en Puebla de los Angeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores".<sup>53</sup>

El 20 de noviembre de 1823 Ramos Arizpe presentó el proyecto de *Acta constitutiva de la nación mexicana* para asegurar el sistema federal. El 31 de enero de 1824 el proyecto fue aprobado con el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación*.

En este documento se estableció que la soberanía reside radical y esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parecieran más convenientes.

El Poder Legislativo se depositó en la Cámara de Diputados, representante de la población y en la Cámara de Senadores, representante de los estados de la Federación. Con el establecimiento del Senado, nos damos cuenta que se intentó respetar a los estados, la independencia que se les había reconocido. Se estableció al

---

la Unión y Comisión para la conmemoración del sesquicentenario de la República Federal y del centenario de la restauración del senado, México, 1974, p.931-942

<sup>52</sup> En lo que respecta al sistema federal, puede hablarse de la influencia norteamericana. El sistema federal norteamericano, escribe Villero Toranzo, ejerció profunda fascinación, principalmente en la elaboración de la Constitución de 1824. Carrillo Prieto, Ignacio, *La ideología jurídica en la Constitución del Estado Mexicano, 1812- 1824*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986, p. 178

<sup>53</sup> Hernández A, Octavio, *La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales*, en *Derechos del pueblo* . p. 97

Congreso General la facultad exclusiva de dar leyes y decretos sobre materias específicas señaladas en veinte fracciones del Acta.

El 1 de abril el Congreso comenzó a discutir el proyecto de Constitución federal que se aprobó el 3 de octubre de 1824 y se publicó al día siguiente con el nombre de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*.

Este ordenamiento estableció como forma de gobierno una república representativa popular y federal.<sup>54</sup>

Don Manuel Herrera y Lasso señala que era tal el sentimiento de rebeldía en contra del debilitado gobierno del centro a la caída del Imperio, que si México no se hubiera constituido en república federal, habría corrido el grave riesgo de disgregarse en la anarquía.<sup>55</sup>

El Poder Ejecutivo se confirió a un solo individuo que se denominó “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, también se instituyó la vicepresidencia individual. El Poder Legislativo se depositó en un Congreso General bicameral. La Cámara de diputados se componía de representantes elegidos por los ciudadanos cada dos años. Por cada ochenta mil habitantes se nombraba a un diputado o por una fracción que pasara de cuarenta mil. El estado que no tuviera esta población de cualquier modo nombraría a un diputado. El Senado se componía de dos senadores por cada estado elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados en dos años.

---

<sup>54</sup> Al respecto, el maestro Mario de la Cueva escribió que las investigaciones históricas realizadas por diversas personas en los últimos años han aclarado los orígenes y las causas de nuestro federalismo. Cuando el Congreso Constituyente restaurado pronunció en voto por la forma federal de la República el 12 de junio de 1823, el federalismo era una realidad que estaba viviendo México. Para las provincias, las ciudades de Madrid y de México representaban el gobierno que desconocía los problemas locales y negaba las libertades humanas. El federalismo mexicano nació con un ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de los hombres. Cueva, Mario de la, “*El constitucionalismo mexicano*,” en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*. México, 1957, p. 1239, citado por Carrillo Prieto, Ignacio, *Idem*, p. 179

<sup>55</sup> Herrera y Lasso, Manuel, “Centralismo y federalismo (1824-1843)”, en *Estudios políticos...* p. 47

Toda resolución del Congreso tenía el carácter de ley o decreto y para tener fuerza vinculativa, debían estar firmadas por el Presidente. Las leyes o decretos emanadas del Congreso debían tener por objeto:

- a) Sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la Nación en sus relaciones exteriores;
- b) Conservar la unión federal de los estados, la paz y el orden público en lo interior de la Federación;
- c) Mantener la independencia de los estados entre sí con respecto a su gobierno interior;
- d) Sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los Estados tienen ante la ley.

Para la regulación de los trabajos del Congreso, el artículo 34 estableció que se observaría lo dispuesto por el reglamento que formaría el Congreso. Esta disposición es el fundamento de la legislación parlamentaria mexicana; las experiencias anteriores y la urgencia que había obligado a aplicar el reglamento de las Cortes de Cádiz, hicieron ver a los Constituyentes la necesidad de un reglamento propio para el Congreso mexicano.

Es importante resaltar que la Constitución de 1824 significó un acierto por su oportunidad para detener la disgregación de los estados y, desde el punto de vista técnico, establece reglas claras y congruentes en materia parlamentaria, alude al reglamento y deja sentados principios fundamentales, que serían retomados una y otra vez por las constituciones posteriores, hasta nuestros días.

### **El proceso legislativo**

El proceso de formación de leyes se reguló del artículo 51 al 66 constitucional. En términos generales se estableció lo siguiente:

La formación de leyes o decretos podía comenzar indistintamente en cualquier cámara excepto las materias de contribuciones o impuestos que debían tener su origen en la Cámara de Diputados. En cada cámara se necesitaba la presencia de la mayoría absoluta de todos los miembros de que debía componerse cada una.

Las iniciativas podían presentarse por cualquier diputado o senador en su respectiva cámara, el Presidente o las Legislaturas de los estados. Todos los proyectos se discutían sucesivamente en ambas cámaras. Si el proyecto lo rechazaba la cámara de origen no podía volver a presentarse sino hasta las sesiones ordinarias del año siguiente.

Los proyectos de ley se pasaban a una comisión para que esta los meditara, los rectificara y completara, allanando las diferencias que pudieran entorpecer o hacer confusa la discusión y reduciéndolos a proposiciones tan sencillas que aún los menos instruidos pudieran encargarse de la conveniencia o inconveniencia que pudiera haber en admitirlos o rechazarlos.<sup>56</sup>

Si los proyectos se aprobaban por la mayoría absoluta de los presentes de una y otra cámara, se pasaban al Presidente quien los firmaba y publicaba, de lo contrario, los devolvía a la cámara de origen con sus observaciones dentro de diez días útiles. Se volvía a discutir el proyecto en las cámaras y de ser aprobado por las dos terceras partes de los individuos presentes, se pasaba de nuevo al Ejecutivo quien debía firmarlo y publicarlo.

Si los proyectos eran desechados por primera vez en su totalidad por la cámara revisora, volvían a la de origen con las observaciones pertinentes. Se examinaban de nuevo por la cámara de origen y de ser aprobados por las dos terceras partes de los individuos presentes, pasaban por segunda vez a la cámara que los desechó. Para reprobado nuevamente el proyecto debía concurrir el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. En este caso se tenían por desechados y no podían volver a

presentarse sino hasta el año siguiente. En caso de ser aprobados por los dos tercios de los miembros de la cámara de origen, se enviaban al Presidente que debía firmarlos y circularlos o devolverlos en diez días. Si no lo hacía se entendían por sancionados y como tal se promulgaban.

Podemos darnos cuenta que el proceso legislativo que contempló la *Constitución de 1824* inspirada en el modelo bicameral norteamericano, fue la base del artículo 72 de nuestra Constitución vigente.

## 2. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

La *Constitución Federal de 1824* tuvo vigencia hasta 1836, siendo el primer Presidente constitucional Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo vicepresidente. El federalismo se impuso como consecuencia de la victoria liberal en contra de Iturbide, sin embargo, la sociedad contaba con fuertes grupos con tendencias políticas conservadoras que estuvieron en constante pugna con el partido en el poder.

Justo Sierra señala que el sistema federal se deshonró por primera vez cuando la Cámara de Diputados, en franco desacato de la Constitución, cuyo artículo 84 la constreñía a declarar Presidente a Gómez Pedraza en las elecciones de 1828, nulificó los votos obtenidos por éste y designó como Presidente a Vicente Guerrero y vicepresidente a Bustamante.<sup>57</sup>

El 3 de enero de 1830 el Legislativo decretó que Vicente Guerrero tenía "imposibilidad para gobernar" y atribuyó a Bustamante el cargo supremo. En conveniencia con Santa Anna, que inicia un movimiento en contra de Bustamante, Gómez Pedraza aceptó la presidencia de la República durante tres meses en virtud de los *Convenios de Zavaleta*. Este Plan disolvió al Senado y estableció la renovación total de ambas cámaras. No existiendo el Consejo de Gobierno que debía formarse

---

<sup>56</sup> Ver Martínez Báez, Antonio, *La Constitución de 1824. Catecismo político de la Federación Mexicana*, en *Derechos del pueblo...* p. 561

<sup>57</sup> Herrera y Lasso, Manuel, "Centralismo y Federalismo (1814-1843)" en *Estudios políticos...* p. 41

según la Constitución con los senadores más antiguos, se dispuso que cada estado nombrara dos individuos para constituir un Consejo privado. Con turbios manejos se procedió a las elecciones de las que resultaron Presidente Santa Anna y vicepresidente Gómez Farías.<sup>58</sup>

Entre 1832 y 1834, el vicepresidente Gómez Farías que gobernaba en ausencia del Presidente Santa Anna, se propuso emprender reformas eclesiásticas y militares. Las clases afectadas reaccionaron en contra de las medidas tomadas y el partido progresista (liberal) se debilitó ante la implantación repentina de las reformas. Al partido conservador se unieron los moderados inconformes y Gómez Farías tuvo que paralizar las reformas. A su regreso Santa Anna despidió a Gómez Farías y en 1834 suspendió la legislación reformatoria.

El Congreso se reunió en 1835 y el partido conservador obtuvo la mayoría. Una comisión de diputados integrada, entre otros, por D. Carlos María de Bustamante, tuvo a su cuidado el examen de los poderes conferidos por los electores a los representantes. En su mayor parte, estos últimos estaban autorizados para reformar la Constitución de 1824 con excepción del artículo 171 que establecía la prohibición de modificar la forma de gobierno. Esto implicaba la aceptación del Congreso de mantener inalterable la forma de gobierno federal, a pesar del triunfo de los conservadores.<sup>59</sup>

Cuando el 16 de julio las cámaras iniciaron su segundo período de sesiones, el Presidente Barragán, que sustituía a Santa Anna en su licencia, les pidió tener en cuenta las solicitudes de los pueblos para la adopción del sistema centralista. Una comisión examinó dichas solicitudes y como consecuencia propuso que el Congreso sería constituyente, lo que fue aceptado por ambas cámaras. Pocos días después la

---

<sup>58</sup> Sobre Santa Anna, José Vasconcelos señala: " Hecho Presidente por la sublevación contra Bustamante y después de haber enarbolado la bandera federativa con Gómez Farías, Santa Anna se une a la revolución que contra él mismo se había iniciado y sigue de Presidente como centralista. Las persecuciones, los motines, el desorden administrativo, los préstamos forzosos, el derroche personal de toda clase de fondos. Tales son los rasgos de los que no dejan de llamar administración de Santa Anna. Vasconcelos, José, *Breve historia de México*, México, 1937, p. 397

comisión presentó un proyecto de bases constitucionales que se convirtió en ley constitutiva el 23 de octubre de 1835 con el nombre de *Bases para la nueva Constitución*.<sup>60</sup>

La nueva ley fundamental dio fin al sistema federal y se dividió en siete estatutos, razón por la cual también se le conoce como las *Siete leyes constitucionales* de 1836 inspiradas, en gran medida, en el pensamiento de Don Lucas Alamán. En la segunda ley se creó el llamado Supremo Poder Conservador que sirvió como árbitro para que ninguno de los tres poderes traspasara los límites de sus atribuciones. Este podía declarar la nulidad de las leyes o decretos del Poder Legislativo, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo o de las resoluciones de la Corte Suprema.

La Constitución centralista adoptó un régimen de gobierno republicano, representativo y popular. El ejercicio del Poder Legislativo se depositó en un Congreso de representantes de la nación, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores elegidos popular y periódicamente. La Cámara de Diputados se integraba por un diputado por cada 150 mil habitantes y por cada fracción de 80 mil. La Cámara de Senadores era un cuerpo aristocrático, integrado por 24 senadores que se renovaría por terceras partes cada dos años.<sup>61</sup>

Coincidió con la opinión de Burgoa al considerar que la existencia del Senado carecía de justificación político-jurídica en dicho ordenamiento. Dentro de un régimen federal, el Senado es el órgano que representa a los estados, pues se integra con los individuos (senadores) que cada uno acredita, independientemente de la forma de su designación o elección. En un sistema central, la existencia de ésta cámara no encuentra fundamento. Su composición provenía de la Cámara de Diputados, del gobierno en Junta de Ministros (Poder Ejecutivo en sentido orgánico) y de la Suprema Corte. Estos órganos elaboraban por separado una lista de candidatos a

---

<sup>59</sup> Oropeza y Segura, Mauricio, *op cit.*, p. 225

<sup>60</sup> Sayeg Helú, Jorge, *op cit.*, p. 92

<sup>61</sup> La Tercera Ley Constitucional trataba en 58 artículos el Poder Legislativo, sus miembros, la formación de las leyes, las sesiones del Congreso General, facultades de las Cámaras y de la Diputación permanente. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, p. 204 y sgtes.

senadores para que las juntas departamentales hicieran la elección, recayendo el nombramiento en los sujetos que hubiesen obtenido la mayoría, según escrutinio del Supremo Poder Conservador.<sup>62</sup>

## El proceso legislativo

En relación con el ejercicio del Poder Legislativo, el Congreso General tenía la facultad de expedir toda clase de leyes, pero en su formación tenía injerencia el Presidente de la República a través de la facultad de iniciativa y del veto. La función del Senado en el procedimiento legislativo era limitada, pues sólo fungía como cámara revisora y no tenía la facultad de incitativa.

Así, la iniciativa correspondía al Ejecutivo y a los diputados en todas las materias, a las juntas departamentales en materia de impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales y la Suprema Corte en administración de justicia.

También se otorgó a cualquier ciudadano la facultad de presentar proyectos de leyes, pero siempre y cuando, éste dirigiera sus proyectos legislativos a algún diputado o a los ayuntamientos de las capitales. Los proyectos se calificarían de útiles y los aprobaría la junta departamental elevándose a la categoría de iniciativa. Este fue un elemento innovador con respecto a los ordenamientos constitucionales anteriores.

Aprobado un proyecto en su totalidad por la Cámara de Diputados, debía pasar a revisión del Senado, que no podía hacerle ninguna alteración o modificación y debía ceñirse a aprobarlo o rechazarlo. Nuevamente nos damos cuenta que la intención del legislador fue la de disminuir la participación de los estados en el Poder Legislativo.

Si el Senado consideraba necesario hacer modificaciones o alteraciones, debía enviar el proyecto a la Cámara de Diputados; si las dos terceras partes de los diputados

---

<sup>62</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Breves estudios sobre el poder legislativo*, UNAM, México, 1966, p. 53



presentes insistían en el proyecto pasaba de nuevo al Senado quien no lo podía desaprobar sin el voto de conformidad de dos terceras partes de los miembros presentes. En caso contrario, quedaría aprobado.

Una vez aprobados los proyectos de ley o decreto por las cámaras pasaban a la sanción del Presidente de la República o del Supremo Poder Conservador en caso de que se tratara de una variación constitucional.

Si el Presidente tenía observaciones podía devolver el proyecto a la Cámara de Diputados dentro de quince días útiles, de no hacerlo en el término señalado, la ley quedaba sancionada y se publicaba. El proyecto que tuviese observaciones del Ejecutivo debía ser estudiado de nuevo en ambas cámaras y si las dos terceras partes de una y otra insistían, se pasaba por segunda vez al Presidente quien no podía negarle la sanción y publicación. Si faltaba el requisito señalado en cualquiera de las cámaras, entonces se tenía el proyecto por desechado.

Con las *Siete Leyes Constitucionales* se creyó que se acabarían los problemas atribuidos al sistema federal, sin embargo, no se pudo alcanzar estabilidad política pues ocurrieron episodios como la guerra de Texas, el intento de separación de Yucatán en 1840 y las amenazas de intervención extranjera por la guerra con Francia o Guerra de los Pasteles en 1838.

### 3. El Proyecto de Reforma de 1840

Apenas había iniciado la vigencia de la Constitución de 1836 cuando ya se percibía gran hostilidad en su contra por parte de los federalistas.<sup>63</sup> Durante el gobierno de D.

---

<sup>63</sup> "El establecimiento del centralismo abrió la contienda sobre esta forma de gobierno y en contra de las Siete Leyes brotaron, de los defensores de la tesis opuesta, las censuras más enérgicas... Nada de cuanto existiera dentro de esa Constitución debía aceptarse. En la obra del centralismo no encontraron los federalistas zonas de luz, sólo el mundo de las tinieblas... El gran pecado de las Siete Leyes fue la destrucción del federalismo que había nacido en México como resultado de la Revolución de Independencia." Gaxiola, Jorge. *Los tres proyectos de Constitución de 1842*, en *Derechos del pueblo*, p. 645

Anastasio Bustamante, se formaron cuatro ministerios, a uno de ellos pertenecían los federalistas moderados Gómez Pedraza y Rodríguez Puebla quienes propusieron al Consejo y a las cámaras que el Congreso convocara a elecciones de diputados constituyentes para que dictaran una nueva Constitución. La proposición fue objetada por casi todos los consultados y como los miembros del Supremo Poder Conservador no acudieron a la cita del ministerio, éste tuvo que renunciar a los tres días.

La desaparición del gabinete agravó las diferencias entre los distintos grupos centralistas: unos, que pedían siguiera vigente la Constitución de 1836; otros, que reclamaban reformas al sistema gubernamental y los grupos federalistas, divididos en: moderados, que proponían la restauración del sistema federal y radicales que además pedían continuar con las reformas propuestas en 1833. El Presidente Bustamante pidió la fusión de los partidos mientras duraba la guerra con Francia y que se dejara para después cualquier arreglo o reforma.

En enero de 1839 se designó a Don Antonio López de Santa Anna como Presidente para sustituir a Bustamante que salió a campaña. Santa Anna acordó con diversos políticos que el Congreso en funciones reformara la Constitución. El 15 de junio el gabinete del Presidente presentó una iniciativa al Consejo de Gobierno para que el Poder Conservador declarara en nombre de la nación que el Congreso debía hacer todas las reformas convenientes a la Constitución sin esperar el tiempo previsto por la misma y quedando a salvo la forma de gobierno establecida.

El Consejo aceptó la iniciativa que fue aprobada por las cámaras. Por tanto, el Supremo Poder Conservador aprobó el dictamen de Manuel de la Peña y Peña que autorizaba las reformas e invistió al Congreso de la función constituyente.

El 15 de julio de 1840 estalló en la capital un movimiento federalista a cuyo frente se encontraba Gómez Farías y que pretendió aprehender al Presidente Bustamante y tomar el Palacio Nacional. Esto propició que la Cámara de Diputados analizara las reformas, para lo cual tuvieron en cuenta el *Proyecto de Reforma* presentado por una

comisión de diputados, que planteó la adopción de un sistema de gobierno republicano, representativo y popular y fraccionó al territorio en departamentos, distritos y partidos.

El Poder Legislativo se depositó en un Congreso General dividido en la Cámara de Diputados, elegidos popularmente y el Senado compuesto por dos senadores por cada departamento y elegidos por las juntas departamentales respectivas.

### **El proceso legislativo**

Con relación al proceso de formación de leyes y decretos, correspondía la iniciativa en todas las materias al Supremo Poder Ejecutivo, a los diputados y a las juntas departamentales. Sus propuestas no podían dejar de tomarse en cuenta.

Cabe destacar que este proyecto facultó a las corporaciones y a los ciudadanos particulares para dirigirse al Congreso, en los términos dispuestos por las leyes, a fin de recabar aquellas resoluciones que fueren de interés particular o para ilustrar algunas materias ya iniciadas.<sup>64</sup> Fuera de estos casos, si se les ocurría algún proyecto de ley o decreto, debían presentarlo a cualquiera de los funcionarios que tuvieran la facultad de iniciar leyes, para que lo hicieran suyo si fuese considerado conveniente. Podemos darnos cuenta que la facultad de los particulares de intervenir en la formación de leyes se vio disminuida con respecto a las *Siete Leyes Constitucionales*. Además las cámaras podía tomar o no en consideración las propuestas según lo calificaran atendiendo el dictamen de una comisión de nueve diputados.

Los proyectos de ley o decreto debían iniciarse en la Cámara de Diputados, sin embargo, al Senado se le concedió la facultad de hacer las modificaciones o adiciones que estimara convenientes en los proyectos que revisara.

---

<sup>64</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales* p. 249

Aprobado un proyecto en la Cámara de Diputados pasaba a la revisión del Senado, y si éste lo reprobaba volvía con el extracto de la discusión a la cámara de origen. Si dos terceras partes de los miembros de ésta insistían en el mismo proyecto, el Senado no podía desaprobala de nuevo sin el voto de dos tercios de sus miembros. de lo contrario el proyecto se tenía por aprobado.

En relación con el veto y la publicación por el Presidente de la República, no se propusieron modificaciones respecto al ordenamiento constitucional anterior.

Las reformas constitucionales no se llevaron a cabo con la celeridad deseada y en agosto de 1841 el General D. Mariano Paredes proclamó en Guadalajara un plan cuyo principal objeto era convocar a un Congreso Nacional extraordinario que tuviera como facultad exclusiva el reformar la Constitución. En septiembre del mismo año, el General Valencia proclamó un plan con fines similares al que se unió Santa Anna. Los planes desconocían al general Bustamante como Presidente.

El 28 de septiembre de 1841, Santa Anna, Paredes y Valencia firmaron las *Bases de Tacubaya*, por las que se resolvió convocar a una junta de personas "distinguidas por su ciencia y patriotismo" designadas por Santa Anna para nombrar un Presidente provisional y convocar a un nuevo Congreso que se encargara de constituir a la nación en la forma de gobierno que mejor le conviniera.<sup>65</sup> Santa Anna fue elegido Presidente y Bustamante se ausentó del territorio nacional.

## 4. Los Proyectos de Constitución de 1842

Las *Bases de Tacubaya* no resolvieron las diferencias en cuanto a la forma de gobierno que disputaban federalistas y conservadores<sup>66</sup>

<sup>65</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª edición, Porrúa, México, 1999, p. 628

<sup>66</sup> Las bases de Tacubaya fueron acogidas con esperanza, sin embargo, no garantizaron la independencia del Constituyente, sino que, por el contrario y en forma insinuante y menos dura, lo dejaban en realidad supeditado a la voluntad de Santa Anna. Gaxiola, Jorge, p. 658

Para cumplir con la obligación que le imponía el artículo cuarto de las Bases, el gobierno provisional ordenó a la Junta Consultiva que hiciera las veces de Consejo y se ocupara de elaborar la Ley de elecciones, según la cual deberían ser nombrados los diputados para el Congreso Constituyente que habría de reorganizar a la nación

En las elecciones del Congreso Constituyente vencieron los liberales a los del gobierno. Santa Anna creyó conveniente que los diputados, antes de iniciar las sesiones, juraran la observancia de las *Bases de Tacubaya*. “ Surgió entonces la primera diferencia entre la asamblea y el gobierno, que se resolvió con la aceptación del juramento por la casi totalidad de los diputados, pero entendiendo que las Bases no los comprometían a otra cosa que a ocuparse exclusivamente en la Constitución, lo que, a su concepto, dejaba a salvo la independencia del Congreso.”<sup>67</sup>

El 10 de junio de 1842 se celebró la sesión de apertura del Congreso en la que Santa Anna se pronunció inconforme con el sistema federal. El 26 de agosto se dio lectura al *primer proyecto de Constitución*, así como al voto particular formulado por Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo. En ambos proyectos se aceptó como forma de gobierno la república popular representativa. Las discusiones se desataron en torno a la conveniencia de adoptar el sistema federal. El Congreso se dividió entonces en dos grandes grupos. De un lado, los radicalmente federalistas encabezados por Otero y Lafragua y del otro la parcialidad conservadora y centralista, encabezada por José Fernando Ramírez.<sup>68</sup>

Justo Sierra consideró que, en nuestra historia parlamentaria, el Constituyente de 1842 ocupa un puesto culminante de honor cívico pues sus representantes inmediatamente trataron de poner fin a la dictadura de Santa Anna y a su

<sup>67</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales*. . *op cit.* p. 305

<sup>68</sup> El punto fundamental de discusión en el seno de la comisión fue el de precisar los derechos de autonomía por los que pugnaban las antiguas provincias y establecer las relaciones de éstas con el poder general; definir por cuál de las formas había que decidirse: federal o central, después de que los Constituyentes del 24 y del 36 habían establecido uno y otro sistema indistintamente. Ver Gaxiola, Jorge, *op cit.* p. 668

desenfrenado despotismo financiero; exigieron cuentas y responsabilidades, y entraron en lucha acerba con las resistencias del Ejecutivo.<sup>69</sup> Ante los disturbios en el Congreso, Santa Anna se alejó de la capital y Nicolás Bravo tomó posesión de la presidencia.

La Comisión formuló un *segundo proyecto de Constitución* con tendencias liberales. La opinión conservadora y el gobierno atacaron el proyecto porque permitía el ejercicio público de religiones distintas de la católica, declaraba libre la enseñanza privada y autorizaba la libertad de imprenta con la única limitación de ataques directos al dogma y a la moral.

En respuesta a la inconformidad del gobierno, vecinos del Departamento de Puebla levantaron un acta desconociendo al Congreso. Algunos otros pidieron también el nombramiento de una junta de notables para formar un estatuto provisional y el reconocimiento de Santa Anna como Presidente. Impedidos los miembros del Congreso por la fuerza pública para reunirse en el salón de sesiones, lo hicieron en casas particulares donde suscribieron una propuesta.

## **El proceso legislativo**

En el *primer proyecto de Constitución* el Poder Legislativo, siguió integrado por la Cámara de Diputados y el Senado.

Las iniciativas de leyes o decretos correspondían al Presidente de la República, las asambleas departamentales y a los diputados en todas las materias, así como a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo. En este proyecto, las iniciativas del Ejecutivo y del Judicial no podían dejar de tomarse en cuenta, lo mismo sucedía con las que se presentaran firmadas por cinco diputados, las

---

<sup>69</sup> Sierra, Justo, *Evolución política del pueblo mexicano*, Fondo de cultura económica, México, 1940, p. 253

que dirigiere una asamblea departamental sobre asuntos privativos a su departamento y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las asambleas.

La labor del Senado volvió a ser de cámara revisora. En ella podían reprobado el acuerdo o reformarlo en su redacción para salvar los inconvenientes, pero no podían hacerse adiciones. La Cámara de diputados sólo debía analizar lo reprobado o reformado por el Senado en ese caso.

Aprobado un proyecto de ley o decreto en primera o segunda revisión debía pasar al Ejecutivo que podía hacer observaciones dentro de diez días desde que lo había recibido, de lo contrario se entendería sancionado el proyecto y debía publicarse de inmediato. Los proyectos devueltos por el Presidente debían discutirse nuevamente en ambas cámaras. Si en cada una de estas fueren aprobados por las dos terceras partes de los presentes, se devolvían al Ejecutivo quien debía sancionarlos y publicarlos.

En el *segundo proyecto de Constitución* se siguieron las mismas formalidades para la formación de leyes que en el primero, con la salvedad de que la presentación de todo dictamen de ley y su discusión en la Cámara de Diputados debían hacerse en dos distintos períodos de sesiones. En el caso de urgencia, se podía tomar cualquier resolución en carácter de provisional que cesaría si no era confirmada en el siguiente período.

Estos proyectos no tuvieron vigencia, sin embargo, sus innovaciones se tomaron en cuenta en los siguientes ordenamientos legales.

## **5. Las Bases Orgánicas de 1843**

El 23 de diciembre de 1842 el entonces Presidente D. Nicolás Bravo designó a ochenta notables integrantes de la Junta Nacional Legislativa que debía elaborar las

bases para el gobierno del país.<sup>70</sup> Instalada la Junta el 6 de enero de 1843, se acordó por mayoría que se expediría una nueva Constitución. El proyecto comenzó a ser discutido y sus artículos se aprobaron casi siempre por unanimidad.

Santa Anna reasumió la presidencia y en junio de 1843 designó bajo el nombre de Junta Nacional Legislativa al quinto Congreso Constituyente del cual emanaron las *Bases de la organización política de la República Mexicana*, conocidas como *Bases orgánicas de 1843*.

Según estas Bases constitucionales, continuó como forma de gobierno una república, representativa y popular; se reiteró la independencia nacional; el centralismo; la división territorial en departamentos, distritos, partidos y municipalidades; la intolerancia religiosa y se suprimió el Supremo Poder Conservador. Estuvieron vigentes durante poco más de tres años en que se presentó la guerra con Estados Unidos y México perdió más de la mitad del territorio nacional.

En el artículo 25 de este ordenamiento se señaló que el Poder Legislativo se depositaría en un Congreso dividido en la Cámara de Diputados y la de Senadores y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de leyes.

Podemos darnos cuenta que, con esta disposición, las *Bases orgánicas* confunden al Poder Legislativo como órgano, con la función legislativa. El Ejecutivo tiene la facultad de sancionar las leyes como una función materialmente legislativa pero cuyo ejercicio no implica que el Poder Legislativo se encontrara depositado también en el Ejecutivo.

Por otra parte, se dio mayor injerencia a los departamentos en la composición del Congreso general, pues los diputados eran elegidos por éstos, a razón de uno por cada

---

<sup>70</sup> "La Junta de notables se integró por propietarios conservadores, clérigos, militares y abogados para fraguar una Constitución antireformista, porque mantenía expresamente los fueros, pero no anti-liberal, porque garantizaba los derechos individuales, la independencia de los poderes, la responsabilidad de los gobernantes y desembarazaba su centralismo, bastante mitigado de la Constitución de 1836." Sierra, Justo, *op cit*, p. 254



setenta mil habitantes.<sup>71</sup> La Cámara de Senadores se componía sesenta y tres individuos. Dos tercios se elegían por las Asambleas departamentales, el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

## El proceso legislativo

En cuanto al proceso de formación de leyes, la iniciativa siguió correspondiendo al Presidente, los diputados y a las Asambleas departamentales en todas las materias y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.<sup>72</sup>

El Senado quedó facultado para aprobar, modificar o adicionar los proyectos de ley o decreto aprobados por la Cámara de Diputados. Por lo demás el proceso legislativo se estableció en los mismos términos que en los proyectos de reformas de 1842. Para la discusión de toda ley o decreto en cualquier cámara se necesitaba la presencia de la mitad y uno más del total de sus individuos y para su aprobación, la mayoría absoluta de los presentes. En segunda revisión se requerían los dos tercios de la cámara iniciadora para ser reproducido el proyecto, y si en la cámara revisora no se llegaba a dos tercios el número de los que reproban, modificaban o adicionaban el proyecto, se tenía por aprobado.

En el artículo 60 del ordenamiento referido se aclara que las leyes se publicaban por el Presidente de la República dentro de los seis días siguientes a su sanción. Las demás autoridades políticas debían publicarlas dentro del tercer día de su recepción.

---

<sup>71</sup> Ver Burgon Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional*. p. 628

<sup>72</sup> Un dato de interés para el Derecho parlamentario es el artículo 72 de las Bases Orgánicas en el que se dispuso que todo lo relativo a las juntas preparatorias, de ceremonial, orden del debate y demás puntos relacionados con las funciones de las cámaras se fijarían en el Reglamento Interior del Congreso. Mientras el Congreso formulaban su Reglamento, debían regirse por el de diciembre de 1824. Ver Bátiz Vázquez, Bernardo, *op cit*, p. 76

Las *Bases Orgánicas de 1843* no satisficieron a nadie, especialmente a la clase militar que, aliada al clero y a otras clases privilegiadas, trataba de desconocerlas por medio de una serie de "alaridos cuartelarios" que eran otra serie de ambiciones personales.<sup>73</sup>

Con la apertura de sesiones en enero de 1843, el Congreso electo se opuso al Presidente Santa Anna. Al final del año, Canalizo, como Presidente interino, disolvió al Congreso. Cuatro días después, el Gral. Herrera, Presidente del Consejo, desconoció a Canalizo, asumió el Poder Ejecutivo y reinstaló el Congreso. Las cámaras destituyeron a Santa Anna y Herrera quedó como Presidente de diciembre de 1844 al 30 de diciembre de 1845.

El Gral. Paredes lanzó el *Plan de San Luis* y convocó a una asamblea nacional revestida de toda clase de poderes para elaborar una nueva Constitución. Una vez que Paredes fue designado Presidente, se expidió una convocatoria para el Congreso Nacional extraordinario con funciones de constituyente en enero de 1846. Este documento fue redactado por D. Lucas Alamán.

La inactividad del Congreso en sus tareas constituyentes, así como la tendencia monarquista de Paredes produjeron fuertes reacciones de grupos políticos entre los que se encontraba el Gral. D. Mariano Salas, quien en una circular firmada también por Valentín Gómez Farías denunció como traición a la independencia los proyectos de la monarquía, solicitó la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824 y pidió que regresara Santa Anna. El triunfo del movimiento de la Ciudadela puso fin a la administración de Paredes y a las *Bases Orgánicas de 1843*.

## 6. El Acta de Reformas de 1847

El *acta de reformas de 1847* ha sido considerada como piedra angular en el Derecho constitucional mexicano: por primera vez se establece en la Constitución federal, el

---

<sup>73</sup> Sayeg Hefú, Jorge, *op cit.*, p. 98

amparo como procedimiento judicial para el control de la constitucionalidad. Aunque el amparo no es obra de una persona sino que surge y se desarrolla históricamente en un proceso paulatino en el que intervienen diversas instituciones y doctrinas, en el nacimiento del acta de reformas influye en forma predominante un jurista y parlamentario que hizo del acta su obra fundamental como legislador; se trata de Don Mariano Otero, quien a través de su *voto particular*, logró que el Congreso convirtiera en Constitución el proyecto que había desechado la mayoría de la comisión designada por el Congreso de 1847.<sup>74</sup>

En el plan de la Ciudadela de agosto de 1846 se desconoció el régimen central en el que se había organizado teóricamente el país desde 1836; se solicitó el restablecimiento del sistema federal y la formación de un nuevo Congreso Constituyente. A su regreso a México, el Gral. Santa Anna fue recibido por quienes se enfrentaron al gobierno para restituirlo en el poder: el Gral. Salas, D. Manuel Crescencio Rejón y D. Valentín Gómez Farías.

En esta ocasión, Santa Anna dejó atrás sus ideas conservadoras y apoyó a la creciente corriente liberal. Para estar de acuerdo con el grupo que lo restituía al poder, Santa Anna tuvo que manifestarse esta vez, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía.

El 22 de agosto de 1846 proclamó un decreto en el que manifestó la necesidad de restablecer la *Constitución federal de 1824* mientras se formulaba una nueva. También dispuso que el Congreso, además de sus funciones de constituyente, estaba plenamente autorizado para dictar leyes sobre todos los ramos de la administración pública que fueran de su competencia y tuvieran por objeto el interés general.

---

<sup>74</sup> Oñate, Santiago, *El acta de reformas de 1847*, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, Tomo II, Historia constitucional 1847-1917*, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967, p. 13

En el Congreso dominaban los moderados y casi habían desaparecido los conservadores. La asamblea se distrajo de su labor constituyente por los graves acontecimientos ocurridos en la República a principios de 1847.

Al regreso de Santa Anna a la ciudad, Gómez Fariás fue abatido y se instaló el Congreso. Treinta y ocho diputados encabezados por Muñoz Ledo propusieron que rigiera la *Constitución federal de 1824* mientras no se reformara según los artículos que instituía el procedimiento de revisión y que prohibían que el Constituyente ante el que se formulaba la solicitud, no llevara a cabo ninguna reforma. La mayoría de la Comisión integrada por Rejón, Cardos y Zubieta adoptaron esta proposición pero con la condición de declarar como única Constitución legítima la de 1824 mientras no se publicaran todas las reformas que determinara hacer el Congreso en funciones.

Con el dictamen de la mayoría se acompañó el *voto particular* de D. Mariano Otero, único disidente de la Comisión, que proponía que además del *Acta Constitutiva* y de la *Constitución de 1824*, se observara el *Acta de Reformas* que sólo modificaban la Constitución del 24 en lo que demandaba su propia estabilidad.<sup>75</sup>

El 16 de abril el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y el día 22 comenzó la discusión del *voto particular* del Otero. La situación de la República ante la invasión americana, demandaba con urgencia el establecimiento definitivo del orden constitucional. En su *voto particular* Mariano Otero señaló: “ En la guerra, todavía con más razón que en la paz, un pueblo no puede vivir y resistir, sino cuando cuenta con la acción de todos los elementos de su poder y siendo su organización política la

---

<sup>75</sup> Burgoa señala que hasta entonces ninguno de los políticos mexicanos se había ocupado de trazar el papel que dentro de un régimen de frenos y contrapesos desempeña el Senado ni en razonar la manera como éste debía integrarse. Quizá las ideas de Otero estaban muy por encima de la realidad política de la época y su aplicabilidad positiva, su vivencia, exigía una evolución que aún no había experimentado México; pero independientemente de esto, tienen tales dimensiones, que el transcurso de más de un siglo de que fueron expuestas, nuestra vida política actual, por lo que al Senado concierne, se ha ido ajustando a ellas. Ver Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional...* p. 629

sola que los combina, dirige y regulariza, no es posible que éste se salve si se le mantiene bajo una organización enteramente viciosa”.<sup>76</sup>

Con algunas modificaciones y adiciones se terminó de discutir el *Acta de Reformas* y fue publicada el 22 de mayo de 1847. Con el *Acta de Reformas* se restableció el régimen federal. Otero en su *voto particular*, afirmó que para ese momento, los antiguos estados de la Federación habían vuelto a ejercer su soberanía y recobraron el ejercicio pleno de ese derecho; así lo expresó la declaración de algunos y la manera de obrar de todos ellos.

El *voto particular* de Otero ejerció gran influencia en las Constituciones posteriores, en el *Acta de Reformas* se consagró por primera vez el derecho de todo ciudadano de votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional. Además se estableció el reconocimiento constitucional de los derechos del hombre mediante la expedición de una ley constitucional que fijara las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad y la forma de hacerlas efectivos.

El Poder Legislativo siguió compuesto de dos cámaras, la de diputados, popular y numerosa y la de senadores, que representaba a la vez a los cuerpos políticos considerados como iguales y que “llenaba la urgente necesidad que tiene toda organización social de un depósito de sabiduría y de prudencia, que modere el ímpetu de la democracia inflexiva y en el incesante cambio personal de las instituciones populares, conserve la ciencia del gobierno, el recuerdo de las tradiciones, el tesoro, por así decirlo, de una política nacional.”<sup>77</sup>

Las reformas contemplaron aumentar el número de diputados por habitante para hacer más representativo al Congreso. En cuanto a la Cámara de Senadores, además de los que cada estado eligiera, habría un número igual al de los estados, electo a propuesta

<sup>76</sup> Otero, Mariano. *voto particular* emitido el 5 de abril de 1847, citado por Oñate Santiago. *op cit.* p 14-17

<sup>77</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales.* . *op cit.* p. 453

del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados. El Senado se renovaría por tercios cada dos años.

El proceso legislativo siguió siendo el mismo que en la *Constitución de 1824* pero para tener por aprobado un proyecto de ley, se requería por lo menos de la mayoría absoluta de votos de los individuos presentes en cada una de las Cámaras.

Además se establecieron disposiciones para declarar nulas las leyes que atacaran a la Constitución o las leyes generales, iniciando la petición ante la Cámara de Senadores.<sup>78</sup>

Poco tiempo de publicada el *Acta de Reformas*, la invasión americana produjo la dispersión del Congreso y Santa Anna resignó el Poder Ejecutivo a manos de D. Manuel de la Peña y Peña quien reunió en Querétaro al resto del gobierno nacional. En abril de 1848 se reunió el Congreso federal ordinario para ratificar el *Tratado de Guadalupe* que puso fin a la guerra con Norteamérica.

## 7. El Plan de Ayutla y el Estatuto Orgánico Provisional

El partido moderado, que se había impuesto en los dos últimos Congresos, llegó a la presidencia con los interinos De la Peña y el Gral. Anaya y consolidó su situación cuando en mayo de 1848 fue designado Presidente constitucional el Gral. José Joaquín Herrera. Al poco tiempo de tomar posesión se levantó en su contra el Gral.

---

<sup>78</sup> El artículo 25 de las *Actas de Reforma* consagró el principio del amparo al establecer que “ los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en ejercicio y conservación de los derechos que le concede la Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque del Poder Legislativo o Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare. Ver *Acta Constitutiva y de Reformas*, sancionada por el Congreso extraordinario constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847. Jurada y promulgada el 21 del mismo. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales*. . p.475

Paredes. La desunión entre los estados y los poderes del centro era cada vez más acentuada y con ello se debilitó el sistema federal.

A los moderados se opusieron los conservadores con tendencias monarquistas, encabezados entre otros por Lucas Alamán. Al término del gobierno del Gral. Herrera subió a la presidencia el moderado Gral. Arista.<sup>79</sup> El Congreso se instaló en enero de 1852 con mayoría de conservadores dentro del Senado y de liberales en la Cámara de Diputados.

En Guadalajara y Michoacán estallaron tres movimientos y se lanzó el *Plan de Hospicio* que pedían la destitución de Arista, el llamamiento de Santa Anna para ayudar a sostener el sistema federal y la convocatoria de un nuevo Congreso Constituyente.

Santa Anna regresó a México y al valorar el peso de los partidos, se inclinó por los conservadores. D. Lucas Alamán, que encabezaba el ministerio, trató de organizar la dictadura y elaboró las *Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución* en 1853. La muerte y renuncia de los ministros debilitó la dictadura de partido y en su lugar se implantó la dictadura personal del Presidente.

Santa Anna fracasó en su intento de instaurar una monarquía en nuestro país, sin embargo, para evitar reacciones violentas de los conservadores, fue extinguiendo paulatinamente el sistema federal a través de la promulgación de una serie de decretos que reemplazaron el federalismo por el sistema central.

En las Bases de abril de 1853 se declararon en receso las legislaturas de los

---

<sup>79</sup> En enero de 1851 al comenzar el general Arista el periodo presidencial que debía acabar antes de concluir el año siguiente, la situación del país era más grave que nunca. La cuestión financiera, que era difícil de resolver normalmente antes de resolver los problemas económicos de la colonización, de las vías de comunicación de la movilización de la riqueza territorial, no admitía ya paliativos: los recursos de la administración americana estaban casi agotados; las entradas aduanales estaban mermadas por el

estados u otras autoridades que desempeñaran funciones legislativas, los gobernadores de los estados se convirtieron en agentes del órgano central ya que estaban sujetos a la resolución del gobierno supremo. Santa Anna pidió al consejo la elaboración de una nueva Constitución que adoptara un sistema republicano, centralista y con plenas garantías para los habitantes.

El 1 de marzo de 1854 el Gral. Florencio Villareal proclamó el *Plan de Ayutla*<sup>80</sup> en el que participaron el Gral. Juan Alvarez, D. Ignacio Comonfort y el Gral. Tomás Moreno. El plan se reducía a despojar del gobierno a Santa Anna, a protestar el respeto a las garantías individuales, al ejército y a los comerciantes. La revolución se expandió con los recursos de Estados Unidos traídos por Comonfort y culminó el 9 de agosto de 1855 cuando Santa Anna abandonó definitivamente el poder.

Al triunfo del movimiento Comonfort tuvo que enfrentarse a varios problemas.<sup>81</sup> El problema más serio que se debía resolver era la convivencia en el nuevo gobierno entre los puros y los moderados, ambos pertenecientes al partido liberal. Los puros, entre los que destacaba D. Melchor Ocampo, D. Ponciano Arriaga, D. José María Mata y D. Benito Juárez acusaban a los moderados de ser conservadores más despiertos, pues cuando se trataba de hacer reformas, siempre las consideraban inoportunas e innaduras.

---

contrabando, en todo el país había conspiraciones de empleados no pagados o mal pagados. A todo esto debía enfrentarse en nuevo gobierno. Sierra, Justo, *op cit.* p. 288

<sup>80</sup> Este plan previó en su artículo 5 que a los quince días de haber entrado a ejercer sus funciones el Presidente interino, convocaría a un congreso extraordinario, conforme a las bases de 1841, el cual se ocuparía de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular y revisar los actos del actual gobierno.

<sup>81</sup> El ejército regular intentaba tomar control de la situación. La guarnición de la Ciudad de México convocó a una junta que designó como Presidente a Martín Carrera quien convocó a un nuevo Congreso constituyente. Para afrontar la situación, Comonfort decidió observar con rigor el *Plan de Ayutla* y prometió que todos tendrán cabida en el constituyente. Carrera renunció al poco tiempo. Por otra parte, la fracción conservadora encabezada por Haro y Tamariz, proclamó el Plan de San Luis Potosí en el que se aseguró protección y respeto a la propiedad, al clero, al ejército y a las familias del país. Comonfort reiteró a todos la posibilidad de participar en la obra constituyente y las fuerzas conservadoras se sometieron al Gral. Alvarez. Sierra, Justo, *op cit.* p. 304-306



Se integró la Junta para designar Presidente interino y salió electo D. Juan Alvarez. El gabinete quedó integrado por Ocampo en Relaciones y en Gobernación, Juárez en Justicia. Prieto en Hacienda y Comonfort en Guerra.

El gobierno se instaló en Cuernavaca hasta el 14 de noviembre de 1855 cuando el Gral. Alvarez llegó a la ciudad de México. La oposición de los moderados y los levantamientos que se iniciaron, lo obligaron a dejar el mando. Comonfort fue nombrado Presidente sustituto el 11 de diciembre de 1855.

En uso de las facultades que le concedía el *Plan de Ayutla*, el Presidente inició la reforma legislativa. Se promulgaron la *Ley Juárez* sobre administración de justicia en noviembre de 1855 que suprimió el fuero eclesiástico y el militar en materia civil y declaró que podía renunciarse al primero para los delitos comunes; la *Ley Lerdo* de junio de 1856 sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles o eclesiásticas, que dispuso que se adjudicaran tales propiedades a sus arrendatarios o al mejor postor, con excepción de los edificios destinados a objeto del instituto y la *Ley Iglesias* de abril de 1857 que señaló que debía exentarse a los pobres del pago de aranceles parroquiales por la impartición de los sacramentos y en el caso de que se negara por falta de pago la orden para un entierro, la autoridad política local podía disponer lo que se hiciera.

Desde el punto de vista Constitucional, Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856 el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, anticipo de la Constitución, junto con una ley de garantías individuales. El Estatuto estuvo en teórica vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

Cabe destacar que en el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, nada se menciona en relación con el proceso de elaboración de leyes ni de las autoridades facultadas para hacerlo.<sup>82</sup>

<sup>82</sup> El Estatuto se conformó por ciento veinticinco artículos divididos en nueve secciones en las que se trató sobre la República y su territorio, los habitantes, los mexicanos, los ciudadanos, las garantías individuales (libertad, seguridad, propiedad e igualdad), el gobierno general, del ministerio, el poder judicial, la hacienda pública y el gobierno de los estados y territorios. Ver *Estatuto Orgánico*

El Estatuto basado en la Constitución de 1824 y en las Bases orgánicas de 1843 se recibió en el Congreso el 26 de mayo y días después de pidió su desaprobación.<sup>83</sup>

## 8. El Proyecto de Constitución y la Constitución de 1857

Por decreto de Comonfort un nuevo Congreso Constituyente se reunió en la ciudad de México el 17 de febrero de 1856. Entre los temas fundamentales a tratar estuvo la discusión de expedir una nueva Constitución o restablecer la de 1824.

En la asamblea prevalecieron numéricamente los moderados, pero los puros ganaron las posiciones dominantes. Electos por aclamación en la sesión preparatoria, se designaron a los miembros de la directiva; como Presidente Arriaga y como secretarios Olvera y Zarco.<sup>84</sup>

Una de las cuestiones más delicadas y difíciles que se presentó en el proyecto de Constitución y dividió las opiniones del Congreso fue la desaparición del Senado y, en consecuencia, el depósito del Poder Legislativo en una sola cámara. Esta discusión fue claramente contradictoria, pues se vio a los más convencidos federalistas en la empresa de hacer desaparecer una institución netamente federal. Por otra parte, el tema fue uno de los pocos que dividieron al unido grupo de liberales puros.<sup>85</sup>

---

*Provisional de la República Mexicana, que rigió a la Nación de 1856 a 1857 en Derechos del pueblo...* p. 185-198.

<sup>83</sup> Cruz Barney, Oscar, *op cit*, p. 540

<sup>84</sup> El 8 de marzo Arriaga informó al Congreso " que en el seno de la comisión se habían presentado grandes dificultades al tratarse de los artículos relativos a materias religiosas, a la organización política del Distrito y al deslinde de la facultad legislativa; era cosa resulta proponer la existencia de una sola cámara y ocupaba preferentemente a la comisión la cuestión de responsabilidades. Por fin el 16 de junio el Presidente de la comisión dio lectura ante el Congreso al dictamen de la misma, cuya parte expositiva fue acogida por vivas señales de aprobación. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales...* p. 596

<sup>85</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, Oxford University Press, México, 1999 p. 229

Se analizaron y discutieron distintas razones de notables juristas que exponen la necesidad y conveniencia de la subsistencia de dos Cámaras que representaran al Poder Legislativo. Así se tomó en cuenta la opinión del Juez *Joseph Story* quien en su *Comentario abreviado a la Constitución de los Estados Unidos de América*, afirma que:

" La Cámara de pares (senadores) es la que asegura las mejores deliberaciones y los más provechosos resultados en la legislación, la que neutraliza el mal de los gobiernos libres, poniendo estorbos a la excesiva facilidad de expedir leyes y garantizando la lentitud de las reformas: pues la experiencia demuestra que el espíritu humano es más propenso a las innovaciones que a la tranquilidad y al mantenimiento de las instituciones. Que el Senado es el freno más fuerte que puede ponerse contra los arranques de una legislación precipitada y opresiva, contenido los ímpetus, las irritaciones e impacencias de las asambleas que suelen dejarse arrastrar por el calor y la violencia de las pasiones, y desconcertando el ascendiente extraordinario que algunos jefes populares adquieren, por lo regular en las mismas asambleas... Que le confiar en la totalidad de las facultades legislativas en una sola cámara, es desconocer la fuerte propensión de todos los cuerpos públicos, a acumular poder en sus manos, a ensanchar competencia, hasta llegar el caso de justificar las usurpaciones de las mismas, con el pretexto de la necesidad o de la conveniencia pública. Que las deliberaciones del Senado dan tiempo a la reflexión y permiten reparar los errores de una ley intempestiva antes de que ellos causen un perjuicio irreparable; que es mucho más difícil engañar o corromper a dos cuerpos políticos que a uno solo, sobre todo cuando los elementos de que se componen difieren esencialmente, que como la legislación obra sobre la comunidad entera, abraza intereses difíciles y complicados, y debe ser ejercida con prudencia, es de una grande importancia contar en el examen de las leyes con todas las opiniones y sentimientos, aun los más divergentes y opuestos. "86

---

<sup>86</sup> Story, Joseph. *Comentario abreviado a la Constitución de los Estados Unidos de América*. Colección grandes clásicos del Derecho, Tomo 6. Oxford University Press, México, S.A. de C.V. México, 1999 p. 38-39

El diputado Francisco Zarco y el diputado Olvera se pronunciaron a favor del Senado por considerarlo representación de los intereses federales y de las entidades políticas que constituyen la unión. Ante las afirmaciones de que la Cámara de Senadores es una institución aristocrática Zarco señaló que " El Senado puede ser republicano y democrático si se deriva del pueblo, y al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar no sólo la república y la democracia, sino el sistema federal y la necesidad de equilibrar las entidades políticas, que constituyen la Federación. Como para la elección de diputados no hay más base posible que la población, en una sola cámara resultarán los estados con una representación muy desigual."<sup>87</sup>

Sin embargo, las razones que predominaron para considerar la conveniencia de la supresión del senado, fueron de índole práctica. En las discusiones del Congreso y posteriormente en la exposición de motivos del proyecto de Constitución se afirmó:

" ¿ Qué ha sido el Senado en nuestro régimen político, especialmente en sus últimos días?... No por su existencia se mejoran nuestras leyes, ni se perfeccionaron las instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques a la facilidad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la demora incontrastable a todo progreso y a toda reforma. En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía. Lejos de hacer escuchar la voz pacífica de todas las opiniones, era el inexpugnable baluarte de la conspiración. Distante del generoso pensamiento de dar treguas para que la reflexión y la calma corrigiesen los errores, quería ejercer un veto terrible, tenía pretensiones a una superioridad exclusiva. ¿ No vimos con escándalo y en los momentos más críticos, en los más serios peligros de la situación, ir y venir tantas veces de la una a la otra cámara los proyectos de ley más urgentes y las ideas más saludables sin que el senado cediese nunca en su propósito de disolver la República? Poderosamente contribuyó al descrédito de las instituciones que detestaban, y a él se debe no pequeña parte de la ruina en que cayeron para levantar

---

<sup>87</sup> Zarco, Francisco. *Historia del congreso constituyente de 1857*, Imprenta Escalante, México, 1916, p. 478

sobre sus escombros la dictadura más ominosa y degradante que hayan sufrido los mexicanos. ”<sup>88</sup>

Podemos percatarnos que, en ese momento, se consideró al Senado como el centro de los intereses conservadores y aristocráticos que solo defendía los intereses de unos cuantos en contra del bienestar popular. Por estas razones, una gran mayoría estuvo a favor de la supresión de esta cámara.

Años más tarde, en 1870, uno de los constituyentes, León Guzmán, publicó una obra llamada *Cuestiones constitucionales. El sistema de dos cámaras y sus consecuencias*, donde señaló que la razón por la que no se aprobó la existencia de dos cámaras fue que los liberales consideraron que el Senado hubiese sido un obstáculo para las reformas que, a su juicio, necesitaba el país. En 1867, Lerdo de Tejada afirmó que al actuar dos cámaras una podía enervar la acción de la otra. Esta objeción era de bastante peso cuando se necesitaba avanzar mucho para realizar la reforma social.<sup>89</sup>

Por acuerdo de la mayoría, el proyecto de Constitución finalmente estableció que el ejercicio del supremo Poder Legislativo se depositará en una asamblea que se denominaría Congreso de la Unión. El Congreso estaba facultado para expedir todas las leyes que fueran necesarias para hacer efectivas las facultades señaladas en el proyecto.

## **El proceso legislativo**

El derecho de iniciar leyes competía al Presidente de la República, a los diputados, al Congreso federal y a las Legislaturas de los estados.

Considerando la existencia de una sola Cámara, el proceso legislativo se desarrolló de forma distinta al señalado en ordenamientos anteriores. Toda iniciativa o proyecto

<sup>88</sup> Ver Voto particular de Castillo Velasco en Zarco, Francisco, *op cit.*, p. 479 y sgts

<sup>89</sup> Ver Arteaga Nava, Elisur, *op cit.*, p.231

que se presentara ante el Congreso de la Unión debían, para ser leyes, tener todos los requisitos siguientes:

- a) Dictamen de la comisión respectiva;
- b) Tres discusiones que tendrían lugar, la primera cuando determinara el Presidente del congreso, la segunda, diez días después de concluida la primera y la tercera, en el término de ocho días según el inciso d);
- c) Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes en votación nominal, cuando la opinión del ejecutivo fuere favorable al proyecto, y de dos tercios cuando la opinión fuese contraria;
- d) Concluido el segundo debate se pasaría de inmediato al ejecutivo el proyecto de ley para que en ocho días expresara por escrito su opinión acerca del mismo. La tercera discusión tendrá lugar luego que el ejecutivo hubiera devuelto el proyecto de ley y presentando la opinión que sobre él hubiese emitido.
- e) Analizadas las observaciones del ejecutivo, la comisión podía adicionar o reformar su dictamen, para lo cual era preciso un debate respecto de los artículos reformados o adicionados y posteriormente la votación.
- f) Si pasados los ocho días el ejecutivo no hubiera emitido su opinión por escrito sobre el proyecto, el congreso procedería a la última discusión y en este caso el voto de aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes, bastaría para que el proyecto tuviera el carácter de ley.

Cabe destacar que, si bien este ordenamiento estableció la obligación del Congreso de oír al Ejecutivo para elaborar las leyes, también lo autorizó para dispensarse de oírlo, calificándose ese requisito como un simple trámite que podía omitirse.

Además, por primera vez, se concedió a las diputaciones estatales un procedimiento privilegiado para otorgar las leyes. Estas son el grupo de diputados federales de un mismo estado que aparecieron en vez del Senado como la representación del sistema federal.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Bátiz Vázquez, Bernardo, *op cit*, p. 79

Otro de los temas que dividieron a la asamblea durante la discusión del proyecto fue el relativo a si debía expedirse una nueva Constitución o restablecer la de 1824. Los moderados defendían esta última posición, mientras que los puros propugnaban por la elaboración de una nueva Carta Fundamental. Algunos moderados entre los que destacaron Castañeda y Arizcorreta, propusieron el restablecimiento de la *Constitución de 1824*, con algunas reformas fundamentadas en las *Leyes Lerdo, Juárez e Iglesias*, como única expresión genuina y legítima de la voluntad popular.

El 5 de febrero se juró la *Constitución de 1857*. Los poderes federales quedaron instalados y la presidencia la ocupó don Ignacio Comonfort. Como Presidente de la Suprema Corte de Justicia y como vicepresidente de la República, fue elegido Benito Juárez.

Cuando la nueva Constitución comenzó a aplicarse, fue calificada de impopular y su observancia era imposible. El mismo Comonfort señaló en Nueva York que no se podía gobernar con ella: al crear el gobierno congressional, la Constitución dejaba desarmado frente a éste al Ejecutivo; por otra parte, las reformas en materia religiosa eran contrarias al sentir general. La Constitución que apenas entraba en vigor, era batida casi unánimemente por puros, moderados y conservadores.

Bajo la presión de los pronunciamientos que estallaban por todas partes, el Congreso otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo, que prácticamente prorrogaba la dictadura. Algunos moderados insistían que Comonfort diera un golpe de Estado. El 17 de diciembre de 1857 se pronunció el Tacubaya el Gral. Zuloaga pidiendo el desconocimiento de la Constitución, el reconocimiento de Comonfort y la convocación a un nuevo Constituyente. Comonfort se unió al *plan de Tacubaya* pero Zuloaga desconfiando de él lo desconoció en enero del 58. Comonfort puso en libertad a Juárez quien asumió la presidencia y reivindicó la vigencia de la *Constitución de 1857*. Zuloaga fue designado Presidente provisional por el bando conservador y con ello, comenzó la guerra de los tres años.

## 9. La guerra de los tres años y el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano

Con la guerra de los tres años, termina el levantamiento entre los puros y los moderados. En su lugar, quedan frente a frente, con idearios definidos e inconciliables los liberales y los conservadores que pedían se declararan insubsistentes las leyes reformistas.

En diciembre de 1858 se levantó contra Zuluaga el Gral. Echegaray y su movimiento propició su renuncia. Se elaboraron las bases provisionales para el gobierno del país conforme a las cuales se propuso a los contendientes que se sometieran a la voluntad de la nación y se organizó el gobierno provisional en el que se designó como Presidente a Miramón. En enero de 1859 se aprobó la convocatoria de elección del Constituyente a quien se facultó para adoptar la Constitución que estimase conveniente entre las que habían regido con anterioridad; para hacer de ella las reformas oportunas o para expedir una nueva. Se pretendió alcanzar la paz mediante el abandono de posiciones extremas.<sup>91</sup>

Juárez y Miramón se manifestaron contra la propuesta de elaborar una nueva Constitución. Miramón restituyó en la presidencia a Zuluaga.

Meses más tarde, a raíz del golpe de Estado, D. Benito Juárez asumió la presidencia y formó su gabinete en Guanajuato. Entre los liberales que rodeaban a Juárez, surgieron diferencias de criterios. D. Miguel Lerdo de Tejada exigía que se expidiera la legislación reformista, especialmente la relativa a la nacionalización de los bienes del

---

<sup>91</sup> El golpe de Estado que derrocó a Comonfort y pretendía suspender la observancia de la Constitución liberal, dejó, en realidad, subsistentes dos gobiernos: El que encabezaba Zuluaga, y el que representaba la legalidad acaudillada por Benito Juárez como Presidente de la Corte y sustituto legal de Comonfort, mientras no se celebraban elecciones, Vasconcelos, José, *op cit*, p. 444



clero. D. Melchor Ocampo, opinaba que la reforma convertiría la lucha en guerra religiosa y convenía aplazarla hasta asegurar el triunfo.

El 7 de julio de 1859, ante el clamor público y la uniformidad de opinión de los estados, Juárez y sus ministros expidieron el "*Manifiesto del gobierno constitucional a la Nación*" que contenía el programa de la reforma.

En cumplimiento del Manifiesto, Juárez expidió una abundante legislación entre la que figuran los ordenamientos en materia religiosa a los que se conoce como *Leyes de Reforma*. Estas leyes fortalecieron la causa liberal y el 11 de enero de 1861, Juárez hizo su entrada a la capital, cerrando así el ciclo histórico conocido con el nombre de Guerra de los tres años. El 9 de mayo de 1861 se instaló el Segundo Congreso Constituyente y el 11 de junio declaró Presidente constitucional de la República a D. Benito Juárez.

Las pugnas entre los liberales y conservadores continuaron en el país y el 10 de abril de 1864, a petición de un grupo de conservadores,<sup>92</sup> Maximiliano de Habsburgo aceptó la corona de México. Maximiliano ofreció establecer instituciones liberales y otorgar un régimen constitucional, esto último en ejercicio del poder constituyente que se depositaba en el soberano. A su llegada a México, pretendió colocar la monarquía bajo la autoridad de leyes constitucionales y reorganizar al país administrativa, judicial y políticamente por medio de la expedición de leyes, decretos y reglamentos.

---

<sup>92</sup> Se atribuye a Juárez la consolidación del liberalismo con ayuda de los Estados Unidos de América. Los patriotas mexicanos asqueados de la intervención americana acaudillada por Juárez, decidieron ligarse con Europa a fin de salvar algo que vale más en el territorio: el alma de la patria, la cultura nacional latina, amenazada, la religión tradicional, el idioma y el arte. Sin embargo, acaso el mayor error de estos hombres, consistió en reincidir en la obsesión iturbidista monárquica. *Idem*, p. 454

No obstante, la política que desarrolló no estuvo totalmente de acuerdo con la posición tradicional del clero y de la clase conservadora que lo mandaron llamar, pues reconoció la nacionalización y desamortización de los bienes eclesiásticos.<sup>93</sup>

Un año después, el 10 de abril de 1865, Maximiliano expidió el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* en el que se adoptó como forma de gobierno una monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico. Este documento no debe entenderse de forma aislada, sino congruente con los proyectos de reforma y las legislaciones expedidas por el Emperador.

El Lic. del Arenal sostiene que “no se trata de una Constitución en sentido estricto, sino más bien de un plan de organización política y administrativa previo a la definitiva que revestiría el Imperio cuando se aprobara la Constitución. El Estatuto le serviría a Maximiliano para legitimar el intenso proceso de modernización legislativa comenzado aun antes de que llegara al país...Tuvo por objeto preparar la organización definitiva del Imperio y sentar las bases de la transformación y modernización de la legislación mexicana... Su resultado fue el primer gran intento llevado a cabo en forma sistemática, integral y uniforme para dotar a México de un cuerpo de leyes que renovarían las instituciones jurídicas- públicas y privadas -, obedeciendo a un auténtico programa de reordenación de la vida jurídica del país.”<sup>94</sup>

Se ha considerado que el Estatuto “careció de vigencia práctica y validez jurídica, pues no instituía un régimen constitucional propiamente, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el Emperador.”<sup>95</sup>

<sup>93</sup> Maximiliano opuso un programa de nueve puntos entre los que reconocía como religión del Estado la católica; la cesión de los bienes eclesiásticos al Estado; el patronato igual al reconocido a España en sus posesiones de América; la jurisdicción del clero únicamente en causas de fe y fuero interno, el registro civil encomendado a los sacerdotes como funcionarios civiles; los cementerios sometidos a la autoridad civil y comunes a católicos y disidentes. Ver Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales...* p. 668-669

<sup>94</sup> Del Arenal Fenochio, Jaime, “Marco jurídico del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865)” en *México y sus constituciones*, Galeana Patricia, (comp.) Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 299, 304 y 305.

<sup>95</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales...* p. 671

Las afirmaciones anteriores se explican si consideramos las circunstancias reales que rodearon al Segundo Imperio Mexicano y que lo distinguieron como una forma de gobierno de imperfecta consolidación.

Más que una Constitución, el Emperador pretendió contar con una soporte legal que le permitiera ordenar la vida política, administrativa y judicial de México; “con un documento que sentara las bases para establecer las condiciones mínimas favorables para gobernar en un marco de reglas claras, precisas y públicas, lo que sin duda ayudaría a desterrar de una vez por todas la tradicional anarquía del país y la ineficiencia de los gobernantes republicanos.”<sup>96</sup>

El *Estatuto* no hacía referencia al proceso de formación de leyes dentro del Imperio, solamente menciona, entre las facultades del Emperador, la de oír al Consejo de Estado en lo relativo a la formación de las leyes y reglamentos y dirigirle las consultas que estimara convenientes. Con relación a este Consejo de Estado, encargado de elaborar las leyes, solo se mencionaba que sus atribuciones y nombramiento se determinarían en la ley de su creación. En el último título se indicó que todas las leyes y decretos que se expidieran, debían estar de acuerdo con las bases fijadas en el *Estatuto*.

Lo anterior encuentra explicación si consideramos que tras la apariencia de una monarquía moderada, lo que realmente estableció Maximiliano fue un poder absoluto que desconoció la división de poderes y la existencia del Poder Legislativo.<sup>97</sup>

Es importante destacar que, en última instancia, el *Estatuto*, como su nombre lo indica, tenía el carácter de provisional. Incluso imponía la obligación a las autoridades y funcionarios públicos de dirigir al Emperador las observaciones para

<sup>96</sup> Del Arenal Fenochio, Jaime. “Marco jurídico del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1856)” en *México y sus constituciones...* p. 306

<sup>97</sup> Esta evidente contradicción se explica porque primero, había que satisfacer la necesidad de un gobierno fuerte, estable y eficaz, lo que sólo podría obtenerse en un sistema autoritario, y luego, desde éste, promover el liberalismo anhelado. *Idem*, p. 307

modificarlo para el bien del país. Maximiliano creyó que ésta forma de gobierno y las disposiciones en él contenidas era lo que entonces requería y necesitaba México.

Maximiliano abandonó el gobierno en julio de 1867, enemistado con el clero y el partido conservador, repudiado por los liberales y distanciado del ejército tuvo que abandonar el país dejando libre a Juárez en su entrada a la ciudad de México el 15 de julio del mismo año.

## 10. Modificaciones a la Constitución de 1857. Reformas de 1874

Reinstalado el gobierno de Juárez en la ciudad de México, el Presidente expidió el 14 de agosto de 1867 la *Convocatoria para la elección de los supremos poderes federales* en la que hizo una apelación al pueblo para autorizar al Congreso de la Unión a fin de adicionar a reformar a la Constitución en cinco puntos señalados en la convocatoria, pero sin seguir el procedimiento señalado por ésta.<sup>98</sup>

Las modificaciones pretendían restablecer el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que la *Constitución de 1857* había orientado a favor del segundo. El primer punto señaló la necesidad de que el Poder Legislativo de la Federación se depositara nuevamente en dos cámaras y se precisaran las atribuciones de ambas.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Con la entrada triunfante de Juárez a la ciudad de México, el país comenzó a vivir la etapa que se conoce como "La República Restaurada". Parecía que México emprendería la nueva vida que le aseguraba el profundo espíritu liberal de la Constitución de 1857 y que no había podido tener aplicación práctica. Por ello es que casi de inmediato, se pensó en introducirle todas las reformas que la hicieran más operativa. Sayeg Helú, Jorge, *op cit*, p. 116

<sup>99</sup> Sebastián Lerdo de Tejada propuso a Juárez la reforma para reimplantar el sistema bicameral. Se argumentó entonces que sería conveniente que estuviera representado, al lado del elemento popular, el elemento federativo y que sería bueno para el país combinar la experiencia de los senadores, de mayor edad y con más historia, con los impulsos de los diputados. Se requería, se dijo, combinar la juventud de los diputados, que era sinónimo de inexperiencia, con la madurez de los senadores. La circular en un principio no tuvo acogida y fue hasta la presidencia de Lerdo de Tejada cuando se aprobó la reforma y se volvió a sistema bicameral. Bátis Vázquez, Bernardo, *op cit*, p. 81

Se consideró que en una República federal, deben servir las dos cámaras para combinar en el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. Una cámara de diputados, elegidos en número proporcional a la población, representa el elemento popular; y un Senado, compuesto de igual número de senadores por cada estado, representa el elemento federativo.<sup>100</sup>

En el segundo punto se reconoció la facultad del Presidente de la República para poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Legislativo, para que no se pudiera reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara o cámaras en que se depositara el Poder Legislativo. Se consideró en este punto que en todos los países en los que existía un sistema representativo, era esencial para la buena formación de leyes, algún concurso del Ejecutivo que pudiera tener datos o conocer hechos que no conociera el Legislativo.

El proceso de reformas no fue aceptado como lo proponía Juárez inicialmente. Bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada se incorporaron al cuerpo de la ley suprema los principios de las *Leyes de Reforma*.<sup>101</sup>

El 13 de noviembre de 1874 se hicieron otras reformas importantes entre las que destaca el restablecimiento del Senado en el Congreso de la Unión. El sistema

<sup>100</sup>Con relación a la supresión del senado en la *Constitución de 1857*, Lerdo de Tejada, en la *Circular de la Ley de convocatoria* señala: "Ha sido una objeción vulgar, que el Senado representa un elemento aristocrático. Lo que pueden y deben representar los senadores, es un poco más de edad, un poco más de experiencia y práctica en los negocios. También se ha hecho la objeción, de que en dos cámaras, una puede enervar la acción de la otra. Esta objeción era de bastante peso, cuando se necesitaba avanzar mucho para realizar la reforma social. Ahora que se ha consumado, puede considerarse un bien, como se considera en otros países, que la experiencia y práctica de los negocios de los miembros de una cámara, modere convenientemente en casos graves, algún impulso excesivo de acción en la otra." Ver Tena Ramírez. *Leyes fundamentales...* op cit, p. 691

<sup>101</sup>Durante la República Restaurada se hicieron fuertes críticas a la Constitución de 1857. Los católicos conservadores ante la política anticlerical del gobierno de Lerdo de Tejada, manifestaron sus opiniones en contra de la Constitución vigente en distintos medios de difusión como el diario *La Voz de México*. Los distintos artículos publicados coincidían en que las instituciones y el sistema adoptado estaban "socabados en su base" pues el poder lo habían concentrado en una sola persona (Lerdo). Se insistía en que la constitución social debía ser la base de la constitución escrita. Particularmente esgrimían este argumento para señalar la incongruencia de una constitución laica que regía en un país católico. Adame Goddard, Jorge, "La crítica a la Constitución Mexicana de 1857 hecha por los católicos conservadores durante los años de la República restaurada (1867-1876)", en *Revista de investigaciones jurídicas*. - p. 358

bicameral debía regir desde el 16 de septiembre de 1875. La comisión para dictaminar favorablemente la iniciativa, fundó su punto de vista en la doctrina extranjera sustentada entre otros autores en Laboulaye, Delome, Constant y Story, sin dejar de referirse a la realidad política mexicana para fundamentar el sistema bicameral.<sup>102</sup>

El artículo 51 de la Constitución de 1857 se reformó y señaló que el Poder Legislativo de la Nación, se depositaría en un Congreso General que se dividiría en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. El Senado se compondría de dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal.

### **El proceso legislativo**

El proceso legislativo sufrió las siguientes reformas:

El derecho de iniciar leyes o decretos también lo tuvo la Cámara de Senadores junto con la de diputados, el Presidente y las Legislaturas de los estados. Las iniciativas que presentaran los diputados o senadores se sujetaron a los trámites señalados en el *Reglamento de debates*, las demás pasaban a comisión.

La formación de leyes y de decretos podía comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versasen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales debían discutirse en la Cámara de Diputados.

El artículo 71 de la Constitución señaló el proceso de formación de leyes del modo siguiente:

Todo proyecto de ley o de decreto cuya resolución no sea exclusiva de una de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de

---

<sup>102</sup> Ver Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional...* p. 638

debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Aprobado un proyecto en la cámara de origen, pasará para su discusión a la otra cámara. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles. El proyecto de ley o de decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por mayoría absoluta de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por éste fuere sancionado con la misma mayoría, el proyecto es ley o decreto, y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Si algún proyecto de ley o de decreto fuere desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobase por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para su publicación.

Si un proyecto de ley o decreto fuese sólo desechado en parte, o modificado o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión en la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poderse alterar en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para su publicación. Pero si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren desechadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta; y si por la mayoría absoluta de

los votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en o que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para publicación. Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no podrá volver a presentarse sino hasta las sesiones siguientes, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

El proceso de formación de leyes que contempló la *Constitución de 1857* prácticamente se reprodujo en la *Constitución de 1917*.

Durante el régimen de Porfirio Díaz, la Constitución del 57 sufrió numerosas reformas de índole político relacionadas con la reelección y la sucesión presidencial. También hubo reformas por las que se concedieron facultades a la Federación en materia de patentes y marcas, de minería, de comercio e instituciones bancarias, de vías generales de comunicación, de correos, de aguas de jurisdicción federal, de emigración y de salubridad. Destacan en esta época las modificaciones en la organización de la Suprema Corte de Justicia y en las facultades de la Comisión Permanente.

Durante el gobierno de Madero también se hicieron reformas a la Constitución del 57 pero relacionadas con aspectos políticos como la no-reelección del Presidente, vicepresidente y gobernadores de los estados.



## 11. La Revolución Mexicana y la Constitución de 1917

En 1876 Porfirio Díaz sube a la presidencia tras el levantamiento del Gral. Fidencio Hernández en Tuxtepec, en contra del gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada. El principio de no-reelección que había proclamado en el plan de Palo Blanco, fue modificado años más tarde con el propósito de continuar indefinidamente en el ejercicio del Poder Ejecutivo.

Durante el gobierno de Díaz, el país vivió importantes cambios en materia de telecomunicaciones, ferroviaria, industria, agricultura y comercio, por otra parte, mejoraron sus relaciones en el ámbito internacional. Sin embargo, la diferencia de clases sociales se acrecentó y el pueblo sufrió las consecuencias de los grandes monopolios, latifundios, la explotación patronal y la pobreza.

Es oportuno señalar que esta época fue de gran importancia para la historia de la cultura mexicana. La ciencia jurídica nacional alcanzó un nivel poco superado en épocas posteriores. Se consolidó una cultura jurídica propia; se difundieron las revistas y periódicos destinados al análisis de cuestiones, ideas y doctrinas jurídicas y a la difusión de los trabajos de autores nacionales y extranjeros. La doctrina influyó en gran medida en la tarea legislativa.<sup>103</sup>

En este tiempo, tanto el Poder Legislativo como el Judicial, se encontraban completamente supeditados al Ejecutivo. Las Cámaras de la Unión, se sometían indiscutiblemente a la voluntad del Presidente.

En 1906 los principales dirigentes de la oposición lanzaron desde San Luis Missouri el *Programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano*, en el cual se recogieron las

---

<sup>103</sup> Ver Del Arenal Fenocho Jaime, "Jacinto Pallares, su bibliografía", en *Revista de investigaciones jurídicas...* p. 197

reformas políticas y antireeleccionistas y las primeras reivindicaciones claras de carácter social.

En materia legislativa, este programa propuso como reforma constitucional, la inhabilitación del Presidente para desempeñar funciones legislativas. Con ello se pretendió atemperar la influencia del Ejecutivo sobre el Congreso.

Se formaron algunos partidos de oposición como el *Centro Antireeleccionista* con Emilio Vázquez Gómez como Presidente y el *Nacionalista Democrático* dirigido por Francisco I. Madero. Ante la aceptación de Díaz de su séptima reelección, estos partidos se reunieron en la Convención Nacional Independiente, formaron el *Partido Nacional Antireeleccionista* y designaron candidato para los dos primeros puestos del Poder Ejecutivo a sus dirigentes.

A principios de junio de 1910 Madero fue apresado en Monterrey y conducido a San Luis Potosí. Habiéndose fugado el 5 de octubre, formuló en San Antonio, Texas el *Plan de San Luis Potosí*, que señaló como fecha el 20 de noviembre para que el pueblo tomara las armas e iniciara una auténtica insurrección popular. El movimiento revolucionario tomó fuerza en todo el país encabezado por figuras como Pascual Orozco y Francisco Villa en el norte y Emiliano Zapata en el sur.

En el *Plan de San Luis Potosí*, Madero declaró como ley suprema de la República, el principio de “no-reelección” del Presidente, vicepresidente, gobernadores de los estados y presidente municipal, mientras no se hicieran las reformas respectivas. También asumió el carácter de Presidente provisional y estableció la obligación de rendir cuentas ante el Congreso de la Unión.

Desde su inicio, la Revolución de 1910 mostró dos cauces de protesta. Por una parte, la reiteración de los principios de la democracia liberal; por la otra, la exigencia de un cambio sustancial en el orden económico social.<sup>104</sup>

<sup>104</sup> Ver De la Madrid Hurtado, Miguel, *El Congreso Constituyente de 1916-1917, en Derechos del pueblo...* p. 595

En 1910 la idea de un derecho nuevo y de una justicia social marcó el objetivo fundamental de la lucha. La Revolución Mexicana planteó como exigencia imperativa el derecho de todos los hombres a participar en los beneficios de la vida comunitaria, a conducir su existencia humana justa y digna y a la consecuente creación de un mundo político y jurídico nuevo.<sup>105</sup>

Madero entró al país el 14 de febrero de 1911. Ciudad Juárez cayó en poder de los rebeldes y con ello se apresuró la conclusión de un tratado por el que Díaz y Corral debían renunciar a la presidencia y se nombró como Presidente interino a Francisco León de la Barra.

Los postulados del *Partido Antireeleccionista* se alejaron del ideario del *Partido Liberal Mexicano* que comenzó el movimiento de oposición y que luchó por la aplicación estricta de las *Leyes de Reforma*. Por su parte, Madero consideró que la aplicación de dichas leyes atentaba contra las libertades públicas, además no se manifestaba claramente su preocupación por los problemas sociales.<sup>106</sup>

Únicamente en la cuestión electoral coincidían las dos tendencias de oposición. Más allá de la renovación democrática, el Partido Liberal postuló como obra del nuevo gobierno una serie de principios en materia social que, según Flores Magón, no sólo eran ignorados, sino repudiados por Madero y su partido.

Los movimientos sociales continuaron en todo el país y en algunos estados como Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal se lanzó *el Plan Político Social*, que reconociendo a Madero, solicitó la restitución de tierras, la dotación de terrenos y una mejoría en las condiciones de trabajo, con ello se

<sup>105</sup> De la Cueva, Mario, *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917*, Antología, Instituto de Investigaciones Históricas de la Revolución Mexicana, México, 1987, p. 706

<sup>106</sup> Felix Palavicini señala que al estallar la revolución armada, el mismo Plan de San Luis no contenía un programa de reforma social y la revolución triunfante, frustró todo programa de reforma, pues se le entregó todo el poder a Madero para que continuase con la administración pública, dentro de la

afianzaron las relaciones entre los partidos liberal y antireeleccionista y la revolución se extendió con mayor fuerza.

Al triunfo del *Plan de San Luis* y verificadas las elecciones constitucionales para Presidente de la República, que favorecieron a Francisco I Madero, se instauró la XXVI Legislatura, calificada como renovadora, por cumplir dignamente las funciones del Poder Legislativo, trastocadas por la dictadura porfirista. La elección legislativa de 1912 ha sido considerada como una de las más limpias de la historia parlamentaria. El colegio electoral fue presidido por Juan Sánchez Azcona; en el Congreso destacan revolucionarios notables como Luis Cabrera, Jesús Urueta, Alfonso Cravioto, Gustavo Madero, Juan Sarabia, Roberto Pesqueira, Serapio Rendón y Juan Zubarán Campmany; entre los intelectuales: Vera Estañol, Félix F. Palavicini, Salvador Díaz Mirón, José Castellot, Luis Manuel Rojas, Isidro Fabela, Garzain Ugarte, Eduardo Neri, Pascual Ortiz Rubio y Aquiles Elorduy; también participaron representantes de los partidos Constitucional progresista, Católico, Radical y el Liberal Independiente.<sup>107</sup>

Tras el asesinato del Presidente Madero por la traición de Huerta, en marzo de 1913, Venustiano Carranza, como gobernador de Coahuila, publicó el *Plan de Guadalupe* que ofreció reinstaurar el orden constitucional.<sup>108</sup> Se convocó a un Congreso Constituyente para que reformara la Constitución de 1857.

---

Constitución de 1857 y conservándose todo el mecanismo financiero y administrativo. Palavicini F. Félix, *Historia de la Constitución de 1917*, edición del autor, México, p. 11

<sup>107</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel, *op cit*, p, 598

<sup>108</sup> Durante el período de lucha "preconstitucional" se decretaron numerosas leyes conteniendo reformas económicas, políticas y sociales. Lo mismo hicieron algunos gobernadores y comandantes militares en los estados; toda esta legislación carecía en realidad de base legal y se imponía por la fuerza del Ejército Constitucionalista. Se pensó que para incorporar estas leyes al orden constitucional, se debía convocar a un Congreso Constituyente que podía, como soberano representante del pueblo mexicano, darse una nueva Constitución en la que se plasmasen las reformas que pudieran subsistir. La primera ocasión que don Venustiano Carranza manifestó su propósito de convocar a un Congreso Constituyente, aparece en un cable dirigido a su representante en Washington, el Lic. Eliseo Arredondo, fechado en Veracruz el 3 de febrero de 1915, en el que le dice: "... Cuando la paz se restablezca, convocaré congreso debidamente electo por todos ciudadanos, el cual tendrá carácter de constituyente para elevar a preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha". Ferrer

Originalmente se estableció que el Congreso Constituyente exclusivamente se dedicaría a discutir las reformas constitucionales, sin otra atribución política y sin ningún carácter legislativo que para aquél que había sido convocado. Con ello se aseguraría la fácil aprobación de las reformas, “el municipio autónomo quedaría sancionado; la legislación agraria consolidada; la legislación y la organización obrera admitidas; la organización del ejército resuelta y la vicepresidencia de la República suprimida...”<sup>109</sup>

Los constituyentes reunidos en Querétaro contaban con poco tiempo para discutir las reformas, sin embargo, en lugar del proyecto que les fue sometido aprobaron una nueva Constitución, verdadero producto de la Revolución. “ El gran mérito de su labor, además de las apremiantes circunstancias en que lo desarrollaron, es el hecho de que fueron hombres de su época y de las exigencias del país que renacía después de una cruenta lucha en donde se había demostrado la importancia de los trabajadores y los campesinos.”<sup>110</sup>

Después de importantes y en ocasiones reñidos debates, finalmente, se aprobó la promulgación de una nueva Constitución el 5 de febrero de 1917.

El diputado Jesús Romero Flores, constituyente de 1917, afirmó que “ el movimiento culminante de la historia política de México fue la Constitución de 1917, obra de esforzados paladines mexicanos quienes, a iniciativa de Venustiano Carranza, dieron forma y contenido jurídico a los ideales de la Revolución Mexicana y a los ideales del pueblo. En esta Carta Magna, quedó plasmado el espíritu de las reivindicaciones sociales, de justicia, paz, libertad y democracia que han inspirado todas las

---

Mediolea, Gabriel, *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1957, p. 28

<sup>109</sup> Felix F. Palavicini, *op cit.*, p. 24-25

<sup>110</sup> Del Arenal Fenocho, Jaime, Nota preliminar, “Los Constituyentes de 1917 y su obra”, *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Antología, México, 1987, p. XIII

realizaciones y las obras que para el bien común emprendieron los regímenes revolucionarios.”<sup>111</sup>

Don Manuel Herrera y Lasso sostuvo que “el proyecto de Carranza, señoreado por el pensamiento de Rabasa, tuvo la preocupación dominante de renovar la parte orgánica de la Constitución para restablecer entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, el equilibrio que la Asamblea de 1856 había frustrado demagógicamente, dándole como base de sustentación, la impotencia del Ejecutivo y la supremacía- casi omnipotente- del Congreso.”<sup>112</sup>

Consecuente con la nueva Carta Magna, Venustiano Carranza expidió una convocatoria para elegir al Presidente de la República, así como a los diputados y senadores del Congreso de la Unión que habrían de integrar la XXVII Legislatura. Esta legislatura funcionó con tres bloques: derechas, izquierdas y constituyentes. Los primeros integrados por una minoría. Las mayorías eran de la izquierda con el Partido Liberal Constitucionalista, en el que se encontraban varios legisladores que intervinieron en el Constituyente. Tanto derechas como izquierdas, coincidían a veces con el gobierno y en ocasiones intervenían en su contra. Los partidos revolucionarios representados fueron el Liberal Constitucional y el Cooperatista. Ambos actuaban conforme a sus respectivas plataformas doctrinales y llevaron importante representación a los escaños de la Cámara.

Con la Constitución Mexicana de 1917, se inició en el mundo entero una nueva corriente del constitucionalismo que incrustó el elemento social como constitutivo de la esencia misma de los pueblos e hizo de la justicia social su ingrediente principal.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Romero Flores, Jesús, *op cit.* p. 11

<sup>112</sup> Herrera y Lasso, Manuel, “ El Reglamento del Congreso (1949-1951) ” en *Estudios políticos...* p.170

<sup>113</sup> Sayeg Helú, Jorge, *op cit.* p. 131

## El proceso legislativo

La Constitución de 1917 regula el proceso de formación de leyes en los artículos 71 y 72 constitucionales. En el capítulo tercero analizaremos este proceso conforme a la Constitución vigente, que no sufrió grandes modificaciones con respecto a las reformas hechas a la Constitución de 1857.

El artículo 72 constitucional fue aprobado sin debate por los Constituyentes del 17, sin embargo, quedó plenamente definido que cuando fuese aprobada una ley por ambas Cámaras y remitida al Ejecutivo para su promulgación, este poder tiene el derecho de veto; es decir, que puede hacer objeciones a la ley, siempre que las presente en el término de diez días después de haberla recibido. Para que la ley vuelva al Ejecutivo para su promulgación debe ser aprobada por las dos terceras partes de los representantes populares, de otra forma no tiene veto. “ Se evitó así que una simple mayoría del Congreso aprobase una ley contraria al criterio del Ejecutivo y lo obligara a promulgarla; pero al mismo tiempo, si las dos terceras partes de las Cámaras confirman su criterio, el Presidente de la República no podría evitar o impedir la promulgación de esas leyes.”<sup>114</sup>

Las siguientes legislaturas en 1929, 1938 y 1942 tuvieron la misión de intervenir en tres de los hechos legislativos más importantes de la historia contemporánea; la declaración de la Autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México, la nacionalización de la industria petrolera y la suspensión de garantías con motivo del estado de guerra por la segunda conflagración mundial. La XLIII Legislatura, por iniciativa del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, aprobó la reforma constitucional que estableció la incorporación de las mujeres a la ciudadanía que, a su vez, les permitió desempeñarse como legisladoras.<sup>115</sup>

<sup>114</sup> Palavicini F, Felix, *op cit*, Tomo 2, p. 283

<sup>115</sup> Aurora Jiménez de Palacios fue la primera diputada y tras ella otras destacadas políticas como Martha Andrade del Rosal, Macrina Rabadán, Graciana Becerril, Virigina Soto y Aurora Arrayales son destacadas por su participación en el Congreso de la Unión.

En 1934 el Ejecutivo expidió el Reglamento para el Gobierno interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente vigente.

A partir de 1935 nuestro sistema de gobierno ha intentado equilibrar a los tres poderes de la Unión. Actualmente se ha dado mayor peso al Congreso y al Poder Judicial, la reforma del Estado busca fortalecer a estos órganos a partir de la participación de la sociedad, el gobierno, los partidos políticos de la oposición y el partido oficial.<sup>116</sup>

La participación plural en la Cámara de Diputados, ha cobrado relieve durante las últimas legislaturas. Sus avances corresponden a la lucha por mejorar las instituciones democráticas y al mayor impulso a la cultura política de grandes sectores de la población. Durante el gobierno de Adolfo López Mateos se reformó la Constitución para instaurar el sistema electoral que comprendió a los diputados de partido para ampliar la representación nacional, sistema que se complementó con la reforma legal de 1973 y que en 1977 se sustituyó por el de representación proporcional. Como veremos en el siguiente capítulo, este nuevo sistema mixto implica, por una parte, la elección mayoritaria directa, y por la otra, la representación de candidatos de listas regionales propuestos por los partidos políticos. El sistema incrementa la participación de los grupos minoritarios.

Las reformas constitucionales promovidas por Miguel de la Madrid, culminaron con la ampliación de las minorías del Congreso de la Unión, mediante el aumento de 100 a 200 diputados elegidos con base en la proporción de votos obtenida por los partidos, adicionales a los 300 diputados de mayoría para conformar una cámara de 500 legisladores. Además se creó la Asamblea de Representantes del D.F. compuesta por

---

<sup>116</sup> La reforma del Estado es un conjunto de cambios políticos, jurídicos, sociales, económicos y administrativos para hacer frente a la satisfacción plena de las nuevas demandas sociales, que se presentan tanto en el interior del Estado, como en el escenario internacional. Busca modernizar, redefinir y fortalecer, de manera gradual e integral, la organización jurídico-política del Estado—el sistema federal—, las relaciones con la sociedad civil y los órganos legislativo y judicial, entre otras finalidades. Pedroza de la Llave, Susana. *El Congreso de la Unión, Integración y regulación*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, p. 52



ciudadanos electos por el voto popular con el cargo de expedir disposiciones para el buen gobierno de la capital del país.

Las recientes modificaciones constitucionales y reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que suprimen la autocalificación de los legisladores y propician una instancia en el Poder Judicial por motivos electorales, así como las nuevas responsabilidades otorgadas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, son evidencia clara del avance que representa para el país el debate político que se desarrolla en la Cámara de Diputados.<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Ver página legal de la H. Cámara de Diputados, *idem*

# CAPITULO SEGUNDO

## El Poder Legislativo en México

### Estructura y funcionamiento

En México, el Poder Legislativo es denominado por la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 (LOCG) y su Reglamento para el Gobierno Interior de 1934, (RGIC) como Congreso General o Congreso de la Unión que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El órgano legislativo tiene como funciones principales la legislativa, la de control y la de representación. En primer lugar, debe reunir las inquietudes y aspiraciones de la comunidad y debe asegurarse de que las leyes que de él emanen se adecuen a las características de la sociedad. Además debe funcionar como órgano de control de los demás poderes para un mejor funcionamiento de las relaciones entre ellos. Finalmente, para hablar de una verdadera democracia, el órgano legislativo debe representar al pueblo de la manera más plural. “La representación parlamentaria es la causa de la legitimidad del gobierno. El pueblo confía en ver defendidos sus intereses, comenzado por el respeto al sufragio y continuando con el leal trabajo de sus legisladores.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sepúlveda Iguñiz, Ricardo, *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, Themis, México, 1999, p. 56-57

# I. Características del Poder Legislativo

Entre las características del Poder Legislativo en nuestro país, podemos señalar:

1. La representación política
2. El bicameralismo
3. La preeminente función legislativa

## 1. La representación política

El Poder Legislativo actúa como representante del pueblo y de los intereses de los estados que conforman la República.

El Derecho Civil ha desarrollado ampliamente la teoría de la representación por la que un sujeto actúa en nombre propio, pero en interés de otro.

La representación política pertenece a la categoría de la representación de intereses generales de toda la colectividad popular. Se distingue de la representación en las instituciones de Derecho privado pues no se refiere a una representación de intereses particulares o de grupo, sino a una representación integral y genérica de los más distintos intereses de una comunidad concreta.

La representación política es una condición de los regímenes democráticos, en los que el poder del Estado viene del pueblo y es ejercido a través de funcionarios primarios cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Pedroza de la Lave, Susana, *El Congreso de la Unión Integración y regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998, p. 60

La legitimidad de la representación está determinada por dos requisitos esenciales: a) que entre el órgano y la colectividad pueda constituirse jurídicamente una relación concreta en el sentido que los intereses en cuestión se localicen en la misma colectividad; y b) que tal relación de homogeneidad de intereses se establezca de hecho entre la colectividad y el órgano definido por la ley como representativo, sometido siempre a una responsabilidad política ante aquélla, al menos en el acto de su renovación periódica.<sup>3</sup>

El pueblo designa a sus representantes a través de un procedimiento electoral, el fundamento jurídico de esta representación política, se califica según el procedimiento electoral empleado en la formación de las cámaras.

## 2. El bicameralismo

Al hablar de bicameralismo, nos referimos a la organización del Poder Legislativo en dos cámaras que tienen la potestad de dictar leyes; contrariamente a lo que acontece en el sistema unicameral, en que esta facultad corresponde a una sola cámara.<sup>4</sup>

El bicameralismo nace en Inglaterra en el siglo XIV cuando se agrupan los integrantes del parlamento en dos cuerpos distintos: la Cámara Alta o Cámara de los Lores, que representó a la nobleza y a los grandes propietarios y la Cámara Baja o de los Comunes que representó al pueblo, esta estructura la recogió más tarde el *Bill of Rights* de 1689.

Siglos después, el pueblo norteamericano aplicó el sistema bicameralista en la Constitución de Filadelfia de 1787, al conferir a la Cámara de Representantes la representación del pueblo y a la Cámara Alta o Senado la de las entidades federativas. La primera se integró por un número de diputados proporcional a la población de

<sup>3</sup> Ver Biscaretti di Ruffia, Paolo, *op cit*, p. 301

<sup>4</sup> Ver Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 198

cada estado, y la segunda, se integró por dos senadores por cada estado nombrados por las legislaturas.

En México la Constitución de 1824 consagró el bicammarismo de tipo norteamericano o federal, al establecer la Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y el Senado compuesto por representantes de cada estado. Sin embargo, a diferencia de la Constitución americana, no se señalaron facultades exclusivas para cada una de las Cámaras sino que las facultades eran para todo el Congreso. Con la existencia de dos cámaras se buscó dar equilibrio, ponderación, serenidad y ecuanimidad en los distintos foros y contextos.<sup>5</sup>

Aunque el Congreso de 1835 acordó reunirse en una sola cámara, la Constitución centralista de 1836 conservó el bicameralismo, pero el Senado dejó de representar a los estados que dejaron de existir. La elección de sus miembros se hacía en forma indirecta a través de las Juntas departamentales.

En las Bases Orgánicas de 1843, el Senado adquirió cierto matiz de representante de clases. Un tercio de sus miembros eran designados por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los dos tercios restantes eran elegidos por asambleas departamentales y debían pertenecer a alguna de las clases de agricultores, mineros, propietarios, comerciantes o fabricantes.

Al restablecerse en 1846 la Constitución del 24, el Senado se integró por un número equivalente al número de estados además de los representantes de cada entidad federativa y del Distrito Federal. Estos eran elegidos por los demás senadores, diputados y por la SCJN siempre que fuesen personas que hubiesen ocupado un cargo importante.

Como analizamos en el capítulo anterior, en la Constitución de 1857, se estableció un sistema unicameral que suprimió al Senado y se pretendió suplir, mediante las

diputaciones, la función de representar a las entidades federativas. Se consideró al Senado como un órgano aristocrático y clasista que entorpecía las labores del Congreso.<sup>6</sup>

En la circular de agosto de 1867, Lerdo de Tejada propuso como primera reforma constitucional la introducción del bicameralismo, con el propósito de combinar en el Poder Legislativo el elemento popular y el federativo. En las reformas de 1874 se cristalizó el pensamiento de Lerdo y el Poder Legislativo se depositó en la Cámara de Diputados, elegida proporcionalmente a la población y el Senado compuesto de dos representantes de cada estado y del Distrito Federal. En este documento se señalaron las facultades del Congreso y se determinaron atribuciones exclusivas para cada una de las cámaras. La Constitución Política de 1917 terminó por afianzar el bicameralismo.

Tena Ramírez considera que el sistema bicameral tiene las siguientes ventajas:

- a) Favorece el equilibrio de los poderes al debilitar al Poder Legislativo.
- b) En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las cámaras, puede la otra intervenir como mediadora.
- c) En el proceso de formación de leyes, la segunda cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas.<sup>7</sup>

Para Barquín Álvarez el bicameralismo tiene diversas finalidades entre las que destacan: el equilibrar la fuerza del Ejecutivo y del Congreso; el moderar los impulsos de los parlamentarios en cuanto a que éstos aprueben la legislación de modo prematuro o irresponsable; el permitir que se descubran los posibles errores de las

---

<sup>5</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Volumen 1, Oxford University Press, México, 1999, p. 224

<sup>6</sup> Diego Valadés dice al respecto que: "por una parte se consideró que este cuerpo legislativo se había convertido en el centro del elitismo nacional y por la otra se pensó que habría un mayor equilibrio en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo si, por parte del Legislativo se suprimía la tradicional dicotomía bicameral que, en la realidad, restaba poder político a ambas cámaras. Valadés, Diego, *Constitución y política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1987, p. 183

<sup>7</sup> Ver Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1998, p. 258

cámaras de origen; el estimular la vigilancia; el facilitar una discusión más amplia; el permitir que se complementen ambas cámaras en la medida en que se tiene una voluntad popular más completa y el dotar a esta institución deliberativa de una estructura interna que le permita realizar mejor sus funciones.<sup>8</sup>

Entre las desventajas de este sistema se ha considerado que es desigual e imperfecto en aquellos países en la Cámara Baja tiene mayores facultades que la Cámara Alta. Por ello se ha buscado el aumento de los poderes de la última, así como el cambio en el sistema de designación de sus miembros.<sup>9</sup>

### 3. La función legislativa

Por la importancia de la función legislativa en este trabajo, destinaremos su estudio a un apartado especial. Por ahora analizaremos a los órganos que integran el Poder Legislativo que se deposita, según lo señala nuestra Constitución, en el Congreso de la Unión, dividido en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores para el ámbito federal, y en las Legislaturas de los estados y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para el ámbito local.

---

<sup>8</sup> Barquín Álvarez, Manuel. Comentario al artículo 50, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Tomo VI, LV Legislatura de la Cámara de Diputados y Porrúa, México, 1994, p. 1013.

<sup>9</sup> De Vergotini señala que las desventajas del bicameralismo son las siguientes.

- a) Es necesaria la unidad de la representación política.
- b) La dispersión de las relaciones políticas entre el gobierno y el parlamento, con los riesgos que esto implica.
- c) La complicación y lentitud en el procedimiento de elaboración de las leyes.

En las democracias contemporáneas basadas en el sistema de partidos ya no se conciben criterios diversificados de representación política, de suerte que la representación sólo podría ser nacional y elegida con la asistencia de los partidos políticos en una sola cámara sin duplicaciones inútiles. Ver De

## II. El Congreso de la Unión

El Congreso de la Unión es el organismo bicameral en quien se deposita el Poder Legislativo federal, es decir, la función de imperio del Estado mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales denominadas "leyes" en sentido material.

El término Congreso significa reunión de personas para deliberar sobre un negocio común. Este término ha sido prácticamente uniforme a lo largo de nuestra vida constitucional.<sup>10</sup>

Burgoa señala que "el Congreso de la Unión es un organismo constituido, no una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley fundamental que lo instituye y aunque tiene la potestad de reformar y adicionar la Constitución con la colaboración de las legislaturas de los estados, esta atribución no implica el ejercicio del poder constituyente propiamente dicho, pues no le compete alterar ni sustituir los principios jurídicos, sociales, económicos o políticos cardinales en que descansa el ordenamiento supremo, lo que sólo incumbe al pueblo."<sup>11</sup>

El Congreso se instala con la presencia de más de la mitad del número total de diputados y de igual porcentaje de senadores, excepto en el caso del artículo 84 constitucional que prevé el nombramiento de presidente interino y que requiere la concurrencia de, por lo menos, las dos terceras partes del número total de sus miembros. Cabe destacar que en este supuesto la Constitución no aclara si se trata del

---

Vergotini, Giuseppe, *Derecho Constitucional Comparado*, traducción de Pablo Lucas Verdú, Espasa Universidad, Espasa-Calpe, Madrid, 1983, p. 331

<sup>10</sup> En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 se hace referencia al Supremo Congreso. En la Constitución de 1824 el título III estaba titulado "Del poder legislativo" y el artículo 7º lo mencionaba como "un Congreso General". En las Siete leyes Constitucionales de 1836 se hace referencia al poder legislativo y se establece que éste se deposita en un Congreso general. En los documentos de 1842-1857 se utiliza el término Congreso. El artículo 51 de la Constitución de 1857 se refería al Congreso de la Unión. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se refiere indistintamente para designar al llamado "Supremo Poder Legislativo" al Congreso de la Unión o Congreso General. Sepúlveda Iguñiz, Ricardo, *op cit*, p. 63



número total de los miembros de cada cámara o del Congreso en General, por lo que puede entenderse que con la presencia de una sola cámara se podría instalar.

Conforme a la nueva LOCG, en la sesión constitutiva de las cámaras habrá una Mesa de Decanos, en sustitución de la antigua comisión instaladora. Dicha representación será la encargada de dirigir la primera sesión de cada Legislatura, estará constituida por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, todos ellos legisladores electos que hayan desempeñado previamente, o con mayor antigüedad, la responsabilidad de legislador federal o senador.

Las sesiones de las cámaras son dirigidas por la Mesa Directiva, instancia encargada de asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno y de garantizar que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y en la ley. Están encabezadas por un presidente que garantiza el fuero constitucional de los legisladores, vela por la inviolabilidad del recinto parlamentario y conduce las relaciones con otros Poderes de la Unión, así como con las autoridades del Distrito Federal. La Mesa Directiva debe actuar de manera profesional, imparcial y por encima de los intereses partidistas. Será electa por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión constitutiva y además del presidente, se integrará por tres vicepresidentes y tres o cuatro secretarios que permanecen en el cargo un año y pueden ser reelectos para un segundo período.

El Congreso se reúne en el recinto de la Cámara de Diputados y cuenta con un presidente para el caso de que sesionen conjuntamente ambas Cámaras. Cuando el presidente de la República asiste al Congreso, se integran tres comisiones una de las cuales se compone de seis diputados y seis senadores que se encargan de recibir al Ejecutivo federal, acompañarlo a su asiento y despedirlo en la salida. Las otras dos se crean para acompañarlo de su residencia a la cámara y del recinto cameral nuevamente a su domicilio.

---

<sup>11</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional...* p. 623-624

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 5, 6, 7, 29, 84, 85, 86, 87, las disposiciones de la LOCG y su Reglamento interior, el Congreso mexicano se reúne en sesión conjunta en los siguientes casos:

- a) El día de la apertura de sesiones ordinarias del primer y segundo periodo, es decir el 1 de septiembre y el 15 de marzo de cada año.
- b) Cuando se trate de la protesta que rinde el Presidente de la República al tomar posesión de su cargo.
- c) Si debe calificar la causa grave por la que el Presidente de la República renuncie a su cargo.
- d) Cuando se trate de la designación de un presidente interino en el supuesto de que el presidente electo no se presente el 1 de diciembre a iniciar su periodo constitucional; cuando la elección no estuviere hecha o declarada o cuando su falta temporal sea de más de treinta días.
- e) En el supuesto de que clausure los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias o para celebrar sesiones solemnes.
- f) Para el caso de autorizar la suspensión parcial o total de garantías individuales.<sup>12</sup>

Podemos darnos cuenta que las sesiones conjuntas del Congreso tienen doble carácter; el solemne, por lo que hace al informe presidencial y a la toma de protesta del Ejecutivo y la toma de decisiones para designar un presidente interino, provisional o sustituto o la aprobación o suspensión de garantías.<sup>13</sup>

Con el propósito de atender asuntos de interés común, dentro del Congreso se crean comisiones y comités conjuntos que analizaremos más adelante. En las actividades sucesivas, las cámaras funcionan con cierta autonomía respecto a su legisladora, sin embargo, están sujetas a la aprobación de la otra como sucede en el proceso legislativo.

<sup>12</sup> Ver Pedroza de la Llave, Susana *El Congreso de la Unión*. . p. 62-63

<sup>13</sup> Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario...*p. 284

La Constitución señala ciertos privilegios o prerrogativas al Congreso de la Unión en cuanto a su régimen interno con el propósito de garantizar su autonomía e independencia frente a los demás órganos. Fernando Santaolalla, al referirse a las Cortes Generales españolas, señala que dichas atribuciones son: la autonomía reglamentaria; la autonomía de gobierno interno; la autonomía financiera y presupuestaria y la autonomía de organización y administración. Siguiendo este mismo criterio el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos tiene las siguientes prerrogativas:

1. Autonomía reglamentaria. El segundo párrafo del artículo 70 constitucional faculta al Congreso para expedir una ley que regule su estructura y funcionamiento internos, que no podrá ser vetada ni promulgada por el Presidente de la República. El 1 de mayo de 1979 se promulgó la primera *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo del mismo año, en 1981 y en 1994 esta ley sufrió reformas importantes y finalmente, en septiembre de 1999 se expidió la nueva *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.(LOCG) <sup>14</sup> Esta ley junto con el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso* (RGIC) de 1934 regulan la organización, creación y funcionamiento tanto del Congreso como de cada una de las cámaras. En este sentido coincide con la opinión de la Lic. Pedroza y el maestro Orozco Enríquez que no consideran conveniente la regulación conjunta de las dos cámaras en un mismo reglamento que además está completamente obsoleto pues data de 1934. Cada cámara tiene su propia estructura interna, facultades exclusivas, funcionamiento e integración.

---

<sup>14</sup> El pasado 31 de agosto de 1999, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó con 377 votos, la minuta con el Proyecto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la estructura orgánica y procedimientos básicos que permitan a las cámaras de Diputados y Senadores enfrentar sus tareas de manera eficaz; normar los trabajos servicios técnicos, administrativos y parlamentarios, así como adecuar sus condiciones a las necesidades políticas del México actual. La Ley Orgánica que rigió hasta el pasado 3 de septiembre al Congreso de la Unión, fue expedida en 1979 y no sufrió modificaciones durante las reformas de 1981 y 1994. Así a veinte años de distancia el Poder Legislativo consideró pertinente emitir una nueva reforma que aglutinó las 13 propuestas de los grupos parlamentarios representados en la cámara baja. Presentación a la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en el No. 3, el viernes 3 de septiembre de 1999

Sería conveniente un reglamento para cada Cámara que incluya los usos y costumbres parlamentarios ya existentes.

Es importante destacar la relevancia de los llamados *acuerdos parlamentarios*, que constituyen disposiciones obligatorias hacia el interior de las cámaras. Se trata de resoluciones que facilitan el funcionamiento y trabajo parlamentario que se acuerdan entre las distintas fracciones políticas de las cámaras. Sus mandamientos particulares subsanan, especifican o puntualizan las omisiones, errores o contradicciones que puedan tener tanto la LOCG como el RGI.

2. Autonomía de gobierno interno. Esto implica que los órganos internos del Congreso están integrados por personas que ellas mismas designan. El artículo 77 constitucional faculta a cada una de las cámaras para nombrar a los empleados de sus Secretarías. También los parlamentarios intervienen en la integración de las comisiones legislativas. El artículo 74 frac. III, atribuye a la Cámara de Diputados la posibilidad de nombrar a los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda.
3. Autonomía financiera y presupuestaria. Las cámaras pueden dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. El personal de la tesorería del Congreso, determina cual será el presupuesto de egresos de las cámaras. Ambas cuentan con un comité de administración que elabora el presupuesto anual, sometido a discusión y aprobación de la cámara respectiva. Una vez aprobados se entregan al Ejecutivo para que los incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación.
4. Autonomía para su organización y administración. El Presidente de cada una de las cámaras tiene las facultades que la Constitución, La LOCG y el RGIC señalen para la administración y organización de cada cámara.<sup>15</sup>

Es importante destacar que el Congreso de la Unión sólo puede actual válidamente cuando lo hace en uso de las facultades que le corresponden. El Congreso tiene facultades que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las cámaras; facultades de cada cámara en donde el ejercicio de la facultad se agota en la cámara a la que le corresponde y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra; facultades del Congreso como asamblea única, en las que se ejercitan conjuntamente y simultáneamente por las cámaras y por último, facultades comunes de las dos cámaras, que sin ser exclusivas de cada una, se ejercitan separada y no sucesivamente por cada una. Las dos cámaras deben respetar las competencias que establece la Constitución para el Poder Legislativo en plero.

La Constitución otorga al Congreso tres tipos de facultades que son: las legislativas, las político-administrativas y las político-jurisdiccionales. Estas pueden ejercitarse por cada una de las cámaras por separado y cuando actúan conjuntamente producen actos que se traducen en leyes o decretos.

En materia legislativa, el Congreso de la Unión como legislatura federal, tiene una competencia cerrada o limitativa, ya que de acuerdo a lo establecido por el artículo 124 constitucional, puede expedir leyes en las materias que expresamente le consigna la Constitución y que se contienen principalmente en el artículo 73 de la Ley Suprema. Por su parte, las Legislaturas de los estados y del Distrito Federal, pueden legislar en todo aquello que no sea expresamente competencia de la federación.

## **1. Periodos de sesiones**

Durante muchos años los parlamentos se reunieron sólo cuando eran convocados por el rey, que por lo general, solicitaba su presencia para obtener fondos o disposiciones que ordenaran el reclutamiento de tropas.

---

<sup>15</sup> Ver Santaolaia, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Publicaciones del Senado, Constitución española, Madrid, 1982, p. 47-48.

Montesquieu en *El espíritu de las leyes* señaló: " Si el cuerpo legislativo estuviera una larga temporada sin reunirse, no habría libertad, porque, una de dos, o no habría ninguna resolución legislativa, cayendo el Estado en la anarquía, o las resoluciones de carácter legislativo serían tomadas por el poder ejecutor, resultando entonces el absolutismo... Si el cuerpo legislativo estuviera continuamente reunido, podría suceder que no se ocupara más que de suplir con nuevos diputados los puestos vacantes de los que murieran; y en tal caso, bastaría que el cuerpo legislativo se corrompiera poco a poco para que el mal ya no tuviese remedio. Cuando los cuerpos legislativos se van sucediendo unos a otros, el pueblo que tanga mal concepto del que está en funciones, se consolará con la esperanza de que sea mejor el que siga; pero si siempre es el mismo, el pueblo que ha visto una vez su corrupción ya no esperará nada de sus leyes: o se enfurecerá, o acabará por caer en la indolencia".<sup>16</sup>

El posible equilibrio para regular los tiempos en que debe reunirse el Congreso lo señaló Don Emilio Rabasa al establecer la conveniencia de que, en la Constitución de 1857, existieran dos periodos de sesiones. Sin embargo, critica que sean fijos y no tengan un límite máximo de duración.<sup>17</sup>

El Congreso de la Unión de nuestro país, se reúne en dos periodos de sesiones para realizar sus funciones, uno denominado periodo ordinario y el otro extraordinario. Debe reunirse en las fechas y durante el tiempo que marca la Constitución, salvo que lo convoque la Comisión Permanente. Para sesionar en las fechas fijadas no se requiere convocatoria del Presidente, de la Comisión Permanente o de otro poder. Los integrantes del Congreso, por sí mismos, carecen de facultad de convocatoria y no

<sup>16</sup> Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, p. 100 ss, citado por Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho constitucional*.... p. 263

<sup>17</sup> D. Emilio Rabasa señaló: " Nuestro sistema tiene el inconveniente de periodos fijos de sesiones que ni el mismo Congreso puede reducir, aunque no haya materia para llenarlos. Esta necesidad de reunirse es casi una obligación de legislar, que provoca el deseo de discurrir iniciativas y estimula la facultad de invención en los representantes, amenazando con fecundidad poco deseable... Esta libertad excesiva del Congreso, que lo pone por encima del poder Ejecutivo impotente, y que en días de desacuerdo puede costar muy caro a la nación, surte desde luego el efecto moral de despertar la soberbia del poder más propenso a creer en su omnipotencia y a demostrarla en sus acciones." Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, Porrúa, México, 1990, p. 209, citado por Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho constitucional*...p.263

pueden aumentar o disminuir el tiempo de duración de sus períodos ordinarios de sesiones.

## **Periodos ordinarios de sesiones**

Los periodos ordinarios de sesiones son los espacios de tiempo hábil en que el Congreso de la Unión o sus cámaras pueden reunirse para realizar sus funciones; los extraordinarios son los que se realizan fuera de los periodos ordinarios que se establecen constitucionalmente, con el objeto de conocer algún asunto de importancia.

Según señala el artículo 65 constitucional, en los periodos de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme lo señala la Constitución.

Son dos los periodos de sesiones ordinarias del Congreso: el primero inicia el 1 de septiembre y no puede prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año. Cuando el Presidente de la República inicie su encargo el período puede durar hasta el 31 de diciembre del mismo año; el segundo periodo inicia el 15 de marzo y no puede prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.<sup>18</sup>

En el caso de que las cámaras hayan estudiado, discutido y votado las iniciativas de ley o decreto que se les presenten y resuelven los asuntos de su competencia antes del período previsto, pueden llegar a terminar sus reuniones antes del tiempo señalado,

---

<sup>18</sup> Casi todas las Constituciones que ha tenido nuestro país señalaron dos periodos ordinarios para que el Congreso se reúna, excepto la Constitución Federal de 1824 que estableció que el Congreso sesionaría en un solo periodo de tres meses del 1 de enero al 15 de abril, con la posibilidad de ser prorrogado hasta por treinta días útiles; es decir dos meses más aproximadamente. El texto original de la Constitución de 1917 también contempló en un principio un solo periodo de sesiones del 1 de septiembre al 31 de diciembre. En 1986, como resultado de la idea de beneficiar la actividad parlamentaria, se estableció nuevamente un doble periodo de sesiones, el primero del 1 de noviembre al 31 de diciembre y el segundo del 15 de abril al 15 de julio. Este periodo cambió conforme lo hemos

pero nunca podrán aumentarlo. En la práctica esto no es común por la abundante tarea legislativa del Congreso de la Unión.

Podemos darnos cuenta que el Congreso sesiona de forma ordinaria durante cinco meses. Algunos doctrinarios señalan que las consecuencias de períodos tan reducidos son la ineficacia y la antidemocracia por las siguientes razones:

1. EL Poder Legislativo carece de una verdadera representatividad, debido a que, durante siete meses no está reunido y la Comisión Permanente, órgano que actúa durante sus recesos y que tiene numerosas atribuciones, representa tan sólo el 6% del total de los parlamentarios.
2. Por la situación actual que vive el país, los estados de la República constantemente convocan a sesiones extraordinarias.
3. Es escaso el tiempo para que la institución representativas realice facultades y obligaciones previstas tanto en las XXX fracciones del artículo 73 como en diversas disposiciones constitucionales.
4. El tiempo para que se ejerza el control del Congreso sobre el gobierno es reducido; control que debe caracterizarse por ser preventivo, permanente, a posteriori, pero sobre todo, continuo.
5. Las iniciativas de ley o cualquier otro asunto se conocen de manera superficial por el poco tiempo para sesionar y la abundancia de los asuntos a tratar.<sup>19</sup>

La poca disponibilidad de tiempo para atender los asuntos que le competen al Congreso se reduce aún más si consideramos que durante el primer periodo ordinario de sesiones, debe aprobarse la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, asunto que, por razones políticas y económicas, en ocasiones se tarda mucho en resolver. Esto impide estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten.

---

indicado anteriormente, con las reformas del 3 de septiembre de 1993 a los artículos 65 y 66 constitucionales.

<sup>19</sup> Ver Pedroza de la Llave, Susana, *El Congreso de la Unión*, p. 73- 74.



En el último capítulo de este trabajo analizaremos algunas propuestas para hacer más efectivo del trabajo del Congreso disponiendo de mayor tiempo para estudiar las iniciativas de ley y realizando un trabajo eficiente para la discusión y aprobación de las mismas. No podemos olvidar que además, el Congreso en cada periodo de sesiones debe ocuparse de los asuntos que señala la LOCG, por ejemplo: recibir y analizar el informe presidencial; conocer de los asuntos relacionados con su autogobierno; autorizar convenios entre las entidades federativas y demás funciones en materia legislativa, de investigación, presupuestaria, de vigilancia y consultiva. En última instancia, lo importante no es el tiempo que duren las sesiones sino la celeridad y la eficiencia con la que se trabaje en las mismas.<sup>20</sup>

## Período extraordinario de sesiones

Las reuniones que se realizan fuera de los períodos ordinarios de sesiones, reciben el nombre de sesiones extraordinarias. En nuestro país, teniendo en cuenta los períodos ordinarios de sesiones, los extraordinarios pueden ir del 16 de diciembre (o 1 de enero en su caso) al 14 de marzo y del 1 de mayo al 30 de agosto.

También se consideran sesiones extraordinarias las que se realizan en algún día festivo dentro de los períodos ordinarios o cuando las cámaras hayan acordado concluir anticipadamente el período ordinario y surge un asunto que requiera de una solución urgente.

Se pueden reunir en sesiones extraordinarias tanto el Congreso de la Unión como cada una de las cámaras, cuando se trate de algún asunto exclusivo de su competencia.

---

<sup>20</sup> Al respecto, Ricardo Sepúlveda opina que no debemos olvidar que el Congreso no deja de ser un grupo humano, sujeto a las leyes de la naturaleza, y que por ende le conviene tener limitado su tiempo y sus recursos para trabajar con más eficiencia, con la celeridad necesaria. La experiencia es la que debe dictar los ajustes necesarios a la longitud y periodicidad de las sesiones parlamentarias. Ver Sepúlveda Iguñiz, Ricardo, *op cit*, p. 88

La Comisión Permanente, cuya estructura y funcionamiento trataremos más adelante, puede convocar al Congreso o a cada cámara a sesiones extraordinarias para tratar algún asunto específico y que se estime urgente, en este caso, sólo se pueden ocupar del asunto o asuntos que la propia Comisión someta a su conocimiento y que se expresen en la convocatoria respectiva. (Artículos 67, 69 y 79 fracción IV de la Constitución). El Presidente de la República también puede convocar al Congreso a sesiones extraordinarias mediante acuerdo de la Comisión Permanente, para lo cual se requiere del voto afirmativo de las dos terceras partes de los asistentes a la sesión. (Artículo 89 fracción XI).

Entre los asuntos que se pueden atender durante en el periodo extraordinario de sesiones encontramos: la suspensión de garantías; la perturbación del orden público; invasión militar o guerra; afectación de la paz social; designación de un Presidente de la República con carácter de interino o sustituto; cuando sea necesario realizar un juicio político o declaración de procedencia; cuando se quieran conocer iniciativas de ley o decreto de manera urgente; para realizar nombramientos de funcionarios, etc.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> El maestro Arteaga Nava hace una clara distinción entre los periodos de sesiones y las sesiones en sentido estricto. Estas últimas son las reuniones de los integrantes de cualquiera de las cámaras, la Comisión Permanente o del Congreso de la Unión cuando actúa como cámara única, contando con la asistencia del quorum que marca la ley, en el domicilio legal, con el fin de estudiar, discutir y votar los asuntos incluidos en el orden del día y bajo la presidencia de la directiva legalmente electa. El artículo 27 del Reglamento dispone que puede haber sesiones ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes; en otras disposiciones se habla de sesiones conjuntas, inaugurales o solemnes. Ver Arteaga Nava Elisur, *Tratado de Derecho constitucional*....p. 267 y 268.

## 2. Quórum

Todo cuerpo colegiado requiere de la presencia de un mínimo de sus integrantes para poder sesionar, a éste mínimo se la ha denominado *quórum*.<sup>22</sup>

El quórum representa al número o cifra de integrantes presentes que cada legislación específica establece como mínimo para poder aceptar que el Congreso o una de sus cámaras han sido debidamente integradas, pueden actuar y tomar decisiones válidamente.

Miguel Angel Camposeco distingue claramente entre el quórum y la mayoría calificada, ésta última es la cantidad de votos emitidos necesarios para adoptar una decisión: el quórum se refiere a la cantidad de votos potencialmente expresables que están presentes en el momento en que el órgano adopta la decisión.<sup>23</sup>

La existencia del quórum se justifica con el fin de salvaguardar dos principios; uno, hacer que el Poder Legislativo se ejerza de forma colegiada y por lo tanto, impedir que una minoría usurpe sus funciones; y otro, permitir la reunión regular de ambas cámaras sin que sea obstáculo para que lo hagan el hecho de que una minoría no asista temporal o permanentemente.<sup>24</sup>

La Constitución mexicana en el artículo 63 dispone que las cámaras del Congreso “no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros.... Por lo tanto, el quórum de la Cámara de Diputados será de 251 legisladores y en la de Senadores de 65

---

<sup>22</sup> La palabra *quorum* significa “ de los que ”, “ de los cuales ”, que es el genitivo plural del relativo *qui*; la primera palabra de la frase latina *quorum aliquem vestrum*, con la que se encabezaban los escritos o actas de antiguos tribunales ingleses, que en juicios relacionados con delitos graves exigían la presencia de todos o al menos cierto número de los jueces que integraban el tribunal. Por lo tanto, cuando el presidente o el secretario de un asamblea declara que hay quórum, está diciendo que están presentes “ los que deben estar ”. “ los cuales ” son suficientes para iniciar los trabajos colectivos válidamente. Bátiz Vázquez, Bernardo *op cit*, p. 145-146.

<sup>23</sup> Camposeco Cadena, Miguel Angel, *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984, p. 34

legisladores. La Constitución, la LOCG y el Reglamento omiten disposición alguna sobre el quórum de la Comisión permanente, sin embargo, al uniformarse el quórum para ambas cámaras en más de la mitad de sus miembros, debe entenderse que este mismo principio se aplica para la Comisión permanente.<sup>25</sup>

Existen algunas excepciones a la regla general de que el Congreso sólo puede sesionar válidamente cuando reúnen quórum, por ejemplo, cuando las cámaras van a iniciar su primer período ordinario de sesiones, si no cuentan con el número suficiente de elementos para integrar quórum, pueden sesionar con los diputados presentes siempre que haya un orden del día previamente determinado y limitado por la Constitución; sólo puede acordar compeler a los ausentes para que concurren dentro del término de 30 días siguientes, advirtiéndoles que si no se presentan en ese plazo se entenderá que no aceptan el cargo. En este caso el presidente en turno llamará a los suplentes haciendo la advertencia que de no presentarse los ausentes, el pleno adoptará el acuerdo de declarar vacantes los puestos y se convocará a nuevas elecciones. La inasistencia injustificada de los diputados o senadores los hace incurrir en responsabilidad y serán acreedores de las sanciones que señala la ley.<sup>26</sup>

### 3. Resoluciones del Congreso

Los miembros del Congreso de la Unión deben aprobar leyes, reformas o tomar acuerdos relacionados con las demás funciones que les han sido confiadas. Esto significa que debe encontrarse un sistema mediante el cual las voluntades diversas de una pluralidad de personas se traduzcan en una sola *voluntad colectiva*.

---

<sup>24</sup> Ver Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho constitucional...* p. 248

<sup>25</sup> Antes de 1993 el quórum para la Cámara de Senadores era de las dos terceras partes del número total de integrantes. Al aumentarse el número a 128 Senadores, para evitar dificultades en la integración del quórum fue preciso reducir el número de integrantes cuya presencia era necesaria para poder sesionar y por lo tanto, se uniformó con relación a la Cámara de Diputados en más de la mitad de sus miembros.

<sup>26</sup> Ver Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho constitucional...*p. 249

La mayoría de los parlamentos y congresos del mundo toman sus resoluciones de forma democrática, es decir, mediante votación donde prevalezca la voluntad de la mayoría sobre la minoría. El resultado de éste cómputo debe respetarse.

La votación es la culminación del trabajo legislativo, es la formación final de la voluntad colectiva a través de la manifestación individual de la volición de cada integrante del órgano colegiado. En un cuerpo legislativo, aunque el debate en sí es importante, es necesario que se resuelva y derive en una ley o un decreto. Una vez que se ha deliberado, es preciso opinar con fines de aprobar o reprobar. La votación es la consecuencia lógica de la discusión.

“Votar es el procedimiento propio para tomar decisiones en cuerpos de iguales, en los que la organización responde no a un sistema autoritario vertical, en el que unos pocos mandan y todos los demás obedecen, sino a un sistema horizontal en el que la voluntad de cada uno vale igual que la de los demás y en el que las resoluciones se toman por mayoría.”<sup>27</sup>

El voto tiene un elemento interno por el que la persona opta libremente en su interior por una de las diversas posibilidades que se le presentan y otro elemento externo por el que se manifiesta la decisión interna a través de signos objetivos y visibles. “Sólo a través de la votación tiene fuerza y legitimidad los actos internos y los formales externos que emita el Congreso o alguna de las cámaras”.<sup>28</sup>

Las votaciones pueden expresarse de diversas maneras:

- a) Por aclamación; si se toma la decisión a través de manifestaciones tumultuarias, a gritos, aplausos o silbidos. Esta votación está prohibida en los Congresos.
- b) Votación económica; cuando los integrantes del cuerpo colegiado manifiestan su voto con un gesto, levantando la mano, alzando un cartel o poniéndose de pie.

<sup>27</sup> Ver Báltiz Vázquez, Bernardo. *op. cit.*, p. 143

- c) Votación nominal: cuando cada legislador manifiesta su nombre y el sentido de su voto, de manera que todos los presentes se enteran de su decisión.<sup>29</sup>
- d) Votación secreta: por cédula o en papeletas con el sentido del voto que se depositan en una urna.
- e) Votación electrónica; desde su lugar, los legisladores aprietan un botón que señala el sentido de su voto y su nombre; una luz de color determinado aparece en grandes pantallas en los muros del recinto.

Según señala el RGIC, cuando se está en votación, ningún miembro de la cámara puede salir del salón o excusarse de votar. El voto de abstención no existe, y al final se suma al voto negativo.

La mayoría en una votación es la adhesión del mayor número a una determinada propuesta. Existen distintos tipos de mayoría para que los parlamentarios tomen decisiones:

1. Mayoría simple, que representa cualquier número de votos que sea mayor que las demás opciones. Se considera también como mayoría relativa, que es la que decide entre más de dos proposiciones; de ellas obtiene el triunfo la que alcanza mayor número de votos, aunque ese número no exceda de la mitad del total de votantes.<sup>30</sup>
2. Mayoría absoluta, cuando la ley exige que la votación a favor de una determinación cuente con más de la mitad de los votantes.

---

<sup>28</sup> Ver Camposeco Cadena, Miguel Angel, *op cit*, p. 281

<sup>29</sup> La votación nominal puede ser de dos tipos, es pública cuando los parlamentarios votan de viva voz desde su escaño, o secreta, cuando se dispone una urna en la presidencia y los parlamentarios depositan su voto una vez que el secretario ha dicho su nombre. Belin Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario...* p. 302

<sup>30</sup> Ver Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional...* p. 286

3. Mayoría calificada; cuando la ley exige un número más alto que la mayoría absoluta para ciertas determinaciones importantes. Generalmente es de dos terceras partes de votos, puede ser también un porcentaje como el 66%, tres cuartas partes o cualquier número ordinario fijo.

Por lo general, el acto legislativo en sentido estricto (ley o decreto), se aprueba sólo por mayoría absoluta; sin embargo hay excepciones. Se necesita la mayoría de las dos terceras partes de los presentes cuando el Congreso realiza ciertas facultades administrativas o jurisdiccionales, por ejemplo: designar al Presidente interino o sustituto; cuando el Senado nombra gobernador provisional; cuando se designan Ministros de la Suprema Corte de Justicia; cuando se decide convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a un período extraordinario de sesiones.

### III. La Comisión Permanente

La Comisión permanente forma parte del Congreso de la Unión.<sup>31</sup> Surge por la imposibilidad del Congreso de sesionar durante todo el año y ante la necesidad de que exista un órgano de control y vigilancia de los demás poderes mientras éste se encuentra en receso. El constitucionalismo mexicano, siguiendo al hispánico, consideró desde sus orígenes la necesidad de que en los recesos del Congreso existiera un órgano que pudiera prolongar la presencia del Poder Legislativo en la vida política del Estado, dicho órgano es la Comisión Permanente.<sup>32</sup>

La necesidad de que las asambleas legislativas tengan periodos de retiro, se percibe desde los escritos de tratadistas liberales como Locke en el *Ensayo sobre el gobierno civil* y Montesquieu en *El espíritu de las leyes*. Para Locke no es necesario que el

---

<sup>31</sup> La Comisión permanente es una comisión mixta que en otros sistemas políticos están formadas por parlamentarios que conocen de una materia especial y son integrados en cada cámara con el propósito de analizar detenidamente una iniciativa de ley o un asunto de especial importancia. Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario...* p. 290.

<sup>32</sup> Ver Serna de la Garza, José María, *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho parlamentario*. UNAM- McGraw-Hill. México, 1997, p. 34

órgano legislativo permanezca siempre en ejercicio, afirma que las leyes están destinadas a cumplirse ininterrumpidamente y tiene vigencia constante. En las comunidades ordenada, el Poder Legislativo se debe depositar en manos de varias personas que una vez que hacen las leyes están sujetos a ellas. Por su parte, Montesquieu consideró que sería inútil que las asambleas legislativas estuvieran reunidas durante todo el año, además de que sería molesto para los representantes, el Ejecutivo tendría el trabajo de defender sus prerrogativas en lugar de ejecutar las leyes. Por otra parte, bastaría que el cuerpo legislativo se corrompiera para que el mal no tuviese remedio.<sup>33</sup>

El propósito de que exista una Comisión Permanente no es sustituir a los órganos legislativos en sus funciones, sino preparar los negocios públicos que deben tratar durante los periodos ordinarios de sesiones, convocar a sesiones extraordinarias y conocer de aquellos asuntos urgentes que, dada su premura, no puede esperar a la reunión ordinaria de las cámaras.

Las atribuciones de este organismo justifican su existencia pues sin él, se rompería el equilibrio jurídico-político que debe haber entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo durante la época de los recesos parlamentarios. En ningún momento debe estar fuera del escenario nacional la representación legislativa.<sup>34</sup>

Tena Ramírez señala que los antecedentes de las comisiones permanentes se remontan al siglo XIII en Aragón. “Durante los periodos en que no sesionaban las Cortes, funcionaba una comisión compuesta por dos miembros de cada una de las clases en que se dividía la asamblea parlamentaria. Las funciones de esta eran administrar los subsidios y velar por los fueros.”<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Ver Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho constitucional...* p. 268

<sup>34</sup> Sin embargo, la Comisión Permanente no se considera un órgano legislativo de modo absoluto en el sentido de que no tienen potestad de elaborar ley alguna, en cuyo ejercicio por tanto, no sustituye al Congreso de la Unión, Ver Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional...* p. 693

<sup>35</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional...* p. 431



En México, el antecedente de la Comisión Permanente lo encontramos en la Constitución española de 1812, con el nombre de Diputación Permanente de Cortes integrada por siete parlamentarios y con las facultades de velar por la Constitución y las leyes y de convocar Cortes extraordinarias. En la Constitución de 1824 se creó el Consejo de Gobierno que funcionaba durante los recesos del Congreso General y se componía de la mitad de los individuos del Senado. En la Constitución de 1836 se implantó la Diputación Permanente, compuesta de cuatro diputados y tres senadores y que tenía la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y velar sobre infracciones constitucionales. En las Bases Orgánicas de 1843 la Diputación Permanente constituida por cuatro senadores y cinco diputados, tenía por objeto convocar a sesiones extraordinarias, recibir las actas de elección del Presidente de la República, senadores y ministros de la Suprema Corte, citar a la Cámara respectiva para desempeñar sus funciones y ejercer las funciones económicas que señalaba el reglamento. En la Constitución de 1857 la Diputación Permanente se integró por veintinueve miembros, quince diputados y catorce senadores.<sup>36</sup> En 1874 se le asigna el nombre de Comisión Permanente, compuesta por veintinueve miembros, disposición que adoptó la Constitución vigente de 1917.

La Comisión permanente no es un poder; no es una cuarta rama en la que se haya dividido la acción gubernativa; al ser un órgano solo goza de atribuciones, por lo que su actuación es limitada y excepcional. Por disposición constitucional, las atribuciones de la Comisión Permanente han sido determinadas por ella, no pueden aumentarse mediante actos del Congreso del Presidente o de ella misma.<sup>37</sup>

A partir de 1987, la Comisión permanente se integra por treinta y siete miembros y su composición es plural: se componen diecinueve diputados y dieciocho senadores. Por

<sup>36</sup> Ver Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional*.... p. 694

<sup>37</sup> El artículo 116 de la LOCG señala: " La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En los artículos 79, 29,37,76 f V, 84,85,87,88,97,98,99,100 y 135 de la Constitución se encuentran las atribuciones de este órgano. ". Sin embargo, el artículo 85 del RGIC se adicionan funciones específicas a la Comisión permanente. Por su parte la Corte ha reconocido a la función administrativa de nombrar y remover libremente a sus empleados, excepto cuando la destitución de uno de ellos importe una pena que daba imponerse en un juicio criminal.

cada propietario se nombra a un sustituto. A sus miembros los nombran sus respectivas cámaras mediante voto secreto en la última sesión ordinaria y duran en el cargo el tiempo que comprende el receso correspondiente. Los designados en diciembre duran dos meses y medio y los designados en abril duran cuatro meses. No hay impedimento legal para que puedan reelegirse.

La LOCG señala que en un periodo ejerce la presidencia y vicepresidencia la Cámara de Diputados y en el otro la de Senadores, con el propósito de equilibrar la preponderancia entre ambas. El quorum para sesionar es de más de la mitad de sus miembros y las resoluciones se toman por mayoría de votos. Deben sesionar por lo menos una vez por semana y cuantas veces lo estime necesario el presidente, fuera de los días y horas determinadas por ley.

Los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o alguna de las cámaras y que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnarán a las comisiones de la cámara correspondiente. Cuando se trate de iniciativas de ley o decreto, se imprimirán y se ordenará que se incluyan en el Diario de los Debates; se remitirán para su conocimiento a los diputados o senadores y se turnarán a las comisiones de la cámara a que vayan dirigidas. Pueden tener hasta tres comisiones para el despacho de los negocios de su competencia.

Entre las atribuciones de la Comisión Permanente encontramos la de convocar al Congreso de la Unión a un periodo extraordinario de sesiones; esta petición que también puede provenir del Presidente de la República. En ambos casos se requiere de una solicitud que formalmente se considera una iniciativa, cuando es acordada favorablemente deriva en un decreto que contiene tanto la petición de convocatoria como las materias a tratar.

También interviene la Comisión permanente en aprobar o rechazar el acto del Presidente por el que se suspenden las garantías individuales. Sin embargo, la Comisión no puede otorgarle facultades extraordinarias. Es obligación de sus

miembros el estudiar y discutir la iniciativa presidencial, certificar que se solicita por presentarse alguno de los casos previstos y que reúne los requisitos del artículo 29 constitucional.

En oposición a los criterios doctrinarios que califican la conveniencia de que exista la Comisión Permanente, Don Manuel Herrera y Lasso la consideró como una institución inútil y en ocasiones peligrosa, por las atribuciones que se le confieren y la poca representatividad de los diputados y senadores en la misma. Por otra parte, al haber mayoría de diputados (diecinueve) su voto colectivo puede ser preponderante con respecto al del Senado. De este modo, se rompe el equilibrio, la igualdad y la equivalencia que entre una y otra cámara establece la Constitución.<sup>38</sup>

En este sentido, el citado constitucionalista, propone en una primera instancia, que la Comisión Permanente pueda ampliar su convocatoria para los casos en que se deban tomar resoluciones de gravedad. Por otra parte, propone como remedio radical, una reforma constitucional que suprima a la Comisión y restaure el texto primitivo de 1917 por el que se otorgó al Ejecutivo, con algunas excepciones, la facultad de convocar al Congreso o a una de las cámaras, a periodos extraordinarios de sesiones cuando sea necesario.

En primer lugar, considero que esta Comisión no debe denominarse *permanente* puesto que se disuelve y cesa su actividad durante los periodos ordinarios de sesiones. Además, su competencia es principalmente de carácter político y administrativo y no llevan a acabo funciones materialmente legislativas. No veo la necesidad de suprimirla pues es preciso que el Poder Legislativo trabaje en coordinación con los demás poderes durante todo el año. Sin embargo, considero importante que se tenga la posibilidad de ampliar su convocatoria para tomar decisiones de extrema urgencia.

---

<sup>38</sup> La Comisión Permanente no representa a la Cámara de Diputados porque en ella hay senadores; no representa a la Cámara de Senadores porque en ella hay diputados, no representa al Congreso, porque está formada por actuación conjunta de las dos cámaras que en el Congreso funcionan por separado. Por otra parte, tiene responsabilidades tan grandes como la de aprobar la suspensión de garantías o la de nombrar presidente sustituto que pueden convertirla en peligrosa o pernicioso. Ver Herrera y Lasso, Manuel, "El poder legislativo contra la nación (1941)" en *Estudios políticos y constitucionales*.

## IV. La Cámara de Diputados

En los regímenes democráticos se considera a la Cámara de Diputados como un organismo que ostenta la representación popular en el desempeño de diferentes funciones públicas que le confiere la Constitución, en especial, la función legislativa.

La palabra diputado viene de *diputar*, destinar, elegir, del latín *deputare*, asignar o designar. Un diputado es, además de legislador, un expositor de las necesidades y problemas del Distrito que represente y un obligado gestor del pueblo que lo eligió.<sup>39</sup>

La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos mediante el principio de mayoría relativa y 200 electos a través de la representación proporcional.

De esta forma vemos que, la integración de la Cámara de Diputados, puede obedecer a dos tipos de representación política; la mayoritaria y la proporcional. En la primera modalidad, el candidato se convierte en diputado por haber obtenido la mayoría simple de votos emitidos por los ciudadanos en un determinado distrito. En la segunda, pueden tener acceso a la Cámara los Diputados que hayan logrado tanto la votación mayoritaria, como cierto número de votos provenientes de importantes minorías de electores en el acto correspondiente.

La doctrina jurídico-política, ha sustentado opiniones divergentes respecto de la conveniencia o inconveniencia de adoptar un sistema u otro. Los que propugnan de la representación proporcional fundan su parecer en que ésta traduce el sistema en el que están representadas todas las corrientes de opinión en la cámara. También argumentan que sin la representación proporcional, los diputados electos por mayoría se convierten en entidades hegemónicas y exclusivas, excluyentes y determinantes en las decisiones que la cámara tome respecto a cuestiones que conciernen a todo el

---

recopilación de Raquel Herrera Lasso y Jaime del Arenal Fenochio, Miguel Angel Porrúa, México, 1986, p. 129-131

<sup>39</sup>Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional...* p. 263

pueblo y sin la posibilidad de que se hagan escuchar importantes grupos minoritarios.<sup>40</sup>

Los defensores del sistema de la simple mayoría, consideran que el cuerpo legislativo debe tomar decisiones políticas para encauzar la vida pública, muchas veces urgentes que no permiten retraso por enfrentamientos ideológicos entre los diputados mayoritarios y minoritarios.

En este sentido, considero que en un sistema democrático el verdadero sentido de la representación popular a través de un cuerpo colegiado, radica en que los intereses que estén representados sean los del mayor número de miembros de la población. Los representantes del pueblo deben reflejar en lo posible, la voluntad general prevista integralmente y no fracciones de la misma. Por otra parte, deben concurrir distintos puntos de opinión en los cuerpos legislativos y no debe marginarse a ningún grupo político o social que desee expresar sus intereses. La imposibilidad de que un sistema mayoritario represente la voluntad de todos, se atempera con el sistema de representación proporcional.

Durante muchos años, la representación de los partidos políticos de oposición en el Congreso de nuestro país fue casi inexistente pues desde 1929 predominó en el gobierno el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI). Con el propósito de incrementar la representatividad en la Cámara de Diputados, en 1963 se reformó el artículo 54 constitucional ante la imperiosa necesidad de conservar el sistema de mayorías, por una parte, y ante la urgencia de dar un cauce legítimo a la expresión de los partidos minoritarios. Se establece entonces un sistema mixto en el que la Cámara de Diputados quedó integrada por los diputados de elección popular mayoritaria y por los llamados *diputados de partido* designados por aquellos partidos políticos que tuvieran más del 2.5% y después de 1972 más del 1.5% de la votación total.

---

<sup>40</sup> Uno de los que propugnaban la representación proporcional fue John Stuart Mill que afirmaba que sin ella existiría una falsa o aparente democracia y no una verdadera democracia dentro de la cual deben estar proporcionalmente todas y cada una de las secciones de la sociedad. Debe prevalecer el gobierno representativo y no un régimen de desigualdad y privilegios. ver *Burgoa Oriuela, Ignacio, Derecho Constitucional...* p. 656

Estos diputados, no representaban al pueblo, sino a los organismos políticos que tenían el derecho de acreditarlos en la Cámara respectiva. "Este reforma significó un avance hacia la democratización del país, pues trató de dar un contenido real a la declaración formal de que la Cámara de Diputados es el órgano representativo del pueblo."<sup>41</sup>

Con ello, se dio representación a los partidos políticos de los grupos minoritarios que hubiesen emitido su voto a favor de los candidatos derrotados. Sin embargo, el reconocimiento de los diputados de partido no denotó la representación proporcional, pues en este sistema existía un límite máximo de veinticinco diputados de partido, mientras que en el sistema de representación proporcional, el número de diputados no es fijo, ya que depende de la cantidad de votos que minoritariamente hubiesen obtenido los candidatos, tomando siempre en cuenta un cociente variable según la densidad demográfica de cada país.<sup>42</sup>

Por esta razón se consideró que el sistema de diputados de partido conformó un régimen de representación mayoritaria con algunas técnicas de representación minoritaria, pero no proporcional.

Años más tarde, en 1977 se modificaron diversos preceptos constitucionales y se sustituyeron a los diputados de partido por los diputados de representación proporcional. El sistema anterior dejaba fuera a importantes corrientes ideológicas de grupos minoritarios de la ciudadanía.<sup>43</sup> Además de los trescientos diputados por

---

<sup>41</sup> *Idem* p. 661

<sup>42</sup> En la representación proporcional se usa de ordinario un cierto número de votos como medida común para determinar el número de representantes de cada partido, de tal modo que el número de veces que la unidad de medida se comprenda en el número de votos de un partido, determinará el número de curules a que tiene derecho dicho partido. Ver Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*. p. 662

<sup>43</sup> La reforma tuvo como objeto el promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en todo el país. La reforma política transformó la integración de la Cámara de Diputados. El número de diputados por mayoría se estableció en trescientos y se creó el sistema de distritos electorales uninominales para dividir el territorio nacional. De este modo, los diputados por mayoría ya no eligen tomando en cuenta el número mínimo de habitantes en cada entidad federativa, sino que la Comisión Federal Electoral,

mayoría, la Cámara se integró por cien diputados electos conforme al principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

En 1986 aparece una nueva reforma electoral y se publica el Código Federal Electoral de 1987. Esta reforma aumentó a doscientos a los diputados de representación proporcional y siguieron siendo trescientos de mayoría relativa. El partido mayoritario por ambos principios, podía obtener hasta trescientos cincuenta diputados. Dicha reforma cuidó que el partido mayoritario tuviese más de la mayoría absoluta. En la doctrina se conoce a esta medida como la "*cláusula de gobernabilidad*".

Con la reforma de 1993 se eliminó en cierta medida esta cláusula pues se estableció que el partido mayoritario no podía obtener más de trescientos quince escaños, si obtiene más del 60% de la votación total, ni más de trescientos, si obtiene menos del 60% de la votación total. Con esto el partido mayoritario no puede llegar a constituir una mayoría absoluta dentro de la Cámara.

De las recientes reformas electorales de 1996, especialmente del artículo 54 constitucional, se desprende la eliminación de la "*cláusula de gobernabilidad*" y las siguientes reglas:

1. Aquél partido político que alcance el 2% de la votación nacional de las listas regionales en las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que se le asignen asientos de representación proporcional.
2. Ningún partido político podrá tener más de trescientos diputados por ambos principios.
3. Ningún partido político podrá tener una representación que exceda de ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Como excepción, esto no se aplica

---

podía variar la división territorial demarcando periódicamente los distritos, atendiendo a los requerimientos demográficos.

al partido político que, por triunfos uninominales, obtenga un porcentaje de asiento superior al porcentaje de votación nacional más el 8%.

4. Una vez adjudicados los diputados de representación proporcional bajo los dos supuestos anteriores, a los partidos que se encuentren bajo el supuesto de la primera regla se les adjudicarán diputados de representación proporcional.<sup>44</sup>

Nuestra Constitución vigente señala que la Cámara de Diputados se integra por quinientos miembros, trescientos electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y doscientos electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

En cuanto a los diputados de mayoría relativa, el territorio de la República se divide en trescientos distritos electorales. Si el candidato de cada partido político obtiene el mayor número de votos en su distrito, tendrá derecho al curul de la Cámara de Diputados.

Los diputados de representación proporcional se distribuyen entre cinco circunscripciones electorales plurinominales. Ya hemos dicho que para que los partidos políticos tengan derecho a que les asigne determinado escaño, es necesario obtener cuando menos el 2% de la votación total. Los candidatos por este principio no hacen una campaña propia, sino que cada partido político incluye a determinadas personas en una lista que es publicada en los periódicos de circulación nacional y, dependiendo del número de curules asignados por mayoría relativa y según la votación total que obtenga el partido, obtienen el curul.

A pesar de que los diputados en general son representantes de la nación, los plurinominales representan, a su vez, a los partidos políticos.

---

<sup>44</sup> *Diario Oficial de la Federación*, del 22 de agosto de 1996, citado por Pedroza de la Llave, Susana, *El Congreso de la Unión...* p. 89



Al considerarse a los diputados como representantes de la nación, se ha discutido y aún se sigue discutiendo el papel que desempeñan, ya que se dice que si un diputado es electo en una unidad territorial, debe representar a esa demarcación. Sin embargo, en la práctica, una vez que son electos, los diputados no vuelven a tener contacto con su distrito, bajo el argumento de que son representantes de la nación.<sup>45</sup>

A este respecto, Jorge Carpizo opina que " cuando el interés es general, éste prevalece y lo único que debe guiar al representante es el bienestar del país como tal, pero si el o los intereses a debate no son de índole general, justo es que el legislador luche por el interés particular de su distrito."<sup>46</sup>

Los diputados duran en su encargo tres años, no pueden ser reelectos para el periodo inmediato y son irresponsables por las declaraciones que emitan en el desempeño del cargo. Gozan de una doble inmunidad: la declaración de procedencia y el juicio político. Entre los requisitos para ser diputados se encuentran: ser mexicano por nacimiento, tener veintiún años cumplidos al día de la elección; ser originario del estado en que se haga la elección o con residencia efectiva de más de seis meses, no ocupar ningún cargo de designación, al menos que se separe noventa días antes de la elección, no ser ministro de algún culto religioso y no ser diputado del periodo inmediato anterior.

Finalmente, conforme al artículo 63 constitucional, párrafo primero, en relación con el 77 fracción. IV, cuando el diputado propietario elegido por mayoría relativa no se presente, se llamará a un suplente y, si éste tampoco se presenta, se convocará a nuevas elecciones. Las vacantes de los diputados electos por el sistema de representación proporcional deberán ser cubiertas por candidatos del mismo partido, que sigan de la lista regional respectiva.

---

<sup>45</sup> Ver Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario...* p.295

<sup>46</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980, p. 160

## V. La Cámara de Senadores

Característica de los sistemas federales es la representación e igualdad política-jurídica de las entidades federativas que conforman al Estado. Esta representatividad se manifiesta con la presencia de la Cámara de Senadores en el Congreso General.

La palabra senador, viene del latín *senator*, éste de *senil*, viejo y de *or*, que hace, que ejecuta.<sup>47</sup> Desde la antigüedad, los senadores eran seleccionados entre los dirigentes más representativos, los más experimentados o los más aptos.

El Senado representa a los estados de la Federación mexicana y al Distrito Federal, siendo la población la que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad demográfica. En el Senado, los estados se ven representados paritariamente sin importar el número de sus habitantes. Esto no excluye la posibilidad de que haya senadores que pertenezcan a distintos partidos políticos, según el número de votos que alcancen en cada entidad.

En su obra *Elementos de derecho constitucional mexicano (1899)*, Mariano Coronado señala que en el Senado se representan a las entidades federativas como personalidades políticas, no como masas de hombres. La Cámara de Diputados representa principalmente al pueblo todo, sin distinción de estados. En la Cámara de Senadores todos los estados tienen igual representación, impidiéndose de este modo la preponderancia peligrosa que en la Cámara de Diputados pudieran tener los estados populosos... A fin de no dar origen aristocrático al Senado, como sucede en las monarquías, se le hace derivar del pueblo, por elección indirecta.<sup>48</sup>

Al respecto, Don Manuel Herrero y Lasso sostiene que "mientras los diputados son representantes de la nación y no del distrito electoral que sufraga por ellos, ni del

---

<sup>47</sup> Arteaga Nava, Elisur. *Diccionario de Derecho Constitucional*, Oxford University Press-Harla, México, 1997, p. 87

estado o territorio en los cuales está ubicado; los senadores son representantes de los estados cuyos ciudadanos los han elegido. De donde resulta, paradójicamente, que los estados y el Distrito Federal tienen, en la Cámara de Senadores, auténticas diputaciones que los representan y que no pueden tenerlas en la Cámara de Diputados.”<sup>49</sup>

Desde 1917 y hasta 1993 la Cámara de Senadores en México se encontraba integrada por dos representantes por cada estado de la Federación y el Distrito Federal. La composición total de la Cámara no ha sido la misma pues el número ha variado de acuerdo con las modificaciones de las partes integrantes de la Federación, por ejemplo, en 1949 por cincuenta y ocho senadores; en 1952 por sesenta; en 1976 por sesenta y cuatro y a partir de 1996 por ciento veintiocho senadores.

Con la reforma de 1993 el artículo 56 constitucional estableció que la integración de la Cámara de Senadores será de cuatro senadores por cada estado y el Distrito Federal, de los cuales tres serían electos por el principio de mayoría relativa y uno se asignaría a la primera minoría, cuya duración en el cargo también se modificó a seis años. Con dicha reforma y sus transitorios, en agosto de 1994 se eligieron para cada estado y el Distrito Federal, dos senadores electos por mayoría relativa y uno de primera minoría, los cuales durarán en su encargo hasta que termine la LVII Legislatura, electa en 1997. En dicho año, conforme a la reforma de 1993 se hubiese elegido a un senador en cada estado y el Distrito Federal; sin embargo, en agosto de 1996 se volvió a reformar dicho artículo constitucional para establecer que a cada estado y al Distrito Federal le corresponderían dos senadores electos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría y los treinta y dos restantes, para hacer un total de veintiocho senadores, serían elegidos por el principio de representación proporcional, a través de las listas votadas en una sola circunscripción nacional. En este año se eligieron a los treinta y dos senadores restantes, los cuales durarán en sus funciones hasta el año 2000.

---

<sup>48</sup> Coronado, Mariano. *Elementos de derecho constitucional mexicano*, (1899). Grandes Clásicos del Derecho, Volumen 1. Oxford University Press, México, 1999, p. 86-87

<sup>49</sup> Herrera y Lasso, Manuel. “ El reglamento del Congreso (1949-1951)” en *Estudios políticos...* p. 156

Para el año 2000 se aplicará el texto constitucional actual: tres senadores por cada estado y el Distrito Federal, dos electos por el principio de mayoría relativa y uno se asignará a la primera minoría, los treinta y dos senadores restantes serán elegidos por el sistema de representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Su duración en el cargo será de seis años.<sup>50</sup>

Considero que las reformas de 1996 fueron acertadas pues otorgaron participación a los partidos minoritarios en la Cámara de Senadores, que estaba integrada casi en su totalidad por representantes del partido dominante. Los senadores también son representantes de la nación, por lo que fue correcto aplicar el principio de representación proporcional que ya existía en la Cámara de Diputados.

Los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado con excepción de la edad que debe ser de treinta años cumplidos al día de la elección.

Los senadores no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, cuentan con un suplente y es responsable por las declaraciones que haga en el desempeño de su encargo; puede ser objeto de juicio político y de procesos de declaración de procedencia. Incurrir en responsabilidad en los casos en que no se presente a desempeñar su encargo sin causa justificada.<sup>51</sup>

Por último, conforme al artículo 63 constitucional párrafo primero, en relación con el 77 fracción. IV, cuando el senador propietario elegido por mayoría relativa no se presente, se llamará a su suplente y si éste tampoco se presenta, se convocará a nuevas elecciones. Sin embargo, a diferencia de la Cámara de Diputados, no existe disposición constitucional para cubrir las vacantes de los senadores elegidos conforme al sistema de representación proporcional.

---

<sup>50</sup> Ver Pedroza de la Llave, Susana, *El Congreso de la Unión*. . p. 95-97

<sup>51</sup> Artega Nava, Elisur, *Diccionario de Derecho Constitucional*.... p. 87

## VI. Organización interna de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

### 1. Las Comisiones

La palabra comisión viene del latín *comissionis* conjunto de individuos encargados de algún asunto por una corporación o autoridad. Por lo general se refiere a la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de las mismas, estudian con amplitud y detallan los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva.<sup>52</sup>

La tendencia universal respecto a las funciones de las comisiones de los órganos parlamentarios y legislativos tiende a ser cada vez más amplia. Fernando Santaolalla señala que, en algunos países, las comisiones no se limitan a elevar propuestas o dictámenes a los plenos de las cámaras legislativas, sino que asumen un poder decisorio en ciertas materias. Así, las comisiones pueden aprobar directamente proyectos legislativos sin que se requiera la ulterior intervención del pleno. Igualmente, pueden adoptar resoluciones de carácter no legislativo y pueden servir de foro para comparecencias de ministros en sesiones informativas. Cada vez con mayor frecuencia, encontramos que las comisiones son órganos con facultades decisorias que se subrogan en la posición jurídicopolítica ocupada por las asambleas.<sup>53</sup>

Para Miguel Angel Camposeco Cadena, la existencia misma de las comisiones, implica la profesionalización y especialización del trabajo legislativo. "El problema político en los Congresos con relación a la actividad de las comisiones, se centra en la

<sup>52</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, et al, *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, Instituto de Investigaciones legislativas, LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1997, p. 170

<sup>53</sup>Ver Santaolalla Fernando, *op cit*, p. 49

discusión respecto al poder de decisión que deben tener, así como el acceso de los partidos políticos a su control administrativo.”<sup>54</sup>

En el cuarto capítulo de este trabajo analizaré las razones por las que no considero que, en nuestro país, la sola existencia de las comisiones implique la profesionalización del trabajo legislativo. Presentaré algunas propuestas que considero importantes para hacer más eficiente y funcional la tarea legislativa.

Uno de los objetivos de las comisiones es constituir un nivel de decisión que medie entre los legisladores individuales reunidos en grupos reducidos y el conjunto de ellos que conforma el pleno, generalmente muy numeroso. Así constituyen un valioso auxiliar que facilita el trabajo parlamentario: su existencia permite que los diputados y senadores vayan adquiriendo conocimientos más profundos y detallados de los diferentes asuntos relacionados con las funciones y actividades de las asambleas.

Berlín Valenzuela considera que se puede apreciar en diversos países que las comisiones están integradas por políticos o particulares con amplia experiencia en tareas parlamentarias, que disponen de tiempo para dedicarse a ellas, que por muchos años han sido miembros de estos órganos y han alcanzado alto grado de profesionalización.<sup>55</sup>

Considero de gran importancia la permanencia en el congreso de personas especializadas en las tareas legislativas que asesoren a los parlamentarios en sus funciones técnicas. En el último capítulo analizaremos con más detenimiento la conveniencia de establecer en nuestro país una unidad permanente de asesores parlamentarios.

En México, todavía es lenta la evolución hacia el funcionamiento y la independencia de las comisiones, sin embargo, para resolver la multitud y complejidad de los asuntos que corresponden al Congreso, dentro de cada una de las cámaras existen

---

<sup>54</sup> Camposeco Cadena Miguel Angel, en *Diccionario Universal*.. p. 202

órganos de trabajo que tienen por objeto el despacho de los diversos negocios y la realización de las funciones propias de esta institución representativa.

La LOCG determina que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, contarán con el número y tipo de comisiones que cada una requiera para el cumplimiento de sus atribuciones. Si bien es cierto que existe un cierto paralelismo entre las comisiones de una cámara y otra, hay diferencias significativas que atienden a las facultades exclusivas de cada una, su distinta integración y las diferentes prácticas que se han asumido en ellas.

Solamente la Comisión Permanente puede considerarse como una comisión mixta de diputados y senadores, en el entendido de que las votaciones se toman conjuntamente por todos los miembros que la integran. También pueden crearse comisiones o comités conjuntos de participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común.<sup>56</sup>

## **Las Comisiones de la Cámara de Diputados**

Según el artículo 39 de la LOCG las comisiones de la Cámara de Diputados son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

El RGIC precisa que las comisiones tienen por objeto despachar los negocios que se les asignen para lo que tienen que examinarlos e instruirlos hasta ponerlos en estado de resolución. Las comisiones permiten el desahogo inicial de todos los asuntos de la cámara, así como abreviar los términos en que deban tomarse las resoluciones respectivas.

---

<sup>55</sup> Ver Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario...* p. 236

<sup>56</sup> El único caso reciente de una comisión mixta creada por ley es el de La COCOPA (Comisión Especial de Concordia y Pacificación de los Asuntos del Estado de Chiapas) creada por la Ley para el

En la práctica, en el seno de las comisiones es donde se realiza la tarea legislativa. Las comisiones reciben las iniciativas de ley de la Dirección del Proceso Legislativo de la Mesa directiva de la Cámara respectiva e inician el estudio del proyecto de ley con el propósito de emitir un dictamen que pasa luego al pleno de la Cámara para su discusión y consecuente aprobación o rechazo.

De acuerdo con la LOCG, las comisiones de la Cámara de Diputados son:

- Comisiones ordinarias;
- Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;
- Comisión del Distrito Federal;
- Comisión de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- Comisiones de investigación;
- Comisión jurisdiccional;
- Comisiones especiales.

Las Comisiones ordinarias, la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias junto con la de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, se consideran con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura, sus integrantes duran tres años en el cargo y se denominan ordinarias para los efectos de la ley, es decir, que intervienen y participan en la resolución de los asuntos que expresamente se les encomiendan. Además, estas comisiones tienen el carácter de permanentes, en oposición a las especiales o transitorias constituidas para un caso específico.<sup>57</sup>

---

Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas, cuya finalidad fundamental es servir de órgano de negociación entre el EZLN y el gobierno de la República.

<sup>57</sup> La nueva LOCG sustituyó la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política por la Junta de Coordinación Política que explicaremos más adelante en el apartado relativo a los grupos parlamentarios. La primera fue creada por las reformas a la LOCG de 1994. Se constituía mediante un sistema que privilegiaba a la mayoría y reflejaba el carácter plural del órgano legislativo y la presencia institucional de los grupos parlamentarios. La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política según el artículo 45 de la LOCG anterior, tenía por objeto optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la cámara. Se integraba con los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario de la cámara. Funció como órgano de gobierno y asumía por ello la adopción de las decisiones más importantes o la propuesta de las resoluciones más significativas del órgano legislativo. Políticamente la representación cameral recaía en la Comisión de Régimen Interno y Concertación



Esta Comisión debe establecer un vínculo cercano con la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que debe preparar los proyectos de ley o de decreto, para adecuar y perfeccionar las normas de las actividades camerales. Así mismo, tiene por función impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias, así como desahogar consultas respecto de la aplicación e interpretación de la ley, los reglamentos, las prácticas y usos parlamentarios.<sup>58</sup>

### Comisiones ordinarias

Estas comisiones tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Tienen como función examinar, analizar y dictaminar los negocios que por la vía de iniciativas llegan a las cámaras e instruirlos hasta ponerlos en estado de resolución.

Según la fracción 11 del artículo 39 de la LOCG estas comisiones son de: Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Asuntos Indígenas; Atención a grupos vulnerables; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Desarrollo Social y Vivienda; Educación Pública, Cultura y Ciencias y Tecnología; Energía; Equidad y Género; Fomento Cooperativo y Economía Social; Gobernación, Población y Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Justicia y Derechos Humanos; Marina; Medio Ambiente, Recursos Naturales Y Pesca; Presupuesto y Cuenta Pública; Puntos Constitucionales y Sistema Federal; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud y Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social y Turismo.<sup>59</sup>

---

Política y más específicamente en el líder de la mayoría. También tenía por función establecer prácticas que sirvieran para destrabar conflictos parlamentarios o dar curso rápido a resoluciones que tienen un trámite complicado en el Reglamento.

<sup>58</sup> Berlin Valenzuela, Francisco, *Diccionario Universal...* p. 229-230

<sup>59</sup> Las Comisiones ordinarias absorben las funciones de las anteriormente denominadas Comisiones de Dictamen Legislativo. Estas eran de: Agricultura; Artesanías; Asentamientos humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos; Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa

Estas comisiones se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura y tendrán hasta treinta miembros. Ningún diputado puede pertenecer a más de dos de ellas. Para su integración, la Junta de Coordinación Política que estudiaremos más adelante, tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones.<sup>60</sup>

En la práctica al inicio de la Legislatura los distintos grupos parlamentarios de acuerdo con la proporción de su representación en el Pleno, negocian la titularidad de las comisiones. Dentro de cada comisión hay un presidente (del partido político al que se haya asignado la comisión), un secretario técnico, de dos a cuatro asesores parlamentarios, dependiendo de la carga de trabajo de la comisión, y personal de apoyo. En esta LVII Legislatura cada comisión se integra por cinco representantes del PRI, cuatro del PAN, cuatro del PRD, uno del PV y otro del PT. Como veremos en el último capítulo cambio de titularidad política de las comisiones, acarrea graves problemas prácticos porque no hay continuidad en los proyectos legislativos y planes de trabajo. Con el cambio de Legislatura es muy común que los presidentes de las comisiones no sean del mismo partido político y por lo tanto no se retoman las labores iniciadas en el periodo anterior.

---

Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo; Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información; Gestoría y Quejas; Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Vivienda. La reducción de las comisiones se dio a partir de las siguientes líneas: la reducción del número mediante la reagrupación temática a fin de fortalecer la capacidad de información y de acción de cada una de las comisiones; la supresión de las responsabilidades de carácter administrativo en manos de los legisladores, con el objeto de que puedan dedicar su tiempo a las tareas sustantivas y, la precisión de las funciones que correspondan a cada uno de ellas según su naturaleza. La nueva estructura de las comisiones entrará en vigor a partir del 15 de marzo de 2000.

<sup>60</sup> De acuerdo con el artículo tercero transitorio, fracción III de la nueva LOCG, la integración de las comisiones se hará a partir del 15 de marzo de 2000. Para el caso de que se considere necesaria, por las tareas a su cargo, la permanencia de alguna de las comisiones o de los comités actualmente existentes, continuarán funcionando hasta que lo determine la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos legislativos.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos legislativos que también estudiaremos en el apartado relativo a los grupos parlamentarios; acordará los programas legislativos que turnará a las comisiones ordinarias para el dictamen, estudio y resolución de las iniciativas, proyectos o proposiciones de leyes y decretos.<sup>61</sup>

Si bien la Constitución no otorga a estas comisiones como tales el derecho de iniciativa, en el seno de ellas se generan los importantes cambios y enmiendas que sufren los proyectos enviados por los órganos facultados para presentarlas, principalmente las iniciativas del Ejecutivo.

Las iniciativas que presenten el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados y las diputaciones de los mismos deberán pasar a comisiones (artículo 71 constitucional). Las iniciativas que presenten los diputados y senadores según el artículo 56 del Reglamento, también deben pasar a comisiones, al igual que el resto de las iniciativas que se presenten según lo indica el artículo 61 del RGIC.

El artículo 60 del RGIC prevé una excepción a esta regla general; en casos calificados de urgentes o de obvia resolución, puede dispensarse del requisito de pasar a comisiones; es el pleno de cada cámara, por mayoría absoluta, el que resuelve. El artículo 143 del reglamento, en estos casos, obliga al presidente de la cámara respectiva a informar, mediante una comisión, de esa circunstancia a la cámara colegisladora. La razón es obvia: de nada serviría la premura de la cámara de origen, si la revisora tuviera que seguirse le trámite ordinario.<sup>62</sup>

El dictamen que emiten estas comisiones se formula de acuerdo con la materia respectiva por la comisión que conoce de cada asunto. Para emitir su resolución, las comisiones deben analizar los estudios específicos que existan, las necesidades

---

<sup>61</sup> Las comisiones para organizar su trabajo legislativo, deben de rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos; sesionar por lo menos una vez al mes; elaborar su programa de trabajo; organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados. Ver artículo 45 de la LOCG.

<sup>62</sup> Ver Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*...p. 310

particulares de las personas a quienes se aplicará la norma jurídica y los sujetos encargados de aplicar la legislación, entre otros. El dictamen debe contar con una parte propositiva o justificativa del porqué se legisla y a forma en la que se legisla y otra parte que será propiamente el texto de la norma que debe contener disposiciones claras, sencillas y ordenadas.<sup>63</sup>

Los presidentes de las comisiones ordinarias pueden solicitar información o documentos a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se traten de asuntos relacionados con su ramo o se esté discutiendo una iniciativa relacionada con las materias que les corresponda atender según los ordenamientos aplicables. Incluso pueden solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. El titular de la entidad está obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si no la remite, la comisión puede dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al Presidente de la República.

### **Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias**

Esta comisión se integra con veinte miembros elegidos entre los diputados de mayor experiencia legislativa. Todos los grupos parlamentarios están representados en la misma.

Tiene como funciones principales:

- a) Preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camerales;
- b) Dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de la LOCG.
- c) Impulsar y realizar los estudios que versen sobre las disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

---

<sup>63</sup> Ver Pedroza de la Llave, Susana, *El Congreso de la Unión..* p. 176-177

## **Comisión del Distrito Federal**

La Comisión del Distrito Federal tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo y de información para el ejercicio de las atribuciones de la cámara previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional, esto es:

- a) Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea legislativa;
- b) Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- c) Legislar en materia de duda pública del Distrito Federal;
- d) Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión.

## **Comisión de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda**

La Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene entre otras funciones: revisar la cuenta pública del gobierno federal; revisar si los poderes federales y los organismos de la administración pública realizan sus operaciones conforme a las *Leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación*; fiscalizar el ejercicio de los subsidios concedidos por el gobierno federal por parte de los estados, el Distrito Federal, los organismos descentralizados, las instituciones privadas o los particulares; ordenar visitas, inspecciones, auditorías, informes y promover ante las autoridades el fincamiento de responsabilidades.

Por mandamiento constitucional la Contaduría Mayor de Hacienda está bajo la supervisión de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de vigilancia de éste órgano que supervisa el adecuado cumplimiento de sus funciones. (artículo 74 fracción II).

## **Comisiones de investigación**

Estas comisiones se integran para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria. De acuerdo con la LOCG y la Constitución, no pueden existir más comisiones investigadoras que las aprobadas por la Cámara en términos del artículo 93 constitucional.

Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio, funcionan en los términos legales y cuando así lo acuerda la cámara, conocen específicamente de los hechos que hayan motivado su integración, dependiendo de la urgencia y calidad de los asuntos que tengan que resolver.

No deben confundirse las Comisiones de investigación con la facultad investigadora que tienen en general todas las comisiones y que consiste en la posibilidad de investigar y requerir información para ejercer en forma adecuada sus atribuciones.

Cuando la información es solicitada a servidores públicos y se relaciona con el desempeño de su encargo, el requerimiento de la cámara es obligatorio; tratándose de información que se solicite a los particulares, debe atenderse al tipo de facultades que ejerzan las comisiones; el requerimiento será obligatorio cuando se trata de diligencias en relación con denuncias que reciban y que puedan derivar en un juicio político o en una declaración de procedencia.<sup>64</sup>

## **Comisión jurisdiccional**

Estas comisiones se constituyen para sustanciar los procedimientos consignados por la LOCG en los términos que la misma señale y para instruir los procedimientos del

---

<sup>64</sup> En forma complementaria, el Senado puede celebrar sesiones de información y audiencias a las que asistan representantes de grupos de interés, asesores, peritos o las personas que puedan aportar información. No existe la obligación de los particulares de asistir a estas sesiones, pueden hacerlo de forma potestativa.

juicio político y de responsabilidad que establece la Constitución. Se integra por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16. Entre ellos se debe designar a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora en materia de responsabilidad de los servidores públicos. La integración de esta comisión se realiza al inicio de la legislatura y solo actúa cuando se presente una denuncia ciudadana para iniciar juicio político o proceder penalmente contra los servidores público.<sup>65</sup>

La comisión jurisdiccional tiene a su cargo practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado. La sección instructora debe abrir un periodo de pruebas, recibirlas y allegarse de otras que considere convenientes, luego las califica y terminada la instrucción pone el expediente a la vista del denunciante para que formule sus alegatos. Al término de este plazo debe formular sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. El documento con las conclusiones se entrega a los secretarios de la Cámara de Diputados para que el presidente la convoque y resulte sobre la imputación.<sup>66</sup>

### **Comisiones especiales**

Cada legislatura de las cámaras, de acuerdo con las necesidades coyunturales y el contexto sociopolítico y económico, crea comisiones especiales cuya duración es indefinida y sirven para hacerse cargo de algún asunto específico. Cuando se haya agotado su objeto se extinguirán.

Tenemos por ejemplo: las Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) integrada por Diputados y Senadores del la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el diálogo y la conciliación en el estado de Chiapas y por representantes

---

<sup>65</sup> Esta facultad se concede a todo ciudadano en el artículo 109 constitucional, para que, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, formule denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de ese estado; la Comisión especial de seguimiento de las investigaciones en torno al atentado en contra de José Francisco Ruiz Massieu; la Comisión plural sobre los damnificados en Chiapas; la Comisión especial de asuntos de la juventud, etc.

## Los Comités de la Cámara de Diputados

Además de las Comisiones, existen en la Cámara de Diputados comités ordinarios y permanentes. Los comités tienen como objeto auxiliar a la cámara para su funcionamiento administrativo, para la realización de finalidades de carácter técnico, científico, cultural y de apoyo operativo distintas a las que efectúan las comisiones. El régimen de los comités es similar al de las Comisiones, en todo lo concerniente a la designación de sus miembros y su funcionamiento.

La LOCG de 1994 previó la existencia de los siguientes comités:

- a) De administración, encargado de elaborar y vigilar el ejercicio del presupuesto de la cámara;
- b) De asuntos editoriales;
- c) De asuntos internacionales;
- d) De biblioteca e Informática;
- e) De comunicación social;
- f) Del Instituto de Investigaciones Legislativas.

La nueva LOCG de 1999 elimina los comités de la Cámara de Diputados y señala que los órganos o áreas que asumen sus tareas son respectivamente:

- a) La Junta de Coordinación política;
- b) La Coordinación de Comunicación Social;

---

<sup>60</sup> Camposeco Cadena, Miguel Ángel. *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984. 178



- c) La Comisión de Relaciones Exteriores;
- d) Los Servicios de Bibliotecas;
- e) La Coordinación de Comunicación Social;
- f) El Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentarias.

Para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la cámara o a sus órganos, se formará el Comité de Información, Gestoría y Quejas.

La Cámara de Diputados cuenta además con una Secretaría General para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras. Conforme a la nueva LOCG, los servicios que prestaba la cámara quedarán a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

La Secretaría de Servicios Parlamentarios debe integrarse con funcionarios de carrera y conferir unidad de acción a distintos servicios, algunos están relacionados con el proceso de elaboración de leyes y decretos, tales como:

- a) Servicios de la Sesión; que comprenden la preparación, desarrollo de los trabajos del Pleno, registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o decreto; distribución en el Pleno de los documentos sujetos a su conocimiento; apoyo a los secretarios para verificar el quórum de asistencia; cómputo y registro de las votaciones; información y estadística de las actividades del Pleno; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones; y registro de leyes y resoluciones que adopte el Pleno.
- b) Servicios de las Comisiones, que comprende la de: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su secretario técnico; registro de los integrantes de

las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a comisiones y registro y elaboración del acta de sus reuniones.<sup>67</sup>

Adscritos a esta secretaría se han creado los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas; el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública y el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, que absorberá las funciones que hasta ahora corresponden al Instituto de Investigaciones Legislativas.

Es importante destacar que la nueva estructura de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados entrará en vigor a partir del 15 de marzo de 2000. Sin embargo, un artículo transitorio prevé la posibilidad de que los presidentes de las comisiones soliciten que éstas continúen en funciones mientras estén pendientes de resolución los asuntos que les han sido encomendados; esto podría prolongar la misma estructura hasta la siguiente Legislatura.

## Las Comisiones de la Cámara de Senadores

Hasta antes de la expedición de la nueva LOCG en septiembre de 1999, la Cámara de Senadores contaba con la Gran Comisión del Senado cuya función principal era coordinar la expresión de las diferentes corrientes, resultado del pluralismo político que caracteriza al Senado de la República, para encauzarlas en un foro formal y estructurado de análisis y discusión que permitiera concretar el pensamiento de los grupos parlamentarios que coadyuvan al óptimo ejercicio de sus responsabilidades y funciones legislativas, políticas y administrativas<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> También existen otros servicios como el de asistencia técnica al presidente de la mesa directiva, el del Diario de los Debates, el de archivo y el de bibliotecas. La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros conferirá unidad de acción a los siguientes servicios: de recursos humanos, de tesorería, de recursos materiales, de servicios generales y de informática, jurídicos, de seguridad, médicos y de atención a diputados. Ver artículo 49-52 de la LOCG.

<sup>68</sup> *idem* p. 179. La Gran Comisión se integraba con un senador de cada estado y del Distrito Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios. Tenía funciones de gobierno, por las que podía sugerir el programa legislativo y los instrumentos para el trabajo de las comisiones; funciones administrativas por las que daba trámite a las actividades necesarias para el funcionamiento interno de la Cámara y funciones de control, por las que estaba facultada para vigilar y revisar las actividades camorales de otros órganos.

La Gran Comisión desapareció y en su lugar se sustituyó por la Junta de Coordinación Política que estudiaremos en el siguiente apartado.

El senado cuenta además con las siguientes comisiones:

- a) Comisiones ordinarias que tienen a su cargo cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y realizan el análisis y el dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.
- b) Comisión de Estudios Legislativos.
- c) Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
- d) Comisión jurisdiccional que interviene en los términos de ley en los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos;
- e) Comisiones de investigación.

Las Comisiones ordinarias se encuentran enumeradas en el artículo 90 de la LOCG. Sus reuniones pueden ser públicas y podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán representantes de grupos de interés, asesores, peritos o las personas que consideren que pueden aportar conocimientos y experiencia sobre los asuntos de que se traten. También pueden solicitar información a las dependencias o entidades de la administración pública o bien reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para hacer más expedito el despacho de los asuntos y ampliar la información que requieran. Las comisiones deben seguir funcionando durante los recesos del Congreso y los de la propia cámara en el despacho de los asuntos a su cargo.

La Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formación de los dictámenes respectivos. Dicha comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente.

---

La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se encargará de preparar proyectos de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camerales, dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y resolver las consultas que le hagan.

La Comisión Jurisdiccional se integra por un mínimo de 8 senadores y un máximo de 12 con la finalidad de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección de enjuiciamiento encargada de las funciones a las que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, la Cámara de Senadores cuenta además con una Secretaría General de Servicios Parlamentarios y una Secretaría General de Servicios Administrativos de la que dependerá la Tesorería de la cámara. La primera tiene como función especial el desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto de las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de dictamen.<sup>69</sup>

Es importante destacar que una de las novedades que introdujo la nueva LOCG con el propósito de profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario en ambas cámaras fue el servicio civil de carrera que se instituirá a partir de septiembre de 2000. Para tal propósito, las cámaras contarán con una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros, que será responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas.

Para algunos legisladores, secretarios técnicos y asesores parlamentarios, si se regula adecuadamente el servicio civil de carrera se solucionarán muchos de los problemas

---

<sup>69</sup> Para analizar las demás atribuciones y constitución de las Secretarías de la Cámara de Senadores, ver artículos del 106 al 113 de la LOCG.

que traen consigo la falta de continuidad en los proyectos y de compromiso por parte de los representantes. Sin embargo, queda pendiente establecer el estatuto que regula el servicio, establecer sus disposiciones reglamentarias y lo más importante, que se haga efectivo en la práctica. Esperemos que, en la próxima legislatura, se trabajen estas disposiciones y que no se modifiquen o se olviden.

## 2. Los grupos parlamentarios

Los grupos parlamentarios están integrados por el conjunto de diputados y senadores vinculados políticamente, que ejercen influencia en la Asamblea, Parlamento o Congreso. El elemento cualitativo que origina la formación de todo tipo de grupo, es la afinidad que guardan sus miembros, misma que lo mantiene estable y unido. El nexo causal del grupo parlamentario es su proximidad político-ideológica.<sup>70</sup>

Se considera que los grupos parlamentarios son los ejes sobre los que gira la vida política de la institución parlamentaria, independientemente del sistema de gobierno de que se trate.

La importancia de los grupos o fracciones parlamentarias radica en que son formas de organización que realizan tareas propias de las cámaras; coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo; garantizan la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas y facilitan la participación de los parlamentarios en sus diversas actividades. Los grupos parlamentarios son considerados como importantes órganos de apoyo de la institución representativa.<sup>71</sup>

Berlín Valenzuela señala que " de una forma u otra, los grupos parlamentarios hacen posible que los parlamentos funcionen mejor, pues al agruparse los legisladores- según sus afinidades ideológicas- pueden formar frentes comunes al momento de los debates, para apoyar u oponerse a una iniciativa; esta unión ha hecho posible que

---

<sup>70</sup> Pedroza de la Llave, Susana, *Diccionario Universal* . . . p. 460

<sup>71</sup> Ver Santaolalla, Fernando, *op. cit.* p. 140

existan acuerdos previos entre los grupos parlamentarios para asumir acciones comunes a favor o contra algo; en síntesis, favorecen la cohesión partidista." <sup>72</sup>

Las principales funciones de los grupos o fracciones parlamentarias son la coordinación de actividades parlamentarias y la representación de los partidos políticos. Por lo que respecta a la primera función, lo primero que realiza una agrupación es defender y tomar las mismas posiciones hasta donde sea posible dentro de la asamblea o cámara que representen; esto permite que los parlamentarios lleguen a un amplio consenso sobre las cuestiones que van a debatirse, al mismo tiempo que garantizan que la disciplina será respetada. Por lo respecta a la segunda función, los partidos políticos conjuntan los distintos intereses políticos de una sociedad que a través de los grupos parlamentarios quedan debidamente representados en el Congreso General.

Los primeros grupos parlamentarios surgen en Inglaterra durante el siglo XVII con las luchas entre el rey y el Parlamento. Existían dos grupos políticos: los *Tories* (bandidos irlandeses) y los *Whigs* (rebeldes presbiterianos escoceses). Hasta mediados del siglo XIX fueron asociaciones esporádicas de parlamentarios con afinidad política, que actuaban conjuntamente para lograr fines comunes. Con el desarrollo de una estructura capaz de promover un sistema de partidos contendientes en elecciones, la fuerza de estos grupos parlamentarios esporádicos adquirió una definida orientación política.

En España el *Reglamento de las Cortes* de 1838 señaló que para ciertas iniciativas y actos parlamentarios, se exigiría un número mínimo de voluntades. Algunos autores como Morales Arroyo consideran que se trata de un antecedente tácito de los grupos parlamentarios. En el mismo sentido, el Reglamento de 1847 exigía un número de parlamentarios para la formalización de algunas iniciativa. El artículo 46 de éste ordenamiento, hizo también un reconocimiento tácito de los grupos políticos en las

---

<sup>72</sup> Ver Berlin Valenzuela, Fernando, *Derecho parlamentario*. . op. cit. p. 254

Cortes (integradas por el Congreso de los Diputados).<sup>73</sup> Años más tarde, en el pacto de San Sebastián del 12 de agosto de 1930, con el acuerdo de partidos, se fijó el precedente para que en la Constitución española de 1931 se integrara la diputación permanente por las distintas fracciones o grupos políticos.

En Francia, a pesar de que los grupos parlamentarios ya existían en la práctica, fue hasta 1910 cuando se les reconoció y reguló en el ámbito reglamentario. La Constitución francesa de 1946 los reconoció en el artículo 11; se considera que el origen de los grupos parlamentarios se encuentra en este país ya que fue el primero que los elevó a rango constitucional.<sup>74</sup>

En México los grupos parlamentarios son relativamente recientes. Con las reformas de 1977 a la Constitución vigente de 1917 se adicionó un tercer párrafo al artículo 70 constitucional, permitiendo la agrupación de los diputados de acuerdo con su afiliación de partido. En 1994 se expiden reformas a la LOCG y se contemplan los grupos parlamentarios también para la Cámara de Senadores.

Cabe señalar que esta disposición sólo se encuentra a nivel Ley Orgánica del Congreso pues la Constitución en el artículo 70, solo establece que la ley (LOCG) determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en ésta cámara.

Al respecto el diputado Bernardo Bátiz Vázquez señala que " este reconocimiento constitucional merece dos comentarios críticos: uno que se limita a los diputados y omite a los senadores y otro, que otorga " garantías " a " las corrientes ideológicas", debiendo referirse, con mejor técnica, a los partidos y a los propios diputados, que al tener personalidad jurídica pueden ser titulares de garantías. A tal grado ha llegado la

---

<sup>73</sup>Ver Morales Arroyo, José María, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1990. Citado por Pedroza de la Llave, Susana, *Diccionario Universal...* op. cit. p. 460

<sup>74</sup> Pedroza de la Llave, Susana, *Diccionario Universal...* p. 460-461

tendencia a postergar a los legisladores en lo personal, que se puede decir que los partidos y sus grupos parlamentarios son, más que los legisladores aislados, los actuales protagonistas de la actividad parlamentaria."<sup>75</sup>

De acuerdo con los artículos 26 y 72 de la LOCG para integrar un grupo parlamentario en las cámaras se requieren cuando menos de cinco parlamentarios y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional representado en las cámaras. Además es necesario realizar ciertos trámites ante la Secretaría General de la cámara respectiva, por ejemplo elaborar el acta donde se manifieste la decisión de los diputados o de los senadores de constituir un grupo parlamentario; las normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interno y el nombre del diputado o senador que haya sido electo para coordinarlo.<sup>76</sup>

A través de los grupos parlamentarios, en general, se establece el orden del día; la manera en que se realizarán las intervenciones en los debates; el horario de las actividades parlamentarias o la designación de los miembros de las comisiones. Además deben de proporcionar información, otorgar asesoría y preparar los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de sus miembros. Los grupos parlamentarios tienen el derecho de tomar asiento en los curules que correspondan a su grupo y disponer de locales para el cumplimiento de sus funciones.<sup>77</sup>

Con la nueva LOCG de 1999 se pretende fortalecer las funciones de los grupos parlamentarios mediante la creación de la Junta de Coordinación Política, que sustituirá a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados y a la Gran Comisión de la en la de Senadores.

---

<sup>75</sup> Batiz Vázquez, Bernardo, *op cit.* p. 135

<sup>76</sup> Conforme al artículo sexto de la nueva LOCG de septiembre de 1999, los grupos parlamentarios seguirán funcionando como están conformados en la actualidad y las normas que los rigen entrarán en vigor el 1 de septiembre de 2000.



La Junta de Coordinación Política ha sido considerada como la expresión de la pluralidad del Congreso por lo tanto, " es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden."<sup>78</sup>

La Junta de Coordinación Política estará integrada por coordinadores de cada grupo parlamentario. En la Cámara de Senadores serán también integrantes de la Junta: dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría. Será presidente el coordinador del partido que obtenga la mayoría absoluta en las cámaras. La Junta sesionará por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones; el desempeño de sus funciones contará con el apoyo técnico y administrativo de la Secretaría General. Esta constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios parlamentarios.<sup>79</sup>

Con el propósito de agilizar la tarea legislativa ante la pluralidad del Congreso de la Unión, la nueva LOCG contempló la integración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, integrada por el presidente de la Cámara de Diputados y los miembros de la Junta de Coordinación Política. La Conferencia deberá quedar integrada a más tardar el día siguiente de que se haya constituido la Junta de Coordinación Política. Se reunirá por lo menos cada quince días en periodos de sesiones y cuando así lo determine durante los recesos a solicitud del Presidente o de los coordinadores de por lo menos tres grupos parlamentarios.

La Conferencia tiene entre sus atribuciones, las siguientes:

---

<sup>77</sup> Actualmente existen en la Cámara de Senadores, el grupo parlamentario o fracción parlamentaria priísta, (PRI), panista (PAN) y perredista (PRD). En la Cámara de Diputados además de estas tres existe la fracción petista (PT).

<sup>78</sup> Ver artículos 33 y 80 de la nueva LOCG publicada en el DOF en septiembre de 1999.

<sup>79</sup> Entre las atribuciones de la Junta de Coordinación Política para agilizar el trabajo legislativo se encuentran: el impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieren la aprobación del pleno; proponer al pleno la integración de las comisiones y la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter

- a) Establecer un programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día en cada sesión y la forma en que se seguirán los debates, discusiones y deliberaciones;
- b) Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos;
- c) Proponer al pleno el proyecto de estatuto que regirá la organización y el funcionamiento de la Secretaría General, las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, así como lo relativo al servicio de carrera.

## **VII. Las Legislaturas de los estados**

Los estados de la federación cuentan con un Poder Legislativo que se distingue del federal pues no se le considera supremo. La Constitución alude a la actividad legislativa ordinaria de los estados en su doble aspecto, federal y local. La actividad legislativa federal presupone la existencia de una Carta Magna en cada entidad (función constituyente o fundamental) y contempla la posibilidad de reformarla. La actividad local se refiere a la facultad de expedir y reformar todo tipo de leyes dentro del ámbito de su competencia y con fundamento tanto en la Constitución general como en las particulares de cada estado.

Las Legislaturas estatales ejercen facultades que derivan de forma expresa de la Constitución general; de manera tácita, cuando se utilizan las fórmulas " conforme a la ley", " las leyes determinarán" o " de acuerdo con la ley" o las residuales, que derivan de la aplicación del artículo 124 constitucional, por el que les compete legislar en todo aquello que no haya sido confiado a los poderes federales y que no tengan expresamente prohibido. Las funciones que ejercen pueden ser legislativas, cuando emiten leyes o decretos dentro de la órbita de su competencia;

---

multilateral; elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones. Ver artículos 34 y 82 de la

administrativas, cuando ejercen su presupuesto, hacen nombramientos, promueven o destituyen; y las jurisdiccionales cuando en los términos de sus Constituciones y leyes de responsabilidad locales, juzgan a ciertos servidores públicos locales, emiten sentencias e imponen penas.<sup>80</sup>

Por cuanto hace a la constitución de las Legislaturas locales, los estados son autónomos para estructurarlas de acuerdo con sus intereses, historia y circunstancias. Sin embargo, deben respetar la cifra mínima de siete, nueve y once diputados en proporción al número de habitantes<sup>81</sup> y deben observar el principio de no-reelección de los diputados.

Actualmente, todos los Congresos locales en México se integran por una sola cámara, la de diputados. No obstante, durante la vigencia de la Constitución de 1824 algunos Congresos locales como el de Durango, Oaxaca y Veracruz, se integraron por dos cámaras. La animadversión del constituyente de 1857 hacia el Senado, dio como resultado que los estados, a imitación de los poderes federales, organizaran sus legislaturas con una sola cámara. A partir del restablecimiento del Senado en el ámbito federal en 1874, sólo se dieron dos casos de bicameralismo en los estados. Desde la Constitución de 1917 no se han dado casos de sistema bicameral en los estados.

Como órganos colegiados, las Legislaturas de los estados gozan del derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión, intervienen en el proceso de formación de nuevos estados, en el proceso de reformas a la constitución y pueden solicitar la intervención ejecutiva, entre otras cosas.

---

nueva LOCG publicada en el DOF en septiembre de 1999.

<sup>80</sup> Ver Arteaga Nava, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional*. .p. 598

<sup>81</sup> Deben ser cuando menos siete diputados en los estados cuya población no exceda a los cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en los que exceda esta suma y no pase de ochocientos mil; y once en los que se exceda esta cantidad. En la actualidad se integran hasta por más de cincuenta miembros. Arteaga Nava, Elisur. *Diccionario de Derecho Constitucional*.. p. 62

Los requisitos para ser diputado local se encuentran en las Constituciones estatales y existen para garantizar niveles mínimos en cuanto a capacidad para el desempeño del cargo, conocimiento de las necesidades y problemas de la entidad, impedir la fusión de dos poderes en uno, hacer efectivo el sistema federal, garantizar las elecciones imparciales e impedir la reelección para el periodo inmediato.

A partir de la Constitución de 1917, los legisladores locales duran en su encargo dos años, se podría prever que duraran cuatro, cinco o seis años, pero no más, atendiendo al sistema republicano.

Los periodos en que se reúnen las legislaturas estatales pueden ser ordinarios o extraordinarios. Su quórum es de más de la mitad de sus miembros. Los primeros van de uno a cuatro meses, los segundos sólo se dan cuando los convoca expresamente la Diputación Permanente.

La Diputación Permanente es un órgano del Congreso local, que actúa en los recesos de los periodos ordinarios de sesiones. No tiene el carácter de poder y goza de atribuciones restringidas. Está compuesta por un número variable de miembros que van de tres a siete y que son nombrados por la asamblea en la víspera de la clausura de alguno de los periodos de sesiones.

## **VIII. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal**

El Distrito Federal es la capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los poderes de la unión. A su vez, es asiento de los órganos de autoridad para la ciudad de México, por lo que se le reconoce una doble naturaleza.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Como referencia histórica debe recordarse que la creación del Distrito Federal tuvo su origen en la Constitución de 1824, cuyo artículo 50 fracción XXVIII consignaba como facultad del Congreso General el elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación y ejerciera en su distrito las atribuciones de un Estado. Se planteó la cuestión de si el asiento de los poderes

A partir de las reformas de 1996, el Distrito Federal cuenta con órganos de gobierno que han sido dotados de atribuciones exclusivas; gozan de autonomía y ejercen actos de autoridad.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es un órgano colegiado que ejerce funciones legislativas; algunas de carácter ejecutivo consagradas en la fracción V del artículo 122 constitucional y las demás que le otorga expresamente la Constitución. Es un órgano unicameral. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación, se le asignará el número de diputados de representación proporcional para alcanzar la mayoría absoluta.

Se compone de diputados electos por la ciudadanía mediante voto secreto, libre y directo. Los hay de mayoría y de representación proporcional. Sólo se puede llegar a ser diputado por vía de los partidos políticos. Duran en su encargo tres años y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato. Gozan de triple inmunidad: son irresponsables por las manifestaciones que hagan en el desempeño de su encargo; para proceder penalmente contra ellos se requiere de una previa declaración de procedencia y pueden someterse a juicio político.

La Asamblea tiene dos periodos ordinarios de sesiones. Su quórum es de más de la mitad de sus miembros y adopta sus resoluciones por mayoría absoluta o relativa. Puede ser convocada a periodos extraordinarios de sesiones a petición del órgano interno de gobierno que actúa en los recesos de la asamblea.

---

federales debía ser la ciudad de Querétaro o la de México. Fray Servando Teresa de Mier, con argumentos de carácter geográfico, político e histórico abogó para que la residencia de dichos poderes fuera en la ciudad de México, idea que fue acatada por el Congreso. Ver Burgoa Orihuela, Ignacio, *Breves estudios sobre el Poder Legislativo*, UNAM, México, 1966, p. 113-114

La Asamblea Legislativa sólo puede legislar con vista a sus estatutos y con base en las materias que expresamente señala la Constitución. Sus atribuciones legislativas son:

- a) Expedir y reformar su ley orgánica, que no puede ser vetada por el jefe de gobierno;
- b) Examinar, discutir u aprobar anualmente el presupuesto, la ley de ingresos y la cuenta pública, la revisión debe hacerse por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea.
- c) Legislar en las siguientes materias: hacienda pública, electoral, administración pública local, civil, penal, protección civil, justicia cívica, planeación del desarrollo, turismo, transporte urbano, mercados, abastos, cementerios, rastros, fomento económico.

Cabe destacar la previsión expresa a la Asamblea, de presentar iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión. Esta facultad es limitada, las iniciativas deben versar sobre materias relativas al Distrito Federal, siguiendo el mismo principio para el caso de proponer reformas a la Constitución.

Para presentar una iniciativa, se debe elaborar un proyecto en los términos en que se requiera para ser aprobado por el Congreso, la Cámara o la Comisión Permanente, éste se deberá someter al pleno de la Asamblea. Será iniciativa formal en el momento en que sea aprobada por la mayoría en una sesión.

## **IX. La función legislativa del Congreso de la Unión**

Hemos mencionado anteriormente que la Constitución otorga al Congreso tres tipos de facultades que son: las legislativas, las político-administrativas y las político-

jurisdiccionales. Sin embargo, por el tema de estudio de este trabajo, nos referiremos exclusivamente a la función legislativa de este órgano del Estado.

Cuando se quiere determinar qué es la función legislativa, lo que debe determinarse únicamente es el carácter del acto legislativo en un sentido material.

Desde el punto de vista material, la función legislativa es la que crea una situación jurídica, general, impersonal y objetiva.<sup>83</sup> Sin embargo esta función puede realizarse por el Congreso, el Presidente o el Poder Constituyente Permanente. Desde el punto de vista formal, la función legislativa depende del órgano que le dé origen (Ejecutivo, Legislativo o Judicial). Al referirnos a la función legislativa en este trabajo, nos referimos al acto de legislar en su aspecto material y formal, es decir, la elaboración de leyes generales, abstractas, impersonales y objetivas a cargo del Poder Legislativo.

La función legislativa se ha considerado como la función primordial del Congreso de la Unión porque está referida a la creación del Derecho, es por lo tanto una función jurídica que consiste "en verter en textos breves, claros, precisos y coherentes aquello que la costumbre o el querer de una nación han instituido o pretenden instituir como norma para regir conductas o relaciones individuales o colectivas".<sup>84</sup>

Esta función surgió en Inglaterra durante el siglo XIV y consistió en la elaboración de estatutos o normas generales. En el siglo XVII se caracteriza al Parlamento inglés por su gran actividad como legislador.

La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, modelo para las constituciones de Iberoamérica, para la Constitución francesa de 1791 y para la Constitución alemana de 1919, estableció que los poderes legislativos están confiados a un Congreso.

<sup>83</sup> Materialmente, la ley es todo acto que posee, en sí mismo el carácter intrínseco de ley, con independencia del individuo o corporación que realiza el acto. La ley debe ser entonces general, abstracta e imperativa. Si posee el carácter de concreción, personalidad y particularidad, hablamos entonces de decretos o de actos administrativos y jurisdiccionales del Poder Legislativo.

<sup>84</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*.... p. 138

precepto, pues la Constitución en varias disposiciones le otorga facultades para expedir leyes.

## X. El proceso legislativo

Para G. Baldore Pallieri, “ el proceso legislativo es, en parte, una forma del proceso cognoscitivo; a través de él se busca el conocimiento de una materia con vista a normarla, sentenciarla o resolverla; implica, además, la posibilidad de conocer la norma en sí, saber de su oportunidad y de su adecuación a la conducta, situación o hechos susceptibles de ser reglados. Es también parte del sistema que da certeza y seguridad; a través de él se hace operante el imperio confiado a los poderes, órganos y autoridades que deriva en actos de autoridad concreta; finalmente, permite hacer efectivos los sistemas de control, de pesos y contrapesos, supervisión y vigilancia del Poder Legislativo respecto de los otros poderes y órganos previstos o permitidos por la Constitución; esto es así, independientemente de que el mexicano no es un sistema parlamentario”<sup>86</sup>

En el Derecho positivo mexicano, conviene distinguir dos especies de procesos legislativos: el que se conoce como extraordinario, destinado a reformar la Constitución y el ordinario, destinado a la elaboración de leyes o decretos. El primer proceso está regulado en el artículo 135 constitucional:

*“ La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que estas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas ”.*

<sup>86</sup> G. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, dott. A. Guiffre editore, Milano, 1976, citado por Arteaga Nava, *Tratado de derecho constitucional*.. p. 301



El proceso legislativo ordinario se regula en los artículos 71 y 72 de la Constitución. En este trabajo consideraremos exclusivamente a éste último, es decir, el proceso que se refiere a la formación de leyes y decretos por parte del Poder Legislativo en nuestro país.

# CAPITULO TERCERO

## El proceso legislativo ordinario

### I. Introducción

Con el ejercicio de la función legislativa el Congreso de la Unión o sus cámaras producen o formulan normas jurídicas abstractas, de carácter general y obligatorio.

El proceso legislativo es el conjunto de actos que deberán realizar los órganos competentes para crear una ley o un decreto o bien para reformar la Constitución.

Jorge Moreno Collado ha definido al proceso legislativo como “un fenómeno político generado por demandas socialmente determinables y resuelto por decisiones jurídicamente denominadas leyes o decretos. Además, es necesario que dichas demandas hayan provocado un principio de solución, es decir, que se hayan formalizado en una iniciativa que reúna las condiciones y características legales o constitucionales.”<sup>1</sup>

En México el proceso legislativo ordinario consiste en la formación o creación de leyes y decretos. Debido a que nuestra Constitución es escrita y rígida, para ser

reformada requiere de una tramitación especial o de un proceso legislativo en muchos aspectos distinto y más difícil que el ordinario.<sup>2</sup> Hemos mencionado que en este trabajo nos referiremos exclusivamente al proceso de formación de leyes o decretos, es decir, al proceso legislativo ordinario.

Según Villoro Toranzo, el proceso legislativo ordinario se compone de siete etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.<sup>3</sup> En cambio, para Carré de Malber, las etapas por las que cruza la ley para que adquiera fuerza ejecutiva son cinco: iniciativa, deliberación, adopción o aprobación, promulgación y publicación.<sup>4</sup>

Ricardo Sepúlveda considera que la publicación no se considera parte del procedimiento legislativo, pero sí unido a él de manera propia; pues la ley no publicada es una ley válida pero no eficaz.<sup>5</sup>

El proceso de formación de leyes y decretos corresponde primordialmente al órgano legislativo, que cuenta con la colaboración de otros órganos del Estado. Las disposiciones del órgano legislativo que sean de carácter general y que se dicten con las formalidades requeridas, toman la categoría y fuerza de ley en razón de que proceden de dicho órgano, esto es, la ley en el sentido formal.

---

<sup>1</sup> Moreno Collado, Jorge, *El proceso y la práctica legislativos*, Senado de la República y UNAM, Porrúa, México, 1985, p. 197-198, citado por Serna de la Garza, José Ma. *Panorama del Derecho Mexicano Derecho parlamentario*, Mc-Graw Hill, México, 1997, p. 46

<sup>2</sup> El procedimiento para reformar la Constitución en México tiene dos vertientes distintas, por una parte la Carta Magna prevé la posibilidad de que el Congreso de la Unión modifique el capítulo territorial al tener la facultad de admitir nuevos estados a la Unión Federal. Esto sólo puede hacerlo si cumple con los requisitos que señala el artículo 73 constitucional, fracción III. Por otra parte, el artículo 135 constitucional señala una sola vía para introducir cambios en el texto constitucional al señalar: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas y adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas" Ver Carbonelli, Miguel Ángel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, Porrúa, México, 1999, p. 253-254

<sup>3</sup> Ver Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1966, p. 174

<sup>4</sup> Ver Carré de Malber, *Teoría general de Estado*, México, 1948, p. 354

<sup>5</sup> Ver Sepúlveda Iguñáiz, Ricardo, *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, Themis, 1999, p. 167

Se necesita entonces seguir un procedimiento específico del cual no se puede apartar el órgano encargado de formularla, so pena de que el acto legislativo carezca de la naturaleza y fuerza legal.

Las normas que regulan el proceso legislativo, tiene por objeto evitar el desorden y la improvisación en las iniciativas que se presentan al Congreso de la Unión, agilizan y sistematizan su estudio y facilitan su discusión y aprobación. También procuran que los legisladores actúen con responsabilidad y que consideren el interés general frente a la voluntad particular. Los principios que norman el proceso legislativo se encuentran en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en los artículos 70, 71 y 72, la *Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG)* y en el *Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (RGIC)*

Cabe destacar que este Reglamento es obsoleto en muchas de sus disposiciones pues data de 1934 y es copia de anteriores que provienen del usado en la Constitución de Cádiz en 1812 para regular los trabajos de esta constitución española.

Por otra parte, se ha criticado ampliamente la inclusión en el artículo 72 constitucional de todos los detalles de la tramitación del proceso de formación de leyes y decretos sin haberse reservado para el RGIC lo que a éste corresponde, conforme a una acertada técnica legislativa. Además se considera que estas disposiciones adolecen de oscuridad y desorden en la profusa tramitación que instituyeron.<sup>6</sup>

Al respecto cabe aclarar que este procedimiento fue introducido por las reformas de 1874 de Lerdo de Tejada que restablecieron el bicameralismo que la Constitución de 1857 había suprimido. Se hizo una modificación sustancial a los artículos 70 y 71 de

---

<sup>6</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 32ª edición, Porrúa, México, 1998, p. 291

ésta Constitución y se estableció minuciosamente la tramitación en ambas cámaras del proceso legislativo.

## II. Objeto del proceso legislativo

El artículo 70 de nuestra Constitución señala que el proceso legislativo consiste en la formación o creación de leyes o decretos. Por lo tanto, el objeto del proceso legislativo son la ley y el decreto.

### 1. La ley

El término de ley viene del latín *lex, legis, legere*, que significa el precepto dictado por la suprema autoridad que versa sobre materias de interés común, por el que se manda o se prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. Desde el punto de vista material, la ley se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general.<sup>7</sup>

La Ley, dice San Isidoro de Sevilla, “debe ser honesta, justa posible, conforme a la naturaleza y a las costumbres patrias, conveniente al lugar y tiempo, necesaria, útil, clara, no sea que induzca a error por su oscuridad, y dada la Ley no para el bien privado sino para utilidad común de los ciudadanos”.<sup>8</sup>

La palabra ley tiene múltiples acepciones. Puede considerarse como una norma constante e invariable a la que se sujetan los seres de la creación y que derivan de la constitución de nuestro ser (ley natural); puede ser un precepto dictado por la divinidad (ley divina) o la recta razón; un conjunto de normas para regular la

<sup>7</sup> Ver Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 10ª edición, Porrúa, México, 1963, p. 40

<sup>8</sup> Martínez Báez, Antonio, *Derecho Legislativo o Parlamentario. Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987, p. 30

conducta humana; una declaración solemne del Poder Legislativo que tiene por objeto el régimen interior de la nación y el interés común.

Las únicas leyes sobre las que pueden legislar los hombres son las relativas a la conducta humana. En este apartado nos referiremos al concepto de ley como el producto o resultado de la labor legislativa del Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados o la Asamblea Legislativa del D.F., es decir, la ley en un sentido formal y material.

Villoro Toranzo señala que “ la ley es el producto de la legislación, es decir, el producto del proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas de observancia general.”<sup>9</sup>

La palabra “ ley “, dice Don Joaquín Escriche, viene del verbo latino *legere*, en cuanto significa escoger, según unos, y en cuanto significa leer, según otros, “porque la ley escoge mandando unas cosas y prohibiendo otras para la utilidad pública, y se leía al pueblo para que todos lo supiesen.”<sup>10</sup>

Montesquieu en su obra *El espíritu de las leyes* define a las leyes como las relaciones derivadas de la naturaleza de las cosas, en este sentido todos los seres tienen sus leyes: la divinidad tiene sus leyes, el mundo material tiene sus leyes, las inteligencias superiores al hombre tienen sus leyes, los animales tienen sus leyes, el hombre tiene sus leyes. Hay pues una razón primitiva; y las leyes son las relaciones que existen entre ellas mismas y los diferentes seres, y las que median entre los seres diversos. Más adelante señala: “la ley, en general, es la razón humana en cuanto se aplica al gobierno de todos los pueblos de la tierra; y las leyes políticas civiles de cada nación no deben ser otra cosa sino casos particulares en que se aplica la misma razón humana. Deben ser estas últimas tan ajustadas a las condiciones del pueblo para el cual se hacen, que sería una rarísima casualidad si las hechas para una nación sirvieran para otra. Es preciso que esas leyes se amolden a la naturaleza del gobierno

<sup>9</sup> Villoro Toranzo, Miguel, *op cit*, p. 168

establecido o que se quiera establecer, bien sea que ellas lo formen, como lo hacen las leyes políticas, bien sea que lo mantengan, como lo hacen las leyes civiles.”<sup>11</sup>

En el tiempo de la monarquía absoluta, la ley provenía de un solo individuo: el rey. Su voluntad era la ley. A partir de la Revolución francesa, la ley se convirtió en la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir personalmente o por medio de sus representantes a su formación. La ley debe ser la misma para todos, ya defienda o castigue. Todos los ciudadanos siendo iguales para ella son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades y sin otras distinciones que sus virtudes y talentos.”<sup>12</sup>

La ley, considerada exclusivamente en el ámbito jurídico como acepción de acto de imperio o soberanía del Estado, tiene como elementos sustanciales la abstracción, la impersonalidad y la generalidad, por virtud de los cuales entrañan sus normas jurídicas que no aplican su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean.<sup>13</sup>

Las leyes deben contener mandatos obligatorios, es decir, revestidos de eficacia. El Derecho se exterioriza en normas imperativas que establecen un orden y determinan una obligación para que todos la cumplan.

Por lo tanto, todo acto de autoridad que establezca normas jurídicas con estas características, será siempre una ley en su contexto material, aunque no provenga del órgano estatal en quien se deposite predominantemente la función legislativa.<sup>14</sup> Si

<sup>10</sup> Ortiz Ramírez, Serafín. *Derecho Constitucional Mexicano*, UNAM, México, 1961, p. 362

<sup>11</sup> Montesquieu *El espíritu de las leyes*, Grandes Clásicos del Derecho, Volumen 3, Oxford University Press México, 1999, p. 1-5

<sup>12</sup> Artículo 6 *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, citada por Ortiz Ramírez, Serafín, *op cit*, p. 366

<sup>13</sup> Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia tesis 643, Tomo CXVIII del Semanario Judicial de la Federación. Citada por Burgoa, *Breves estudios sobre Poder Legislativo*, UNAM, México, 1966, p. 20

<sup>14</sup> Los reglamentos que elaboran el Presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas, son actos legislativos desde el punto de vista material si contiene normas jurídicas que

estas leyes además, emanan del órgano legislativo, son también leyes en sentido formal, por el órgano del que emanan.

“ Ley en sentido formal, es lo acordado por los órganos legislativos competentes, dentro del procedimiento legislativo “<sup>15</sup>

La ley, señala Duguit, es una disposición establecida por vía general, es decir, que no desaparece después de su aplicación en un caso previsto y determinado, sino que sobrevive a esta aplicación y sigue aplicándose a todos los casos idénticos al previsto, siempre y cuando no se derogue. Por ser general, es así mismo, abstracta, con lo que se da a entender que al dictarse, no se tiene en cuenta especie o persona alguna.<sup>16</sup>

Para Kelsen, el concepto de legislación se identifica con los de producción, creación o posición del Derecho. Se llama legislación a la actividad de los órganos especializados encaminada conscientemente al establecimiento de normas jurídicas. Esta es sólo un caso particular de la creación del Derecho, del mismo modo que la ley, en el sentido técnico de la palabra, representa un caso particular, una forma posible del Derecho. La creación del Derecho es mucho más amplia, no se reduce a la función legislativa de los órganos constituidos democráticamente, también la costumbre, por ejemplo, es creadora del Derecho.<sup>17</sup>

Francisco Geny señala que lo que distingue a la ley escrita de la costumbre es “que representa, relativamente a la norma jurídica que estatuye, la voluntad de un órgano social determinado, vaciado en una fórmula verbal que fija los límites y señala el contenido para imponerla a todos. En cambio, la costumbre propiamente dicha es la obra inconsciente o semi-inconsciente de la masa de interesados. Las costumbres

---

presentan estas características. Además son actos administrativos desde el punto de vista formal, por provenir de órganos de esta índole.

<sup>15</sup> Schmitt Carl, *Teoría de la Constitución*, De. Alianza Universidad Textos, 1992, p. 154

<sup>16</sup> Ver Duguit, Leon, *Manual de Derecho Constitucional*, Librería española y extranjera, Madrid, 1950, p. 90-91

<sup>17</sup> Ver Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, traducción del alemán por Luis Legaz Lacambra, Editorial Nacional, México, 1972, p. 303-306



pueden convertirse en leyes si se redactan y promulgan por la autoridad legislativa”<sup>18</sup>  
Por otra parte, la fuerza obligatoria de la ley sólo corresponde a la fórmula expresiva de la voluntad jurídica del órgano legislativo. La costumbre sólo es obligatoria en tanto que la reconoce y cumple la sociedad.

Veamos ahora a modo de resumen, cuáles son las características de la ley:

- a) Es general, porque es una regla que se aplica a todos los casos particulares que reúnen las condiciones que la misma ley prevé para su aplicación. De esta manera, predetermina y adecua a ella cualquier caso concreto.
- b) Es abstracta, porque regula por igual a todos los casos que conlleven a la realización del supuesto normativo, no agotándose por la aplicación de los mismos, rigiendo hasta su abrogación ya sea tácita o expresa.
- c) Es imperativa u obligatoria, es decir, el Estado cuenta con medios coercitivos para imponerla.
- d) Es dictada por el Congreso, no valiendo su ignorancia como excusa para su incumplimiento, ni el desuso, la costumbre o la práctica en contrario.<sup>19</sup>

## 2. El decreto

En general se llama decreto a toda resolución que dicta una persona investida de autoridad en ejercicio de sus funciones sobre algún asunto particular de su competencia.

El término decreto proviene del latín *decretum* que generalmente hace referencia a la facultad reglamentaria del poder Ejecutivo, sin embargo, para los efectos del artículo 70 de nuestra constitución, se refiere a las disposiciones de carácter particular que

---

<sup>18</sup> Ver Geny, Francisco, *Método de interpretación y fuentes en Derecho privado positivo*, 2ª. Editorial Reus, Madrid, 1925, p 231

<sup>19</sup> Ver Pedroza de la Llave, Susana, *Comentarios al artículo 70) constitucional en Derechos del pueblo mexicano México a través de sus constituciones*, Tomo VII, LV Legislatura de la Cámara de Diputados y Porrúa, 1994, p. 625

expide el Congreso y que se refieren a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas, como por ejemplo las relativas a otorgar licencias al titular del Ejecutivo, a admitir su renuncia, a designar Presidente de la República interino o sustituto, así como para autorizar a un ciudadano mexicano a prestar sus servicios a un gobierno extranjero.<sup>20</sup>

Los decretos completan la producción normativa del Estado frente las dificultades que tiene el Congreso de desarrollar una obra legislativa completa. Se trata de actos formalmente legislativos aunque materialmente carezcan del contenido o de los lineamientos propios de una ley general, abstracta e impersonal.

D. Manuel Herrera y Lasso definió al decreto como " una norma particular y concreta porque sus disposiciones resuelven un caso único y limitan la eficacia de su imperio a un órgano de autoridad o a una persona física o moral. La clave de la cuestión estriba en las distintas facultades legislativa y ejecutivas. El ejercicio de estas últimas se expresa mediante decretos" <sup>21</sup>

La Constitución centralista de 1836 tuvo el acierto de distinguir entre las resoluciones del Congreso que tienen el carácter de ley y las que se consideran como decretos. " El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que, dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas."<sup>22</sup>

En la Constitución de 1857 se adoptó el criterio según el cual toda resolución legislativa del Congreso podía tener únicamente el carácter de ley. Posteriormente, con las reformas de 1874, se modificó el precepto correspondiente para establecer que

<sup>20</sup> *Idem.* p. 626

<sup>21</sup> Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios Constitucionales*, Editorial Jus, México, 1964, p. 183

<sup>22</sup> Ver "Las Siete Leyes Constitucionales de 1836" en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1994*, 18ª edición, Porrúa, México, 1994, p. 218

todas las resoluciones del Congreso tienen el carácter de leyes o decretos. La Constitución de 1917 reprodujo esta disposición.

Camposeco Cadena señala que desde el punto de vista formal, el decreto puede ser una norma individualizada o concreta que presenta las siguientes características:

- a) Es de carácter obligatorio;
- b) Es particular, es decir, su hipótesis normativa está determinada por la singularidad;
- c) Es concreto e individualizado;
- d) Está destinado a personas jurídicas, de derecho público o privado, morales o físicas;
- e) Es relativo a regir en un determinado tiempo y lugar, con vigencia precisa.<sup>23</sup>

Del análisis del texto constitucional, de la legislación orgánica y de la reglamentaria del Congreso de la Unión, podemos darnos cuenta que los decretos que derivan del Poder Legislativo revisten formalidades equiparables o iguales a las que se deben cumplir para expedir las leyes porque son actos formalmente legislativos.

Al respecto Ochoa Campos señala que “ la Constitución no desconoce que entre las actividades del Poder Legislativo puede establecerse una diferencia en razón de la diversa naturaleza de las resoluciones en las que se concreta aquella actividad y, a pesar de ello, a todas las sujetas al mismo régimen, únicamente por ser actos que emanan del mismo poder.”<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Ver Camposeco Cadena, Miguel Angel, *De las iniciativas.* p. 70

<sup>24</sup> Ochoa Campos, Moisés, *Derecho legislativo mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1984

### III. Sujetos del proceso legislativo

Los sujetos del proceso legislativo son los legisladores o creadores de la ley (sujetos activos) y los destinatarios de la misma (sujetos pasivos).

Siendo la ley una disposición de carácter general, los sujetos pasivos en sentido amplio son todos los miembros de la sociedad que están bajo su ámbito de aplicación y que están obligados a cumplirla. Sin embargo, es tarea de las comisiones parlamentarias definir los sujetos pasivos en sentido estricto a los que va dirigida la ley con el propósito de identificar si las disposiciones son conformes con la normatividad relacionada con la materia y si satisfacen sus demandas.

Como hemos venido analizando en los capítulos anteriores, en los sistemas democráticos, siguiendo la definición de la Declaración francesa de 1789, la ley es la expresión de la voluntad general. Por lo tanto, el pueblo, como titular de la soberanía, adquirió el derecho de legislar que antes era de exclusiva potestad real. Sin embargo, el pueblo no puede hacerlo en sí mismo; en sentido estricto, hace efectivas las funciones públicas por medio de la representación. De ahí que sean los órganos representativos los que desempeñan la función legislativa.

En México, la facultad de iniciar leyes corresponde ampliamente al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados. En términos generales, estos son los sujetos activos del proceso legislativo. Al tratar el tema de la iniciativa legislativa estudiaremos algunos casos en que las solicitudes y peticiones de otros órganos del Estado y de los particulares pueden traer consigo la promulgación de una ley o un decreto, en cierto sentido también pueden considerarse iniciativas de ley.

## IV. Las etapas del proceso legislativo

En términos generales, el proceso legislativo se divide en tres fases, " una inicial que se traduce en el acto de la iniciativa legislativa y que pone en marcha a toda la maquinaria legislativa; una fase central que lleva a cabo el perfeccionamiento de la ley para que alcance plena existencia jurídica y una final por la que la ley, jurídicamente perfecta adquiere eficacia, *erga omnes*, haciéndose activamente imperativa, con lo cual queda concluso el proceso legislativo. " <sup>25</sup>

Dentro de estas fases. consideraremos ocho etapas en que se puede dividir el proceso legislativo en nuestro país: iniciativa, dictamen, discusión, votación para aprobación o rechazo, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia. Para algunos doctrinarios, el proceso legislativo concluye después de la votación en que se alcanza la aprobación de ambas cámaras de un proyecto de ley o decreto porque en este momento termina la función del Poder Legislativo y comienza la intervención del Ejecutivo en el proceso de formación de leyes.

Si bien en este trabajo estamos analizando la función legislativa del Congreso de la Unión, haremos también un breve estudio del resto de las etapas del proceso legislativo en las que interviene el Ejecutivo, esto es la sanción, la promulgación, la publicación y la iniciación de la vigencia, con el propósito de conocer los requisitos para que adquiera eficacia el objeto del acto legislativo.

---

<sup>25</sup> Xifras Heras, Jorge, *El proceso legislativo*, Universidad Barcelona, Instituto editorial Reus, Madrid, 1961, p.15 Al respecto Miguel Angel Camoseco Cadena distingue los actos principales para la producción legislativa: a) la proposición de ley o decreto que se conoce como iniciativa; b) el dictamen que rinden las comisiones de dictamen legislativo; el proceso parlamentario de discusión del contenido del dictamen y de las proposiciones que contienen las normas de la Ley o el Decreto; d) el procedimiento para la aprobación que sigue la Asamblea al votar la proposición formulada por la Comisión de dictamen legislativo) la observancia de la formula de expedición; f) la sanción, como acto por el que se otorga la obligación de cumplimiento jurídico a la norma por parte de los órganos que intervienen en la producción legislativa; g) la remisión a la Cámara colegisladora para que reproduzca los procedimientos anteriores y proceda a la remisión del Ejecutivo; h) la promulgación por parte del Ejecutivo; i) la publicación de la ley para que sea del conocimiento de todos los gobernados; j) la fecha de inicio de la vigencia para que la ley, pueda ser observada por los ciudadanos y aplicada a los órganos de gobierno. Camoseco Cadena, Miguel Angel, *De las iniciativas. Manuales elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos*, LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México, sd, p. 20-21

"El proceso legislativo con todo lo que comprende: iniciativa, estudios, discusión, intervención alternada de dos cámaras colegisladoras y veto, existe para dar seguridad jurídica, para que la norma sea adecuada y correcta, procurar eliminar vicios de inconstitucionalidad, hacer pública y evidente la existencia de la ley, dar oportunidad a que por distintos medios extrajurídicos se oiga el sentir del mayor número de interesados y posibles afectados por la ley y también evitar que en una institución de orden público se den los vicios del consentimiento: error, dolo o violencia " <sup>26</sup>

A continuación estudiaremos cada una de estas etapas:

## 1. Iniciativa legislativa

La iniciativa es el acto que pone en marcha el proceso legislativo. En ella se determina el objeto sobre el que se desarrollará la actividad del órgano legislativo hasta llegar a su perfección.

En su sentido amplio, una iniciativa " es la facultad o el derecho que la Constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto. " <sup>27</sup>

En sentido estricto, la iniciativa consiste en la facultad que tienen ciertos funcionarios de representación popular, investidos de potestad jurídica pública y determinados órganos del Estado para formular un texto que puede presentarse ante una cámara con el propósito de que, mediante el cumplimiento de un procedimiento reglamentario y constitucional, se constituya en ley al aprobarse. <sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Artega Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, Oxford University Press México, México, 1999 p. 280.

<sup>27</sup> *Idem* p. 275

<sup>28</sup> Ver Camposeco Cadena, Miguel Angel, *De las iniciativas...*, p. 25

Las primeras monarquías constitucionales reservaron al Ejecutivo el derecho exclusivo de iniciar las leyes. En España por ejemplo, el *Estatuto Real* establecía que no podía deliberarse sobre ningún asunto que no se hubiera sometido, expresamente, a su examen, en virtud de un Derecho Real. En la *Constitución francesa de 1814* se encuentran preceptos similares. Por otra parte, las modernas constituciones reconocen simultáneamente el derecho de iniciativa tanto al Ejecutivo, (Presidente, Jefe de Estado o Gabinete) como a las cámaras (Asambleas, Congresos o Comisiones) y en algunas legislaciones al Poder Judicial en lo relativo a su ramo, a los particulares o a ciertos grupos representativos de la población<sup>29</sup>

La necesidad de agilizar el proceso legislativo parlamentario en la elaboración de disposiciones y el estudio de éstas, hizo necesario traspasar al Ejecutivo ciertas atribuciones normativas a través de dos vías: a) la potestad reglamentaria del gobierno, y b) la facultad de dictar disposiciones administrativas con carácter de ley (decretos- ley y decretos) Como resultado de esto, el Poder Legislativo no produce la totalidad de las normas que integran el orden jurídico.

En México, el artículo 71 de nuestra Constitución señala quienes gozan de la facultad de iniciar leyes o decretos de forma genérica o amplia:

- a) El presidente de la República
- b) Los diputados y senadores del Congreso de la Unión, y
- c) Las Legislaturas de los estados

Estos órganos pueden plantear iniciativas sobre cualquier materia y en cualquier momento, con algunas reservas que expresamente señala la Constitución, por ejemplo, se ha confiado de manera exclusiva al Presidente de la República, la facultad de iniciar el decreto de suspensión de garantías individuales conforme al artículo 29 constitucional, nadie más puede hacerlo.

<sup>29</sup> Xifras Heras, Jorge, *op cit*, p. 19

Al respecto, Don Manuel Herrera y Lasso señala que el artículo 71 constitucional, adolece de una adecuada precisión legislativa, pues “ni son todos los que están, ni están todos los que son.” “No son todos los que están” porque no todos los sujetos enumerados en el precepto constitucional pueden, indistintamente y en todos los casos, ejercer su facultad de iniciativa. Por ejemplo, no la tienen los diputados ante la Cámara de Senadores, ni éstos ante la de Diputados, pues las iniciativas de los legisladores federales deben presentarse ante la cámara a la que pertenecen. Por otra parte, “no están todos los que son” porque son también iniciadores ciertos sujetos no incluidos en el precepto de referencia, como los habitantes de un territorio que piden la erección de una entidad en estado, las fracciones que intentan formar uno nuevo, los gobernadores de los estados o la Asamblea legislativa del D.F.<sup>30</sup>

Las iniciativas pueden ser presentadas ante cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión excepto en algunos casos que más adelante analizaremos. Después pasan a la comisión que corresponda, de acuerdo con el tema de que se trate, para su estudio y dictamen.<sup>31</sup>

El artículo 71 también señala una diferencia fundamental en la tramitación de las iniciativas del Presidente, de las Legislaturas de los estados y de las diputaciones (de forma colegiada) por una parte y la de los diputados y senadores que no forma una diputación, por la otra; las primeras pasarán desde luego a la comisión; las segundas se sujetan a los trámites que designe el Reglamento de Debates. En el apartado sobre la etapa del debate analizaremos este caso especial.

Algunos otros órganos del Estado tienen facultades de iniciar leyes pero de manera excepcional, su campo de acción es restringido, particular y concreto. En el apartado relativo a las iniciativas restringidas estudiaremos estos casos.

<sup>30</sup> Ver Herrera y Lasso, Manuel, “El reglamento del Congreso (1949-1951) en Estudios políticos y constitucionales, recopilación de Raquel Herrera Lasso y Jaime del Arenal Fenocho, Miguel Angel Porrúa, México, 1986, p. 157-158

<sup>31</sup> Ver Pedroza de la Llave, Susana; Concha Cantú, Hugo Alejandro, *Comentario al artículo 71 constitucional, en Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Tomo VII, 4ª edición, Porrúa y Cámara de diputados, México, 1994, p. 756-780



Los funcionarios a que se refiere el artículo 71 constitucional, están obligados a presentar sus iniciativas en los términos que dispone el RGIC y la práctica parlamentaria; por lo tanto, deben contener: una exposición de motivos, el fundamento constitucional y el proyecto de ley o decreto debe presentarse como se desea que se apruebe. Este ordenamiento supone de los legisladores y del Ejecutivo, el conocimiento del sistema normativo para la formación de leyes.<sup>32</sup>

Nuestra Constitución no otorga a ningún otro órgano del Estado ni a los particulares la facultad de iniciar leyes o decretos, sin embargo, pueden colaborar en la elaboración de las iniciativas con los titulares del derecho de presentarlas. Por ejemplo, las iniciativas que presenta el Presidente son el resultado de un complejo proceso de formulación, que en ocasiones se inicia con consultas, foros, sondeos de opinión y continúa con la elaboración de anteproyectos por especialistas, que pueden llegar a someterse a la consideración de técnicos y sectores interesados.

Sin embargo, esta posibilidad queda al arbitrio del Ejecutivo y no existe un procedimiento específico o formal para que los especialistas en cada una de las materias objeto de la legislación o ciertos grupos representativos de la sociedad, puedan presentar sus proyectos de ley y emitir sus opiniones respecto a las disposiciones que regularan su actividad ordinaria o cuestiones fundamentales dentro de su vida en sociedad. En el último capítulo de este trabajo analizaremos más a fondo esta posibilidad, sus ventajas y dificultades, así como las razones que se consideran para limitar el derecho de iniciar leyes a ciertos grupos sociales.

El artículo 61 del RGIC establece que toda petición de particulares, corporación o autoridad que no tenga derecho de iniciativa, deberá ser enviada por el presidente de

---

<sup>32</sup> Miguel Angel Camposeco Cadena hace un análisis de las acciones que deben ser consideradas para presentar en forma eficiente y global cualquier iniciativa de ley. Considera que para planear y organizar una iniciativa, ya sea que provenga del Ejecutivo o de cualquier otro titular, es conveniente proceder a la preparación de un plan general que permita globalizar toda la compleja gama de actividades que deben realizarse para obtener un fin propositivo. En el apartado relativo a la formación

la cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, luego, las comisiones dictaminarán si las mismas son de tomarse o no en consideración. Esto implica que la comisión respectiva hace suya la petición para no infringir lo dispuesto por el artículo 71 constitucional.<sup>33</sup>

## La iniciativa del Presidente de la República

En un sistema presidencial como el nuestro, el Presidente de la República es el titular de la facultad más amplia de iniciar leyes, pues comprende su acción casi todas las materias. Además tiene el derecho exclusivo en ciertas áreas como: en los casos de suspensión de garantías y otorgamiento de facultades extraordinarias; renuncia al cargo; en materia hacendaria: para presentar las iniciativas de la Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la cuenta pública; en el uso de la guardia nacional; tratados y convenciones; salida de tropas nacionales del territorio nacional y permisos para que tropas extranjeras pasen por él; licencias y renunciaciones de los Ministros de la Corte; declaración de guerra, entre otras.

Puede iniciar leyes ante cualquiera de las cámaras, ante la Comisión Permanente y ante el Congreso cuando actúa como asamblea única. Las iniciativas del Presidente pasan desde el momento de su presentación a la comisión o comisiones correspondientes para su estudio.<sup>34</sup>

Es importante señalar que la Constitución prevé la posibilidad de que cualquiera de las cámaras pueda citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de departamentos administrativos, así como a los directores y

---

de las iniciativas analizaremos con más detenimiento sus propuestas. Camposeco Cadena Miguel Angel, *De las iniciativas.* p. 28

<sup>33</sup> Ver Serna de la Garza, José Ma, *op cit.* p. 47

<sup>34</sup> Cuando una iniciativa proviene del Ejecutivo, de las Legislaturas de los estados o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la presentación de la misma se hace mediante un oficio dirigido al titular de la Secretaría de Gobernación, dependencia que por disposición de la Ley Orgánica de la Administración Pública es la encargada de conducir los trámites y las relaciones del Ejecutivo con otros poderes de la Unión, a la Cámara de origen o de competencia, según el caso y la naturaleza del

administradores de organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. (artículo 93 constitucional) En este caso, la iniciativa que derive de un acuerdo en virtud del cual se ejercite este derecho, sólo podrá derivar de los integrantes de la cámara que están conociendo del negocio.

Por lo tanto, los Secretarios de Estado, los jefes de departamentos y cualquier otro funcionario que dependa del Presidente, no tienen la facultad de iniciativa. Las intervenciones que prevé el artículo 93 constitucional, son simples informes y no se califican de iniciativas.

## **Las iniciativas de los legisladores federales**

El derecho de iniciar leyes en el ámbito federal, no compete al Congreso de la Unión en sí ni a cada una de las cámaras que lo integran como cuerpos colegiados. Compete a los diputados y senadores en lo individual o bien al conjunto de parlamentarios de la Cámara que integran una diputación, es decir, también tienen el derecho de iniciativa en forma colegiada como integrantes de la misma.

En la actualidad observamos, cada vez con mayor frecuencia, que las iniciativas de los legisladores se han incrementado en relación con años anteriores. Esto se debe principalmente a la pluralidad política del Congreso, en virtud de la cual, los legisladores de la oposición hacen valer las demandas de sus partidos a través de la presentación de iniciativas. Durante el largo tiempo en que el Congreso tuvo mayoría del partido en el poder, los legisladores se limitaban a aprobar las iniciativas del Ejecutivo sin proponer proyectos distintos.

---

asunto a legislar, al cual se acompaña el texto del documento que materialmente contiene la iniciativa del proyecto de ley o decreto. Camposeco Cadena, Miguel Angel, *De las iniciativas*. . p. 35

Los legisladores pueden iniciar leyes en cualquier materia con excepción a las que le corresponden de forma privativa al Ejecutivo o a otros órganos. Las iniciativas deben presentarse ante la cámara a la que pertenecen, es decir los diputados ante la Cámara de Diputados y los senadores ante la Cámara de Senadores.<sup>35</sup>

Las iniciativas que presenten los legisladores federales una vez presentadas a la cámara respectiva, no pueden ser retiradas ni modificadas por su autor; la iniciativa se desliga de la voluntad de quien la formuló y adquiere vida propia. El legislador ya no puede volver a presentar una nueva propuesta sobre la misma materia.

Sólo el Congreso tiene facultad para presentar la iniciativa de su propia *Ley Orgánica* y sus modificaciones.

## Las iniciativas de las Legislaturas de los estados

La tercera fracción del artículo 71 hace referencia al derecho de iniciar leyes de las Legislaturas de los estados. Estas se integran por diputados que representan a una entidad federativa o al Distrito Federal ante el Poder Legislativo federal. " No se trata de un nuevo y diverso titular de la iniciativa; son los mismos legisladores, sólo que en grupo. Las iniciativas que exponen merecen, por el hecho de ser presentadas en equipo, un trámite especial."<sup>36</sup>

Las legislaturas de los estados al ejercitar su derecho de iniciativa están en posibilidad de neutralizar la acción centralizante de los poderes federales, pueden proponer medidas que, tanto en nivel fundamental como secundario, fortalezcan los poderes locales.

---

<sup>35</sup> Las iniciativas de los diputados y senadores del Congreso de la Unión, pueden correr dos trámites preliminares, a elección del autor; o se presentan por escrito ante la Secretaría de la Mesa Directiva para que informe a la cámara de la presentación del proyecto legislativo, y la presidencia lo turne a las comisiones para su estudio; o bien, el autor de la iniciativa, lee el documento desde la tribuna, hecho lo cual el presidente dicta el turno de envío a la comisión respectiva. Camposeco Cadena, Miguel Angel. *De las iniciativas...* p. 35

<sup>36</sup> Arteaga, *Traído de Derecho Constitucional*. p. 288

Cuando una legislatura local presenta como cuerpo colegiado un proyecto de ley ante el Congreso de la Unión, previamente debe ser aprobado y discutido en el ámbito local. En esa etapa es suficiente que sea consentido por la mayoría del quorum, para que el órgano legislativo federal lo considere apto de ser admitido como una auténtica iniciativa.

## **Iniciativas restringidas**

Se llaman así a las iniciativas de ciertos titulares de éste derecho que pueden presentarlas solamente en materias concretas, en situaciones específicas y que requieren texto expreso para que puedan hacerlo. En nuestro país, se consideran iniciativas restringidas las siguientes:

a) Los gobernadores de los Estados pueden iniciar leyes solamente cuando existan disposiciones legales que expresamente los autoricen y respecto a las materias expresamente previstas, por ejemplo: convenios de límites entre dos estados, conflictos entre poderes de naturaleza política y para solicitar la protección de los poderes federales cuando las legislaturas locales estén en receso y se presenten casos de sublevación o trastorno interior.

b) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal también tiene el derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso general conforme al apartado C fracción V del artículo 122, sin embargo, sólo puede hacerlo respecto a materias relativas al propio Distrito Federal y en forma colegiada. Los diputados de la Asamblea no pueden iniciar leyes de forma individual.

## **El poder judicial federal**

El poder judicial federal, carece del derecho de iniciativa, sin embargo, tiene una cierta facultad de iniciar prevista en los artículos 97 párrafo tercero, 107 fracción XVI

y 110 constitucional. En el primer caso, en el supuesto de que la Corte practique alguna averiguación de hechos que constituyan la violación del voto público, los resultados de su investigación pueden hacerse llegar al Congreso de la Unión y aunque no se presente en forma de iniciativa, existe la posibilidad de que en virtud de éstos, el órgano legislativo emita un decreto. En los otros casos, la Corte puede solicitar la destitución de un servidor público de los enumerados en el artículo 110 cuando insistiere en la repetición del acto reclamado o trate de eludir la sentencia de la autoridad federal.

En la práctica los integrantes de la Corte son constantemente consultados y referidos para formular iniciativas de ley, algunos han llegado a formar parte de las comisiones redactoras cuando se ventilan leyes o reformas que tienen relación con su organización, funcionamiento y el trámite del juicio de amparo.

En algunos estados de la República, el Tribunal superior de Justicia cuenta con la facultad de presentar proyectos de ley o decreto ante su Legislatura o Congreso local sobre asuntos relacionados con la administración de justicia; así lo contempla, por ejemplo, la Constitución del estado de Baja California Sur de 1975. En otros países también se presenta esta posibilidad como en Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

Recientemente se presentó la iniciativa de reconocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de proponer la creación de ciertas leyes en asuntos de la competencia de la rama judicial. Esta facultad se le concedió en algunos ordenamientos de nuestra historia constitucional como las *Siete Leyes de 1836*, el *proyecto de Constitución de 1842* y las *Bases Orgánicas de 1843*. Sin embargo, algunos doctrinarios y funcionarios opinan que sería inconveniente ampliar esta facultad a la Corte. Elisur Artega considera que uno de ellos sería el que “desaparecería su imparcialidad respecto de ciertas materias; al no haber otras instancias, los Ministros de la Corte pudieran llegar a conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad o amparos enderezados en contra

de leyes o reformas que ellos hubieran iniciado; otro, si para salvaguardar la autoridad de la Corte los legisladores optan por aprobar la iniciativa en sus términos, perdieran su carácter de auténticos representantes. <sup>37</sup>

### **Las iniciativas de los particulares**

También se discute sobre la conveniencia o inconveniencia de que los particulares puedan presentar iniciativas de ley al Congreso de la Unión. En este apartado no analizaremos este punto que será materia del capítulo quinto. Haremos referencia ahora a las solicitudes o peticiones de los particulares que traen como consecuencia la promulgación de un decreto o ley por parte del Congreso.

En este caso encontramos que, cuando un particular solicita al Congreso o a la Comisión Permanente permiso o licencia para prestar voluntariamente servicios a un gobierno extranjero o aceptar y usar condecoraciones extranjeras y admitir del gobierno de otro país títulos o funciones, a su solicitud le recae un decreto. Por otra parte, cuando, en ejercicio de la acción popular se denuncian ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, la promoción de los particulares alcanza rango constitucional.

También en el caso de la fracción III del artículo 73 constitucional, cuando los ciudadanos pertenecen a una fracción que solicita la creación de un nuevo estado dentro de los límites de las entidades existentes, de la acción de los particulares puede derivar toda una ley, orgánica, reglamentaria u ordinaria. El Congreso aprueba entonces una ley que determina la estructura provisional de la nueva entidad, se le asignan órganos y facultades y se señalan las disposiciones que ordenarán su vida interna. Esta facultad la tienen incluso los ciudadanos extranjeros tanto para la creación de nuevos estados como para la admisión de un nuevo estado en la Federación.

---

<sup>37</sup> *Idem* p. 290

En los demás casos, los particulares, las corporaciones o autoridades que no tienen expresamente la facultad de presentar una iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, pueden hacerlo por vía indirecta en ejercicio de su derecho de petición, que el artículo 8 constitucional consagra a todo individuo y el artículo 35 fracción V a los ciudadanos mexicanos.<sup>38</sup> Según lo dispuesto por el artículo 61 del RGIC, las peticiones hechas ante cualquiera de las cámaras siguen un proceso especial:

El presidente de la cámara ante la que se presentó la petición lo turna a la comisión correspondiente según el tema de que se trate, se estudia y resuelve si se tomará o no en consideración a través de un dictamen. Si se resuelve en sentido afirmativo, los diputados y senadores presentan la iniciativa como suya, de lo contrario, infringirían el artículo 71 constitucional. Si el dictamen es desfavorable, la cámara desecha la proposición a través de una votación. Si la Asamblea vota en contra del dictamen de la comisión, la petición será devuelta a la misma para su nuevo estudio.

Es importante aclarar que en nuestro país no existe, como en otros, la iniciativa popular; es decir, el derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar a la autoridad a legislar sobre una cuestión (simple) o el derecho a presentar un proyecto de ley (formulada).<sup>39</sup>

Solamente algunas constituciones locales como la de San Luis Potosí y de Chihuahua, expresamente conceden a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes. En Chihuahua el derecho de iniciar leyes y decretos corresponde al gobernador, al tribunal superior, a los ayuntamientos y a los chihuahuenses; existe también la

<sup>38</sup> Miguel Ángel Camposeco Cadena señala que no debe confundirse el derecho de iniciativa con el derecho de petición que consagra el artículo 8 constitucional. Las diferencias son claras. Ambos son derechos constitucionales, el de iniciativa, es un derecho público objetivo, el de petición es un derecho público subjetivo. El primero se transforma en ley, el segundo obtiene un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido. Además, la iniciativa se formula, exclusivamente ante órganos legislativos; la petición, ante cualquier funcionario o empleado público, sin restricción de jerarquía administrativa. Por último, un particular no puede promover una iniciativa, aunque puede formular una petición a una cámara o al Congreso o su Comisión permanente y que, a la misma, recaiga una resolución que puede revestir el carácter de un decreto. Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *De las iniciativas* .. p. 26

<sup>39</sup> Ver García Pelayo, *Manuel, Derecho constitucional comparado*, 6ª edición, Manuales de la revista de occidente, Madrid, 1961, p. 184



posibilidad de que se les avise la fecha en que será considerada su iniciativa para que por conducto de un representante intervengan en la discusiones, pero sin derecho a votar.

## **Plazo y forma de la iniciativa**

En términos generales, las iniciativas de leyes y decretos se pueden presentar en cualquier tiempo, no existe un plazo para su presentación. La excepción es en materia hacendaria: la ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, deben presentarse a más tardar el 15 de diciembre. La cuenta anual debe exponerse a más tardar el 10 de junio. Este plazo puede ampliarse si hay una solicitud justificada del Presidente de la República, a juicio del secretario del ramo. Sin embargo, en la práctica, deben aprobarse anualmente las disposiciones fiscales y no pueden retrasarse.

Por lo que se refiere a la forma que debe seguir la presentación de las iniciativas, ni la LOCG ni el RGIC establecen los requisitos que deben cubrir. Entonces debe estarse a lo que la práctica y las costumbres parlamentarias determinan, algunas de las cuales se han definido en los llamados “acuerdos parlamentarios”.

En la práctica las peticiones que hacen los particulares y ciertas autoridades basta con que se formulen con claridad y que los hechos se narren con congruencia para que se considere admisible y se le dé curso. En cambio, las iniciativas que presenten las autoridades que señala el artículo 71 constitucional, deben contener todos los elementos propios de una ley o un decreto: la exposición de motivos, los fundamentos legales, el desarrollo integral de todo el cuerpo normativo, la forma en como se pretende que se expida la ley y todos los artículos transitorios.

## Presentación de la iniciativa

Como vimos anteriormente, las iniciativas de ley pueden presentarse ante cualquiera de las cámaras con excepción de algunos casos expresamente previstos en la Constitución tales como los proyectos que versen sobre: empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas; que deben discutirse primero en la Cámara de Diputados. Estas contribuciones afectan más directamente al pueblo que a las entidades federativas como tales; de ahí que se deba conocer primero por la cámara genuinamente popular antes que por la que representa a las entidades federativas.<sup>40</sup> Si la Cámara de Diputados rechaza el proyecto, no puede volver a presentarse en el periodo de sesiones de ese año.

El artículo 72 constitucional también dispone que las iniciativas de leyes o decretos se deben discutir preferentemente en la Cámara en que se presenten, sin embargo, si transcurre un mes desde que se pasa a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, puede presentarse y discutirse el mismo proyecto de ley o decreto en la otra cámara. Por lo tanto, aunque se trate de las materias reservadas al conocimiento de la Cámara de Diputados, si se presenta este supuesto, podrá conocer primero la Cámara de Senadores.<sup>41</sup>

La Cámara que conoce primero de las iniciativas se denomina *cámara de origen*, la que conoce en segundo lugar *cámara revisora*. Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores pueden hacer las veces de cámara de origen o revisora, salvo en los casos que hemos señalado anteriormente en que la Cámara de Diputados necesariamente debe conocer primero de ciertas iniciativas.

Camposco Cadena señala que el texto de todas las iniciativas debe contener como requisitos invariables los siguientes:

<sup>40</sup> Ver Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional...* p. 291

<sup>41</sup> Ver Pedroza de la Llave, Susana, *Comentario al artículo 72 constitucional...* p. 691

- a) La Cámara destinataria o de origen;
- b) El nombre de la persona u órgano que promueve;
- c) La exposición de motivos;
- d) El fundamento jurídico constitucional del derecho para iniciar leyes o decretos;
- e) La denominación de la ley o decreto iniciado;
- f) El texto del cuerpo normativo propuesto;
- g) Las disposiciones transitorias;
- h) La indicación del lugar y fecha, en donde se produce el documento;
- i) El nombre y firma de quien la promueve o del órgano que la promueve y firma del titular que lo representa.<sup>42</sup>

## **Trámite para las proposiciones que no son iniciativas de ley**

El artículo 58 del RGIC distingue entre las iniciativas de ley y las proposiciones que no tengan ese carácter. Corresponde al autor del proyecto expresar cuando deba ser considerado como una iniciativa de ley en sí misma o cuando simplemente se trata de una proposición que, a su juicio, podría ser ponderada con categoría de tal para que se le diese el carácter de iniciativa después de agotar los trámites necesarios.<sup>43</sup>

El procedimiento que señala el artículo indicado es el siguiente: la proposición se presenta por escrito, firmada por aquellos que la promueven ante el presidente de la cámara. Después son leídas en la sesión en que se presenten y se da cuenta de ellas. Leída la proposición, si su autor o uno de ellos si fueran varios, consideran útil exponer los motivos y los argumentos en que se apoya su proyecto, podrán hacer uso de la palabra. Terminada la exposición del autor, se concede la palabra a dos miembros de la cámara para que hablen en pro y en contra del proyecto, prefiriéndose a quien hubiera elaborado el documento. De esta manera, podemos darnos cuenta que el autor tiene dos oportunidades de defender su proyecto.

<sup>42</sup>Ver Camposecco Cadena, Miguel Angel, *De las iniciativas...* p. 48 y ss

<sup>43</sup> Ver Ochoa Campos, Moisés, *op cit.* p. 191

Concluido este breve debate en el que solamente pueden hablar una vez los oradores, se preguntará a la cámara si se admite o no el proyecto con el propósito de ser discutido conforme al dictamen que rinda la Comisión respectiva. Si la respuesta es afirmativa, se turna a la comisión y se sigue el mismo trámite de las iniciativas. De lo contrario será desechado.

Una vez que el proyecto ha pasado a la comisión y ésta formula su dictamen, se sigue el procedimiento que señala el artículo 72 y que analizaremos más adelante.

## 2. Dictamen

Como se ha señalado, para que una iniciativa pueda ser discutida por el pleno de una cámara, es necesario que previamente se dictamine por las comisiones. Esta es la regla general según lo establece el artículo 60 del RGIC. Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los estados o las diputaciones de los mismos, pasarán inmediatamente a la comisión, según lo indica el artículo 71 constitucional.<sup>44</sup>

Al ser turnados los proyectos de ley a la Cámara respectiva, la Mesa Directiva, a través de la Dirección del Proceso Legislativo, turnará la iniciativa a las comisiones. No existe un criterio uniforme para determinar a qué comisión debe turnarse, por lo general se envía a la más relacionada con la materia. Sin embargo, en la práctica suelen turnarse iniciativas de ciertas áreas a comisiones especializadas en materias distintas. Esto complica el proceso de estudio y dictamen de la iniciativa, pues una vez que se inicia en una comisión no puede enviarse a otra. Lo que hacen las comisiones especializadas en el área materia de la iniciativa es solicitar participación con voz pero sin voto en las discusiones. Este problema se evitaría si la LOCG

---

<sup>44</sup> Como analizamos en el primer capítulo, las comisiones de dictamen legislativo de la Cámara de Diputados y las Comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores son las que participan en el proceso de elaboración de leyes y han sido organizadas con el objetivo de especializar a estos órganos y a sus integrantes en el manejo de áreas específicas.

definiera con criterios específicos la competencia de cada una de las comisiones y no se dejara al arbitrio de la Mesa Directiva el turno de los asuntos.

Una vez recibido el proyecto de ley propuesto, la comisión debe deliberar en relación el mismo, introduciendo las modificaciones o adiciones que considere pertinentes. En la práctica, se presenta con frecuencia el caso de que, el presidente de la comisión, turne el proyecto de ley a alguno de los miembros de la misma, para que éste elabore un proyecto de dictamen que luego se someterá a votación en el pleno de la comisión para su aprobación o rechazo.<sup>45</sup>

Todo dictamen que se somete a la consideración de los integrantes de la comisión debe ser resolutivo, sea o no considerado por el pleno; debe tener una parte expositiva de las razones en que se funde para optar por una u otra disyuntiva y concluir con proposiciones claras y sencillas que se someten al voto de los integrantes de la comisión.

El artículo 87 del RGIC señala un plazo de cinco días para que la comisión presente el dictamen, contado a partir del día siguiente a aquel en que se haya recibido el proyecto de ley. En la práctica este plazo es relativo; por lo general el secretario técnico de las comisiones, con auxilio de los asesores parlamentarios, elabora un pre-dictamen que debe ser sometido a la aprobación del pleno de la comisión. Al estar integrada por miembros de distintos grupos parlamentarios existen algunos asuntos en los que es muy difícil que se apruebe de inmediato el pre-dictamen por estar en discusión las tendencias, ideologías y compromisos que hayan adquirido previamente los partidos políticos.

El dictamen de la comisión debe ser firmado por la mayoría de sus integrantes, pero se permite que quienes no estén de acuerdo con la opinión mayoritaria presenten su voto particular por escrito. Los dictámenes así votados pasarán a la plenaria para su discusión.

---

<sup>45</sup> Serna de la Garza, José Ma, *op cit.* p. 48

Para el caso de que se presenten proposiciones que no sean iniciativas de ley por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que la suscriben mayoría de diputación, éstas se llevarán directamente ante la cámara para que ésta decida si se admite o no a discusión; en el primer caso se pasará a la comisión, en el segundo, se tendrá por desechada. Tena Ramírez considera que ésta última tramitación debe servir para tratar las proposiciones, sean o no iniciativas de ley, emanadas de diputados o senadores que no integren diputación. “Dicho trámite obedece a la conveniencia de no entorpecer la labor de las comisiones con proposiciones que en concepto de la cámara no merezcan ser tomadas en consideración.”<sup>46</sup>

### 3. Discusión

Antes de que un dictamen de la comisión sea votada en el seno del pleno de cada cámara para su aprobación o rechazo, tiene que ser estudiado y analizado por los legisladores a través del debate, a fin de que éstos puedan formarse una opinión con base en la cual puedan emitir su voto.

La discusión está regulada en los artículos del 95 al 134 del RGIC. En general, estos artículos establecen las formalidades relacionadas con la integración de las listas de oradores que habrán de participar en el debate, el orden en que éstos expondrán sus razones en pro o en contra del proyecto de ley y el dictamen correspondiente, el número de veces que cada legislador podrá hacer uso de la palabra y el tiempo que dispone para ello.

El debate se organiza con varios turnos de oradores en forma alternativa, con alguna oportunidad de mayor número de intervenciones por parte de los integrantes de las

---

<sup>46</sup> Tena Ramírez, *Derecho Constitucional...* p. 290

comisiones dictaminadoras o por el autor del proyecto que se discute. El término de las intervenciones será como máximo de media hora.<sup>47</sup>

Mencionaremos a continuación algunos de los aspectos importantes en torno a los cuales gira la discusión en las cámaras.<sup>48</sup>

*Primera lectura.* La primera lectura consiste en la entrega por escrito de los proyectos de ley y de los dictámenes (y los votos particulares) a los legisladores para que los conozcan detalladamente y puedan preparar su intervención para votar a favor o en contra del proyecto. La discusión se inicia con esta primera lectura; puede ser dispensada si el material ha sido impreso y distribuido entre los legisladores con la debida anticipación.

Para orientar u ordenar el debate se elabora una lista de los legisladores que pidan hacer uso de la palabra; antes de iniciar la discusión se debe dar lectura a la lista.

*Segunda lectura.* Esta lectura se efectúa durante el desarrollo de las discusiones del proyecto de ley y dictamen respectivo en lo general y en lo particular, es decir, en su conjunto y en cada uno de sus artículos. Por economía de tiempo se prevé la existencia de estas dos clases de discusiones; si de la votación levantada se desprende que se rechazó la iniciativa después de su discusión general, ya no se entra en la discusión de cada uno de los preceptos que la componen. En caso de que se apruebe el proyecto en lo general, se analizan cada uno de los artículos reservados.

*Moción de orden.* Mientras un legislador, durante la discusión de un proyecto, tiene el uso de la palabra, no es posible interrumpirlo, salvo ciertos casos específicos que el RGIC señala en los que el presidente de la cámara podrá reclamar el orden, tales como: cuando se infrinjan artículos del Reglamento, cuando se viertan injurias sobre alguna persona o corporación, o cuando el orador se aparte del asunto en discusión.

<sup>47</sup> Ver Bátiz Vázquez, Bernardo. *Teoría del Derecho parlamentario*, Oxford University Press México, México, 1999, p. 149

<sup>48</sup> Ver Serna de la Garza, José Ma, *op cit*, p. 49-50

*Moción suspensiva:* Solamente se puede suspender una discusión en los siguientes casos:

- a) Por ser la hora en que el RGIC señala para suspender la discusión a menos que se prorrogue por acuerdo de la cámara.
- b) Porque la cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad.
- c) Por graves desórdenes en la misma cámara.
- d) Por falta de quórum.
- e) Por proposición suspensiva que presente cualquier grupo parlamentario o un mínimo de cinco diputados y que ésta apruebe. En este caso se le llama moción suspensiva.

La moción suspensiva implica la realización de un procedimiento especial contemplado en el artículo 110 del RGIC que se inicia con la lectura de la proposición de la suspensión. Acto seguido el autor de la proposición y algún impugnador, si lo hay, podrán hacer uso de la palabra para defender sus posiciones. Se pregunta después a la cámara si ha lugar a discutir y votar la moción suspensiva. En caso afirmativo se discute y vota en ese momento, pueden hacer uso de la palabra tres individuos a favor y tres en contra. Si la resolución de la cámara es negativa se desecha la proposición de suspensión y la discusión sigue su curso.

En la práctica legislativa, la moción suspensiva se presenta cuando la asamblea estima que las comisiones deben tomar en cuenta algunas de las observaciones hechas por los legisladores y presentar nuevo dictamen.<sup>49</sup>

La discusión es fundamental en el proceso legislativo, sin ella no podría conocerse la opinión de los representantes del pueblo, por una parte, y las razones de orden diverso

---

<sup>49</sup> Ver Moreno Collado, Jorge, *op cit.* p. 220



que justifican la sanción de las leyes. La sanción de una ley sin discusión importa una anomalía constitucional que afecta su valor.<sup>50</sup>

En nuestro país, muchos consideran las discusiones y el debate como algo innecesario. Lo que sucede en la práctica en nuestro país es que los legisladores emiten su voto según el sentido de la fracción parlamentaria a la que pertenece. En este caso, de nada sirve el debate pues los parlamentarios no se alejan de las indicaciones que han recibido o de las decisiones adoptadas por el resto de los representantes del partido político al que pertenecen. En muchas ocasiones también se negocian entre los distintos partidos los votos a favor de una determinada iniciativa. En el último capítulo analizaremos la conveniencia de que los proyectos de leyes o decretos queden perfectamente definidos y bien estructurados desde la etapa de la iniciativa y el dictamen, pues al momento de la discusión en muy poco pueden modificarse.

No obstante, pienso que el debate es necesario porque gracia a él se fijan las posiciones de los partidos políticos frente a problemas específicos cuya regulación es competencia del Congreso de la Unión; las definiciones se hacen ante la opinión pública, el resto de los poderes y el extranjero. Su exposición permite que la opinión pública manifieste su parecer, que los grupos de presión puedan pronunciarse en uno u otro sentido o que los que gobiernan norme su criterio a fin de hacer las ratificaciones de acuerdo con sus programas. El debate en cierta forma garantiza que todos los parlamentarios están formando parte de las discusiones que atañen a los grupos o entidades que representan.

---

<sup>50</sup> Bielsa, Rafael, *Derecho Constitucional*, 3ª edición, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1959, p. 545

## 4. Votación de aprobación o rechazo

Una vez agotado el debate y cuando se considera que una materia ha sido lo suficientemente discutida, se pone a votación. La votación es el mecanismo por el cual se aprueba o rechaza un proyecto de ley en el seno de las cámaras.

Según lo dispuesto por el artículo 148 del RGIC las votaciones para aprobar algún proyecto de ley en lo general o cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o proposición, deben de ser nominales.

Como lo explicamos en el capítulo segundo, las votaciones nominales son aquellas en las que cada legislador debe ponerse de pie, decir sus apellidos y en su caso su nombre, para después emitir su voto mediante un “sí” o un “no”. El Reglamento señala la forma de proceder en las votaciones nominales: cada legislador tendrá su turno comenzando por el lado derecho del presidente de la Mesa Directiva de la cámara. Corresponde a un secretario apuntar a los que voten en sentido aprobatorio, y a otro secretario anotar a los que voten en sentido reprobatorio.

Terminado este acto, uno de dichos secretarios preguntará dos veces en voz alta si falta algún miembro de la Cámara para votar; si no faltase ninguno, votarán los secretarios y el presidente. A continuación se hace el cómputo de votos y uno de los secretarios leerá los nombres de los que hubiesen aprobado y otro de los que hubiesen reprobado el proyecto; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación.

Con el avance de la técnica y la electrónica, se han implantado en muchos Congresos, entre ellos la Cámara de Diputados mexicana, el sistema de votos electrónicos para sustituir el largo proceso de la votación nominal o nominativa. Los diputados desde sus pupitres, aprietan el botón que señala el sentido de su voto y su nombre, y una luz

de color determinado, verde por el sí, rojo por el no y amarillo por la abstención, aparece en unas grandes pantallas en los muros del recinto.<sup>51</sup>

Después de haberse aprobado una iniciativa en la cámara de origen, y firmada por el presidente y los secretarios, junto con el expediente que se hubiera formado, el extracto de la discusión y los antecedentes debe pasar a la colegisladora para su dictamen por las comisiones y su discusión y aprobación por parte del pleno.

Si el proyecto es rechazado por la Cámara de origen o aceptado por la de origen pero rechazado en todo o en parte por la Cámara revisora, entraremos a las reglas que señala el artículo 72 constitucional y que analizaremos a continuación. Cabe aclarar que estos supuestos se presentan mientras se está discutiendo un proyecto de ley en el Congreso de la Unión y aún no hay consenso de las cámaras para su aprobación. Una vez que el proyecto ha sido aprobado en su totalidad por ambas cámaras pasará al Ejecutivo para que lo sancione y en su caso promulgue y publique. Los supuestos a los que se refiere el artículo 72 constitucional con relación al rechazo del proyecto por parte del Ejecutivo, se analizarán en la etapa de sanción del proceso legislativo.

## **5. Trámite para la aprobación o rechazo por cualquiera de las cámaras.**

Con el propósito de esclarecer el trámite que señala el artículo 72 constitucional, Tena Ramírez establece, de forma ordenada, los casos que se presentan durante la tramitación para la aprobación de leyes o decretos. Todo esto mientras el proyecto no sea aprobado en su totalidad por las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Ver Bátiz Vázquez, Bernardo, *op cit*, p. 151

<sup>52</sup> Ver Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional*. .. p 292-293.

1. *El proyecto es aprobado en la cámara de origen.* En este caso y como hemos mencionado, el proyecto pasará para su discusión y votación a la otra cámara, que hace las veces de revisora. Si ésta lo aprueba entonces pasa al Ejecutivo.
2. *El proyecto es rechazado en la cámara de origen.* En este caso, no podrá volver a presentarse en las sesiones de ese año. Al rechazar de plano el proyecto, se manifiesta la decisión de esa cámara de no tomarlo en cuenta en ese período de sesiones; si se presenta en el siguiente, las circunstancias pueden haber cambiado y entonces si se justifica una nueva presentación del proyecto.
3. *El proyecto es rechazado totalmente en la cámara revisora.* En este caso volverá el proyecto a la cámara de origen con las observaciones que le hubiese hecho la revisora; si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomará de nuevo en consideración; si la cámara revisora lo aprueba por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo. Si lo reprobase de nuevo, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones. De esta forma se da la oportunidad a cada una de las cámaras para que, en una nueva discusión, consideren su punto de vista en presencia de las observaciones de la otra cámara. Si después de esa reconsideración no se ponen de acuerdo, es inútil volver a presentar el proyecto en ese período de sesiones.
4. *El proyecto es rechazado parcialmente, adicionado o modificado por la cámara revisora.* En este supuesto, la nueva discusión en la cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado, las adiciones o reformas, sin poder alterarse de manera alguna las disposiciones aprobadas. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora son aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes de la cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo. Pero si las adiciones o reformas fueren reprobadas por la mayoría de votos de la cámara de origen, volverán a la revisora para que tome en cuenta las razones de la de origen. Si por mayoría absoluta de votos presentes se desechan en esta segunda

revisión las adiciones o reformas, el proyecto pasa al Ejecutivo en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras. Si la cámara revisora insiste en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven las adiciones o reformas para su examen y votación en el período siguiente.

Tena Ramírez considera errónea la expresión que señala el inciso e) del artículo 72 constitucional al señalar que si la cámara revisora desecha en una segunda revisión las reformas o adiciones por ella misma propuestas en la primera, " el proyecto, en lo que ha sido aprobado por ambas cámaras pasará al Ejecutivo." El error está en suponer que en ese caso el proyecto ha sido aprobado parcialmente; y no es así, porque desde el momento en que la cámara que propuso las adiciones o reformas, las retira en la segunda revisión, el proyecto original ha sido aprobado íntegramente.<sup>53</sup>

Una vez que se existe el consenso en las cámaras para la aprobación de una ley o decreto, se envía dicho proyecto, con todas las adiciones y modificaciones aprobadas, a la comisión de corrección de estilo para que formule una minuta de lo aprobado y la presente lo antes posible. La función de esta comisión es hacer las correcciones que demande el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes. No puede ir más allá pues implicaría asumir la función legislativa.

En la práctica ésta comisión de revisión de estilo se encarga básicamente de la corrección de ciertas publicaciones realizadas por el Congreso o por cada una de las cámaras, pero no revisa la técnica legislativa o la redacción de las leyes. En el último capítulo analizaremos algunas propuestas para que el Congreso cuente con una unidad especial de revisores especializados que permitan que las leyes sean más claras, precisas y congruentes.

---

<sup>53</sup> *Idem*, p. 293

La minuta final del proyecto de ley pasa al poder Ejecutivo para que lo publique inmediatamente si no tuviera observaciones que hacerle o en caso contrario ejercite el derecho de veto sobre el proyecto en cuestión. En ese momento termina la labor legislativa del Congreso y comienza la del poder Ejecutivo.

## 6. Sanción

La etapa de sanción se refiere a aquella fase que comienza a partir de que el proyecto es aprobado por las dos cámaras y pasa a manos del poder Ejecutivo para que su titular ejerza, si así lo considera pertinente, su derecho de veto sobre el proyecto en cuestión.<sup>54</sup>

Se considera que un proyecto ha sido aprobado por el Ejecutivo si no lo devuelve con observaciones a la cámara de origen dentro de los diez días útiles siguientes a su recepción, a menos que, corriendo dicho término, el Congreso hubiera concluido el periodo de sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil.

Si por el contrario, el Ejecutivo ejerce el derecho de veto y hace objeciones a todo o parte del proyecto, éste deberá ser discutido nuevamente en la cámara de origen con las observaciones del Presidente; si en esta cámara fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará de nueva cuenta a la cámara revisora; si ésta lo confirma por la misma mayoría, el proyecto de ley o decreto volverá al poder Ejecutivo para su promulgación.

Para evitar que un poder se sobreponga a otro, en un gobierno democrático, la Constitución establece un sistema de pesos y contrapesos entre los distintos poderes del Estado. Se trata de que éstos colaboren unos con otros y no frenen sus actividades por las pugnas que puedan existir entre ellos. El veto es una de estas formas de colaboración y de contrapeso.

---

<sup>54</sup> Serna de la Garza, José Ma, *op cit.* p. 51

La facultad de veto define claramente el carácter de colegislador que tiene el poder Ejecutivo. Su virtud consiste en que convierte al Ejecutivo en un contralor de la conveniencia general de la ley y de su constitucionalidad. El veto puede fundarse en la defensa de los intereses públicos de orden económico, social, político o de buena administración o bien en la consideración de que la ley es contraria a la Constitución.<sup>55</sup>

Se trata de un acto de colaboración por el que el Presidente puede hacer llegar al Congreso de la Unión la información, objeciones y cuestionamientos adicionales que pudieron no tomarse en cuenta durante la discusión de la iniciativa de ley. Por medio de él, el Ejecutivo suspende la entrada en vigor de un acto que de promulgarse, lesionaría la administración, invadiría su campo de acción o podría ser inoportuno.

Susana Pedroza de la Llave señala que “la finalidad del veto es que se produzca la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo; evitar la precipitación en el proceso legislativo ordinario y que el Ejecutivo se proteja contra la imposición del Congreso.”<sup>56</sup>

La palabra veto viene del latín *veto* que significa prohibido. Es la facultad que se concede al poder Ejecutivo- Presidente de la República o gobernador de los estados- para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que para su promulgación le envía el órgano legislativo.<sup>57</sup> Únicamente es oponible respecto de los actos del Congreso de la Unión, de las Legislaturas de los estados y de la Asamblea del Distrito Federal, no puede hacerse valer respecto de sentencias, resoluciones y actos de las ramas judiciales federales y locales.

Técnicamente, el veto sólo se refiere a los actos positivos del Congreso de la Unión; porque si las cámaras rechazan una iniciativa, no hay acto susceptible de ser objeto de

<sup>55</sup> Bielsa, Rafael, *op cit.* p. 547

<sup>56</sup> Pedroza de la Llave, Susana. *El Congreso de la Unión, Integración y regulación.* Universidad Nacional Autónoma de México, 1997. p. 222

<sup>57</sup> Aneaga, *Tratado de Derecho constitucional...* p. 460

observaciones. Sólo procede en relación con actos legislativos del Congreso cuando sus cámaras actúan en forma separada, sucesiva e independientemente. Tiene efectos suspensivos, no anula el acto legislativo, simplemente suspende de manera temporal su vigencia para que vuelva a ser discutido por las cámaras.

Esta facultad del Ejecutivo de vetar una ley o decreto fue reconocida por Montesquieu al hacer una clara distinción entre el poder de "estatuir" y el poder de "impedir" cuando decía: " Llamo facultad de estatuir al derecho de legislar...Llamo facultad de impedir al derecho de anular una resolución tomada por cualquier otro: este era el poder de los tribunos en Roma."<sup>58</sup>

La primera vez que se adoptó el veto en México fue en la Constitución de 1824 que reconoció que " los proyectos de ley o decreto devueltos por el Presidente serían por segunda vez discutidos en las dos cámaras." Desde el punto de vista político el veto confirió mucho mayor fuerza al Ejecutivo en el desarrollo de sus actividades.<sup>59</sup>

La Constitución señala ciertos casos en que expresamente no es procedente el veto, por lo general se prohíbe si se trata de materias delicadas o supuestos en los que pueda darse un enfrentamiento entre los poderes; por un principio de economía o cuando el sentido común lo aconseja.

No son susceptibles de vetarse los actos del Congreso de la Unión cuando actúa como colegio electoral, toda vez que no se trata de un acto de naturaleza legislativa y las cámaras actúan en forma conjunta; no son objeto de veto las resoluciones que emita el jurado de sentencia, por tratarse de actos de naturaleza judicial; tampoco lo son las resoluciones de la Cámara de Diputados que acuerden emitir una declaración de procedencia; no puede ser objeto del veto la LOCG o su Reglamento; finalmente, existe la prohibición expresa de vetar el decreto de la Comisión Permanente por el que se acuerde convocar al Congreso o alguna de sus cámaras a un período

<sup>58</sup> Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, op cit, Libro XI, Capítulo VI,

<sup>59</sup> Ver Ortiz Ramírez, Serafín, op cit, p. 383



extraordinario de sesiones, ésta última prohibición se extiende a todos los actos que ésta realiza en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución.

El maestro Arteaga opina que " en México, el veto es una institución que existe sólo en los textos constitucionales y en la doctrina; no ha tenido aplicación práctica debido a que en realidad es el Presidente quien asume de preferencia la función de iniciar, y en los casos en que no lo hace de manera directa es el autor o responsable directo; independientemente de lo anterior, la existencia de un partido oficial y dadas las características especiales del sistema político mexicano, es muy difícil que la oposición alcance y conserve espacios de poder, y por lo tanto, que pueda iniciar y llevar adelante una iniciativa de ley."<sup>60</sup>

Considero que en nuestros días, la pluralidad partidista que se manifiesta cada vez con más fuerza en el Congreso de la Unión, está permitiendo un mayor número de iniciativas por parte de los partidos de oposición, durante la LVII Legislatura han sido más las iniciativas presentadas por la oposición que por el partido oficial. El Ejecutivo puede ahora hacer uso de esta facultad constitucional que reconoce su preminencia en el sistema político mexicano siempre que tenga motivos suficientes para vetar una proyecto de ley o decreto sin entorpecer el proceso legislativo.

Una vez que el Ejecutivo a ejercido su derecho al veto o en su defecto ha transcurrido el plazo para considerar que aceptó un proyecto de ley o decreto deberá promulgarlo y publicarlo.

## 7. Promulgación

La promulgación es el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo respecto a que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida. Para tal efecto, el Ejecutivo certifica la autenticidad de la ley, de forma que nadie puede negar u objetar

---

<sup>60</sup> Arteaga, *Tratado de Derecho constitucional* . p. 472

su existencia ni legalidad, dándole fuerza para que se cumpla por la autoridad y los individuos.<sup>61</sup>

La precisión del significado jurídico del término " promulgación " ha dividido a la doctrina constitucional mexicana.

Algunos consideran que la promulgación se equipara a la publicación, otros consideran que a través de la promulgación el Ejecutivo certifica ante el cuerpo social la existencia de una ley y ordena su cumplimiento. En un segundo momento, ordena su publicación para que la disposición legal llegue al conocimiento de las personas y entonces pueda exigirse su cumplimiento.

Para Tena Ramírez por la promulgación " el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo. "<sup>62</sup>

Para Biscaretti di Ruffia, la promulgación... consiste en un decreto presidencial que contiene: a) una certificación de la regularidad del procedimiento seguido; b) la declaración de querer promulgar la ley o decreto; c) la orden de publicación y la cláusula ejecutiva.<sup>63</sup>

Ambos distinguen por lo tanto, entre la promulgación como un acto de certificación o autentificación de la ley y la publicación por virtud de la cual se hace del conocimiento de todos los habitantes.

Otros doctrinarios consideran que no hay tal distinción, Carpizo, por ejemplo, considera que promulgar y publicar son términos empleados como sinónimos en la Constitución. Observa este autor que el inciso c) del artículo 72 constitucional

<sup>61</sup> Ver Pedroza de la Llave, Susana. *El Congreso de la Unión...* p. 222

<sup>62</sup> Tena Ramírez, *Derecho constitucional...* p. 489

<sup>63</sup> Ver Biscaretti di Ruffia, Pablo, *Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1965, p. 397

menciona que, después de ser sancionado u proyecto de ley o decreto por la cámara revisora (dentro del procedimiento que implica el ejercicio del veto por parte del Ejecutivo) el proyecto "volverá al Ejecutivo para su promulgación". Por su parte, el inciso a) ordena que si el Ejecutivo decide no ejercer el derecho de veto sobre el proyecto de ley en cuestión, " lo publicará inmediatamente". En ambos casos, señala Carpizo, el Constituyente está expresando una misma idea pero con distintas palabras.<sup>64</sup>

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto lo siguiente:

*Promulgación y publicación de leyes.* La promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley y ambas voces se emplean como sinónimos, tanto en el lenguaje común como en el jurídico, sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión, el que en la doctrina, también jurídica exista una corriente de opinión que pretenda encontrar diferencias entre la promulgación y la publicación de leyes, pues tales diferencias son meramente teóricas, al resultar que la ley fundamental emplea las dos palabras con el mismo significado, según se desprende de la consulta, entre otros, de los artículos 70, 72 inciso a), fracción I, de la propia Constitución.

*Vols. 139-144, primera parte, p. 224. Amparo en revisión 2260/74. La nacional. Compañía de Seguros, S.A. 19 de agosto de 1980, unanimidad de 19 votos.*<sup>65</sup>

En la práctica, al recibir el Presidente un proyecto de ley y después de la etapa de sanción, ordena su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. No se percibe un momento en el que autentifique o deba autentificar la existencia de la ley. Para hacer sus observaciones ya tuvo la etapa anterior, transcurrida ésta, tiene la obligación de publicar la ley.

<sup>64</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 3ª edición, Siglo XXI, México, 1983, p. 91-92, citado por Serna de la Garza, *op cit.* p. 52

<sup>65</sup> Ezequiel Guerrero y Lara y otros, *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)* UNAM, México, 1984, T II p. 1735, citado por Arteaga, *Tratado de Derecho constitucional.* p. 342

## 8. Publicación

La publicación es el hecho material de que se sirve el Ejecutivo para hacer del conocimiento de todos los interesados que una ley dictada por el Congreso va a entrar en vigor, es decir, cuándo comienza a tener efectos jurídicos para los que deben cumplirla.

La publicación es simple y sencillamente el acto de publicar o de notificar una ley por cualesquiera de los medios acostumbrados. Estos medios no siempre han sido los mismos, han ido cambiando con los tiempos: han sido orales por medio de bandos o pregones o escritos, cuyos ejemplares se fijan en los lugares públicos más visibles. Por acuerdo del 16 de agosto de 1867 se ordena que las leyes y disposiciones de orden general del Gobierno de la Federación para ser obligatorias deben ser publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*.

De conformidad con el artículo 89 fracción I, la facultad de promulgar las leyes del Congreso de la Unión le corresponde al Presidente de la República; de acuerdo con el artículo 72, ésta facultad se extiende a la publicación de leyes y decretos. Por su parte, los gobernadores de los estados también están obligados a publicar las leyes federales con el propósito de darles mayor publicidad y como una función complementaria a la que desempeña el Presidente; su deber se limita a la legislación y excluye a los decretos por ser particulares y concretos.

El congreso por sí mismo y sin mediar la promulgación por el Ejecutivo, no puede enviar a los gobernadores un proyecto de ley para su publicación. Estos sólo pueden cumplir con su obligación una vez que el Presidente haya promulgado; mientras tanto no se está frente a una ley sino frente a un proyecto.<sup>66</sup>

El Presidente de la República y los gobernadores de los estados emiten decretos por los que ordenan la publicación de la ley, éstos deben ser refrendados por el secretario

responsable de la publicación del diario o periódico oficial; en el caso debe asentarse su nombre y el director del diario o periódico debe certificar que existe la firma o rúbrica. En teoría, si éstas no aparecen, aunque la ley del Congreso es un acto concluido y perfecto, el decreto del Ejecutivo no lo es, por lo tanto no debe obedecerse y, en el caso, tampoco publicarse. Pero si el director del periódico lo publica a pesar de que no aparezca el refrendo, la publicación es válida.

En el decreto se debe señalar el momento en que las leyes o decretos que ordenan publicar entrarán en vigor, al respecto debe seguirse el sistema que ordinariamente existe y que consignan los códigos civiles, federal y locales. También se debe mandar que se cumpla la ley o decreto que se publica tanto por los servidores públicos como por la ciudadanía.

## 9. Iniciación de la vigencia

La iniciación de la vigencia de una ley marca el momento a partir del cual comienza su observancia obligatoria para todos sus destinatarios. Tal momento puede comenzar a partir de la publicación de la ley en el *Diario Oficial de la Federación* o a partir de la fecha que indique la propia ley en sus artículos transitorios. Su publicación necesariamente debe haber sido anterior a esta fecha.

Para saber en qué momento entra en vigor una ley tanto en el Distrito Federal como en cada entidad federativa, se debe estar a lo previsto por el *Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal*.

El artículo 3 del Código Civil señala que las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

---

<sup>60</sup> *Idem.* p. 344

En los lugares distintos de aquél donde se publicó la ley, reglamento o circular, para que se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita además de los tres días que transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que excede de la mitad.

# CAPITULO CUARTO

## Hacia una profesionalización de la función legislativa en la elaboración de leyes y decretos

En este último capítulo presentaré algunas propuestas con base en el estudio que se hizo sobre el Congreso de la Unión y el proceso legislativo ordinario en nuestro país. No pretendo analizar cada uno de los problemas que distintos autores y doctrinarios han detectado en cuanto a la estructura y funcionamiento de éste órgano del poder. Haré mención sólo de algunos de ellos para profundizar un poco más en las proposiciones concretas que presento a fin de que pueda ejercerse con mayor profesionalismo y eficacia la función legislativa del Congreso de la Unión.

Es importante aclarar que en este trabajo se limitó al estudio de la función legislativa del Congreso sin dejar de reconocer la importancia de las demás funciones parlamentarias, especialmente la de control e investigación de los actos de los demás órganos del Estado como forma de garantizar el equilibrio y los límites en el ejercicio del poder.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Algunos doctrinarios y parlamentarios consideran que la función de control o fiscalización del Poder Legislativo es la más importante porque fortalece el equilibrio en el ejercicio del poder. Incluso el primer Parlamento inglés convocado en 1264 por Simón de Monfort surge con el propósito de vigilar la labor del monarca como un contrapeso a su función ejecutiva. El estudio de esta función parlamentaria puede ser objeto de otro trabajo de investigación.

## I. Consecuencias del pluralismo parlamentario

En la introducción de este trabajo señalé que como consecuencia del reciente pluralismo político en el Congreso de la Unión se ha dificultado la aprobación de muchos proyectos de ley. En la actual LVIII Legislatura, el Poder Legislativo, por primera vez, está integrado por mayoría de la oposición al partido oficial.

Según analizamos en el capítulo segundo de este trabajo, los proyectos de ley se estudian, analizan y se dejan listos para su aprobación en el pleno. En la práctica, la tarea legislativa se realiza principalmente en el seno de las comisiones. Las comisiones de ambas cámaras están integradas por miembros de los distintos grupos parlamentarios que por lo general votan las iniciativas de ley según las tendencias, ideologías y compromisos que previamente hayan adquirido los partidos políticos a los que pertenecen. La participación creciente de los partidos políticos ha sido benéfica y es parte de los cambios democráticos que está viviendo nuestro país; su presencia en el órgano legislativo permite que, un mayor número de grupos sociales con distintos intereses políticos, estén representados en el Congreso. Sin embargo, la pluralidad partidista ha traído consigo la dificultad de que haya un acuerdo entre los parlamentarios en la toma de decisiones.

Al inicio de esta investigación se hizo incapié en que, en un Estado democrático, donde la titularidad del poder se distribuye entre diferentes órganos de representación, debe haber una constante cooperación entre ellos a partir del ejercicio de las facultades que la Constitución y las leyes les otorgan. Si a través de los partidos políticos se fomenta la participación de la sociedad en la vida pública y tomando en cuenta que existe diversidad de ideologías e intereses entre ellos, la única forma de conseguir que se agilicen los procesos es a través del consenso.



“ La democracia necesita de legitimación y de consensos que permitan la gobernabilidad”.<sup>2</sup>

Ninguna de las fuerzas participantes debe de imponer sus puntos de vista, es indispensable que las controversias se resuelvan por la vía del diálogo y la negociación y que se busque el bien común por encima de los intereses de partido.<sup>3</sup>

“ El consenso desde este punto de vista se impone, no solamente como un acuerdo de voluntades posible, un ejercicio de la libertad política, sino un objetivo a lograr, y desde cierto punto de vista una obligación que tiene el mismo carácter en una relación de necesidad entre los medios y el fin. El consenso permite la vida política y el desacuerdo la impacta.”<sup>4</sup>

Desde el punto de vista teórico ésta parece ser la respuesta para acelerar la toma de decisiones en los procesos legislativos. En la práctica sucede y ha sucedido lo contrario. Hemos observado que a partir de 1997, en que se tuvo por primera vez un Congreso plural, se redujo considerablemente la actividad legislativa, esto no significa que actualmente no se hayan superado las deficiencias de los primeros años; se ha ido aprendiendo a trabajar a pesar de la diversidad de opiniones e intereses políticos. Sin embargo, todavía sigue habiendo un retraso legislativo motivado por la dificultad de consenso en la aprobación de leyes y en los demás asuntos en que deben de intervenir las cámaras. La actividad legislativa se confunde con las discusiones de carácter político.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Arriola, Juan Federico, *Teoría general de la Dictadura, Reflexiones sobre el ejercicio del poder y las libertades políticas*, Trillas, México, 2000, p. 221

<sup>3</sup> En esta LVII Legislatura, las comisiones parlamentarias cuentan con el número de diputados por partido proporcional a su representación dentro del pleno de la Cámara, así existen catorce diputados del PRI, 7 del PAN, 7 del PRD, 1 del PT y 1 del PV en casi todas las comisiones. La dificultad de que lleguen a un acuerdo ha detenido varias iniciativas de ley que no han podido dictaminarse, su resolución seguramente pasará a la siguiente Legislatura y es muy probable que no sean retomadas por las siguientes comisiones. Por eso es indispensable el consenso y la negociación.

<sup>4</sup> Sepúlveda Iguñiz, Ricardo, *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, Themis, México, 1999, p. 183

<sup>5</sup> Tenemos por ejemplo, el caso del Fobaproa. Cuando el Ejecutivo propuso al Congreso que el déficit de este Fondo se reconociera como deuda pública, se involucraban dos problemáticas: una era de carácter técnico, de índole constitucional: la dificultad de valorar si el rescate bancario había sido o no

Al respecto el Dr. Arriola comenta que a partir de la renovación de la Cámara de Diputados en 1997, cuando el PRI no obtuvo la mayoría, se respiró un ambiente de contrapeso a las decisiones del Ejecutivo. Así la situación, las leyes y algunos problemas serios, desde entonces, se han discutido y votado con mayor amplitud, aunque también como es natural en toda democracia, no han dejado de existir viejas prácticas, porque “el PRI no conocía, salvo en casos verdaderamente excepcionales, el arte de la discusión y el poder de la reflexión, sino la obediencia ciega y la sumisión ante su jefe real, el Presidente de la República en turno.”<sup>6</sup>

Por otra parte, es indiscutible que los diputados y senadores se suman a las decisiones de los grupos parlamentarios a los que pertenecen según sus partidos políticos y en este sentido manifiestan su voto. De este modo, en la mayoría de los casos, contamos con votos de partido y no de individuos; tenemos representantes de los intereses partidistas y no de los distritos territoriales que los han elegido.

Los parlamentarios, como representantes populares, tienen la obligación de cumplir con la plataforma política que ofrecieron a los votantes en sus campañas y atender las necesidades e intereses de las comunidades a las que representan, sin embargo, al momento de tomar las decisiones dentro del órgano legislativo se adhieren a la opinión de sus partidos.

Según comenta el juez americano Joseph Story: “ el diputado debe mirarse como el representante de la nación entera y como obligado a proveer el bienestar general y a vigilar por la seguridad de los ciudadanos, en un sentido más limitado, sin embargo,

---

un procedimiento inconstitucional y por ende cuáles eran las responsabilidades y posibles vías de solución. Esto requería un estudio técnico. Sin embargo, la verdadera dificultad no fue técnica sino política, pues había que arribar a un consenso. Las discusiones se prolongaron por razones políticas, no técnicas; finalmente no todos los partidos participaron en la decisión y predominó la mayoría, pero esto trajo consigo un gran retraso en la agenda legislativa y quedaron pendientes muchos proyectos de ley que no pudieron aprobarse de inmediato.

<sup>6</sup> Arriola, Juan Federico, *op cit*, p. 191

debe sentirse también responsable hacia sus electores, obrar en su interés de concierto con el resto del pueblo de la Unión, y considerarse su amigo y más fiel defensor.”<sup>7</sup>

En Estados Unidos el compromiso de los diputados con sus electores se fortalece por el interés de ganar el derecho a la reelección. Los miembros de la Cámara de representantes están en contacto con los habitantes del área local que, en términos cuantitativos es pequeña y cuya responsabilidad ante ella es considerable. Son elegidos en portavoces de sus problemas y opiniones políticas para hacerlas llegar al seno de la Asamblea federal. De ahí que su campo de acción esté constituido fundamentalmente por los asuntos de interés nacional y por los específicos de quienes los eligieron.<sup>8</sup>

En nuestro país, es común en la práctica que los distintos grupos parlamentarios negocien entre ellos los votos de las iniciativas en un determinado sentido. Así un partido político apoya a otro siempre que obtenga de éste un resultado que lo beneficie. De este modo, cuando un proyecto llega a su discusión por el pleno, se sabe de ante mano en que sentido votarán los diputados y senadores según su afiliación política. De esta forma se han resuelto en los últimos meses un gran número de iniciativas de ley. A simple vista se puede considerar que se está cubriendo la agenda parlamentaria, sin embargo queda el problema de determinar si se está elaborando un estudio profundo de las iniciativas de ley, que se fundamente en las necesidades sociales y que sea congruente con el resto de la legislación.

Esta práctica se acentúa si consideramos que, anualmente, el Congreso debe aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación presentados por el Ejecutivo junto con su informe de gobierno. Por lo general, los debates en torno a este asunto se prolongan indefinidamente y el resto de las iniciativas se aprueban por la vía de la negociación política.

---

<sup>7</sup> Story, Joseph, *Comentario abreviado a la Constitución de los Estados Unidos de América*, Grandes clásicos del Derecho, Volumen 6, Oxford University Press, México, 1999 p. 46

Dudo que en poco tiempo podamos contar con una mayoría de representantes que tomen de manera distinta las decisiones de aprobación o reprobación, tanto de los proyectos legislativos como del resto de los asuntos que deben ser sometidos a su consideración.

Otro de los problemas que se presentan en el Congreso es la falta de continuidad de los proyectos de leyes o decretos. Analizamos en el capítulo segundo que al inicio de las legislaturas, los distintos grupos parlamentarios de acuerdo con el número de curules que tienen en el Pleno, negocian la titularidad de las distintas comisiones. Con el cambio de Legislatura, es común que los titulares de las comisiones no sean del mismo partido político, por lo tanto es muy difícil y poco común en la práctica, que se dé seguimiento y continuidad en los planes de trabajo y proyectos legislativos iniciados en el periodo anterior. Esto se evitaría si se estableciera la obligación de que el titular de una comisión fuera del mismo partido político por lo menos durante dos legislaturas.

Algunos doctrinarios consideran que la posibilidad de reelección de los diputados y senadores para el periodo inmediato, también fomentaría la formación de personas capacitadas, con experiencia y conocimientos para el mejor desempeño de los puestos públicos.

Don Manuel Herrera y Lasso, calificó de antidemocrática la reforma constitucional que estableció la no-reelección de los parlamentarios para el periodo inmediato. "Antidemocrática y porque al pueblo no debe impedirse el refrendo de una representación cuando ésta ha sido dignamente desempeñada... y no hay mal más grave para un país que dar satisfacción a las necesidades transitorias del momento a costa de las instituciones de la nación."<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 209

<sup>9</sup> Herrera y Lasso, Manuel, "El poder legislativo contra la nación (1941)" en *Estudios políticos...* p. 126-127

Frente a este panorama y ante el atraso en la actividad legislativa por las prolongadas discusiones políticas, nada nos asegura que las revisiones de los proyectos de leyes y decretos se hayan hecho adecuadamente; por lo general se convoca al Congreso a periodos extraordinarios de sesiones, durante los cuales, los parlamentarios deben agotar la agenda legislativa. ¿Cómo entonces tenemos la seguridad de que se haya hecho un verdadero análisis de la adecuación de los proyectos de ley a las exigencias sociales?; ¿cómo sobrepesa el Poder Legislativo la abundante producción legal del Ejecutivo?

La mayoría de las iniciativas de ley que se presentan a discusión del Congreso de la Unión son elaboradas por el Presidente de la República.<sup>10</sup> Si bien es cierto que hay un gran número de disposiciones administrativas que surgen de las secretarías de Estado y dependencias gubernamentales; no toda la legislación tiene éste carácter. Existen un gran número de leyes de carácter sustantivo y adjetivo que dejan lagunas, errores y contradicciones por falta de una adecuada revisión y estudio antes de su aprobación.

La solución no se debe plantear cuando el Congreso se reúne en pleno para discutir y votar los proyectos de ley. Por lo general, en este momento sólo se determina su aprobación o rechazo. Las leyes deben adecuarse a las exigencias sociales y ser claras y congruentes antes de que se sometan a votación, es decir, desde que se estudian y analizan en las comisiones. Además sería conveniente que un mayor número de iniciativas de ley provengan de los diputados y senadores tanto del Congreso como de las Legislaturas de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, esto reflejaría una mayor dedicación al trabajo por parte de los miembros del Poder legislativo, se especializarían en ésta función logrando un desempeño más eficiente y reflejarían en la legislación las necesidades e intereses de los electores a los que representan.

---

<sup>10</sup> En la actualidad observamos que cada vez son más las iniciativas presentadas por los legisladores federales o las legislaturas de los Estados. Esto se debe a que los parlamentarios de la oposición pretenden hacer valer las demandas de sus partidos a través de la presentación de iniciativas. Sin embargo, todavía sigue siendo predominante el ejercicio de ésta facultad por parte del Presidente de la República.

Con esto no se pretende eliminar la tarea legislativa del Presidente de la República. Tanto en México como en otros países existen varias razones por las que también es importante contar con iniciativas para parte del Ejecutivo. Entre ellas se encuentran: a) el apremio de tiempo en relación con el gran volumen de la legislación; b) el carácter técnico de algunas materias para cuya discusión es inadecuado el Parlamento; c) la imposibilidad de prever todos los casos posibles; d) la necesidad de conseguir una flexibilidad que permita adaptarse a situaciones futuras sin necesidad de reformar la legislación parlamentaria; e) el mejor aprovechamiento de las lecciones de la experiencia; f) la frecuencia en un Estado moderno de una legislación de necesidad y urgencia.<sup>11</sup>

Es preciso que el Congreso de la Unión se independice de la influencia del Ejecutivo federal, cuya voluntad sin equilibrios ha sido por muchas décadas la fuente real del Derecho positivo mexicano.<sup>12</sup>

Por esta razón es imprescindible que en ésta, como en otras tareas, exista una constante colaboración y trabajo en conjunto de los distintos órganos en que se divide el ejercicio del poder.

## II. Elaboración de las leyes desde las comisiones

Como analizamos en el capítulo segundo de este trabajo, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores se organizan internamente a través de comisiones. Estas constituyen la integración de un grupo reducido de miembros, que por especial encargo de las cámaras, estudian los proyectos legislativos, preparan los trabajos parlamentarios y facilitan la toma de decisiones del pleno.

---

<sup>11</sup> García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, 6ª edición, Manuales de la revista de occidente, Madrid, 1961, p. 312

<sup>12</sup> Ver Arriola, Juan Federico. *op cit.*, p. 219

Las comisiones tienen una función de carácter preparatorio sobre los trabajos del pleno, deben hacer investigaciones, estudios y un examen preliminar de los proyectos de ley.

Aunque algunos autores como Miguel Angel Camposeco consideran que la existencia misma de las comisiones implica la profesionalización y especialización del trabajo legislativo, considero que no es suficiente su existencia para garantizar que los parlamentarios hagan una revisión exhaustiva de los proyectos de ley. La integración de las comisiones facilita la actividad parlamentaria y permite que los diputados y senadores vayan adquiriendo conocimientos más profundos y detallados de los asuntos relacionados con la asamblea.

Sin embargo, en la práctica por la cantidad de trabajo legislativo no es posible que se haga un análisis detallado de las iniciativas de ley. Esto a la larga produce efectos contraproducentes pues constantemente se presentan nuevos proyectos para reformar las disposiciones que no se elaboraron de forma clara y con la debida congruencia legislativa.

Por lo tanto, debe haber hacerse un estudio más profundo de los temas a tratar. Las comisiones deben organizar su trabajo y agendar los tiempos de resolución para que no se entorpezca el trabajo legislativo.

Es importante destacar que el papel de las comisiones es particularmente significativo en el ámbito de las relaciones políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo. Cumplen una función de inspección, llegando a adoptar actos de orientación y de control sobre el gobierno en cuanto a que deben analizar y cuestionar las iniciativas de ley presentadas por las distintas entidades de la administración pública federal. Por esta razón es imprescindible que los trabajos realizados en el interior de las comisiones sean eficientes y que el personal cuente con la preparación adecuada en cada una de las materias de su competencia.

Hemos estudiado que, en México, las comisiones ordinarias son las encargadas de analizar y dictaminar los negocios que llegan a las cámaras en forma de iniciativa. En ellas se generan importantes cambios que sufren los proyectos enviados por los órganos con la facultad de iniciar leyes.

Es importante destacar que para emitir una resolución, las comisiones ordinarias deben de analizar los estudios específicos que existan sobre la materia a legislar, la exposición de los motivos que incluya la iniciativa y las necesidades particulares de los sujetos a quienes se aplicará la norma. En la práctica es difícil que este análisis se haga con la profundidad debida por el número de iniciativas que se presentan. Solamente algunas comisiones realizan foros populares para conocer las demandas de la población e incluirlas en las iniciativas de ley que formulan. Durante la LVII legislatura, por ejemplo se realizaron foros populares con motivo de la discusión de las iniciativas a la Ley de Ganadería y a la Ley sobre Adquisición y Obras Públicas. Sin embargo, esto queda al arbitrio del presidente de cada comisión y no hay ninguna disposición que obligue a sus miembros a realizar este tipo de eventos.

En algunos países como Estados Unidos, las comisiones organizan audiencias legislativas denominadas *hearings* mediante las cuales recaban las opiniones de la población y la información que requieren para la aprobación de los proyectos de ley. Por lo general consultan a sujetos ajenos al parlamento que emiten sus opiniones basados en su experiencia sobre el área de que se trate y con un profundo conocimiento sobre la aplicación de las normas jurídicas a los casos concretos que se presenten. La celebración de estas audiencias constituye una práctica consuetudinaria que obliga a los miembros de las comisiones.

En Inglaterra también existen comisiones especiales que reciben el nombre de *Select Committees*, integradas por grupos entre 12 y 30 miembros. Entre las funciones que realizan está el servir como foros para recoger las diversas opiniones sobre las iniciativas y para formular sugerencias al gobierno sobre algunas medidas susceptibles de ser adoptadas. En ocasiones también reciben el encargo de estudiar



una cuestión concreta de interés general, un asunto interno de la cámara, o un proyecto interno de ley de carácter técnico. El trabajo de estas comisiones especiales constituye un ensayo de la discusión final que se dará en las sesiones plenarias.<sup>13</sup>

La leyes y los decretos deben de contar con todos los elementos necesarios para que sean reflejo de las exigencias y necesidades de la sociedad a la que van dirigidos.

Como mencioné en la introducción de este trabajo, lo importante es que la ley como principal fuente del Derecho en nuestro país, no se aleje de la realidad y sea cada vez más el reflejo de las exigencias sociales. Es preciso además que se enriquezca con otras fuentes del Derecho que a su vez se fortalecerán por su influencia en la legislación.

En nuestro país, ante el complejo mundo en que vivimos, es preciso que la sociedad civil<sup>14</sup> se involucre cada vez más en las tareas gubernativas y que participe haciendo escuchar sus demandas. En el proceso de formación de leyes y decretos, el Congreso de la Unión requiere de la participación del mayor número de personas: especialistas en las áreas en que se legisla y conocedoras de los problemas sociales.

### **III. Iniciativa de los particulares**

En el tercer capítulo de este trabajo estudiamos quienes tiene el derecho de iniciar leyes y decretos según lo establece el artículo 71 de nuestra Constitución.

Si analizamos en el primer capítulo, la historia constitucional de nuestro país, podemos percatarnos de que el derecho de iniciar leyes y decretos en la mayoría de

---

<sup>13</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. *op cit.* p. 241

<sup>14</sup> El concepto de sociedad civil tiene distintas acepciones. Norberto Bobbio la identifica en el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, culturales, ideológicos o religiosos y que las autoridades estatales tienen la misión de resolver. Así, la sociedad civil se integra por el conjunto de asociaciones de diverso tipo con fines sociales o políticos, organizaciones de clase, grupos de interés, los movimientos que representan a los grupos étnicos y o que trabajan por la defensa de los

los casos ha sido reservado al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión o a las Legislaturas de los estados; en la actualidad también se incluye a la Asamblea legislativa del Distrito Federal en lo relativo a las materias relacionadas con el propio D.F. y a los gobernadores de los estados cuando existan disposiciones que expresamente los autoricen y respecto de materias previstas.

Algunos ordenamientos constitucionales como las *Siete Leyes de 1836*, los *proyectos de Constitución de 1842* y las *Bases Orgánicas de 1843* otorgaron la facultad de iniciar leyes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo relativo a la administración de su ramo. En este sentido, aunque algunos estados de la República conceden al Tribunal Superior de Justicia la facultad de presentar proyectos de ley o decreto ante su Legislatura o Congreso Local en los asuntos relacionados con la administración de justicia, ésta posibilidad no se volvió a contemplar en nuestros ordenamientos constitucionales. Se argumenta el inconveniente de que los jueces se conviertan en legisladores de las disposiciones que ellos mismos pueden llegar a conocer por ser tachadas de inconstitucionales o por la vía del amparo. Por otra parte, en la práctica existe la posibilidad de que los parlamentarios, por salvar la autoridad de la Corte, aprueben todas las iniciativas que les presenten y con ello pierdan su carácter de representantes.

Considero que en este caso, si se diera la posibilidad al Poder Judicial, al presentar iniciativas relativas a la administración de justicia, que son de carácter preponderantemente adjetivo, podría utilizar éste recurso en su beneficio y sería esta misma instancia la que atendería las demandas de los particulares por las medidas excesivas o inequitativas. Por ahora y dada la situación que se vive en los tribunales, principalmente en los estados de la República, donde falta seleridad y eficiencia en los procedimientos, es mejor que la Corte no cuente con el derecho de iniciativa.

---

derechos humanos, universidades, colegios de profesionistas, etc. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de cultura económica, México, 1989, p. 40.

Con relación a la iniciativa de los particulares, en ningún momento se les otorga en lo individual o de forma colectiva este derecho. Solamente el proyecto de reformas del 30 de junio de 1840 señaló que “ las corporaciones y ciudadanos particulares podrán dirigirse al Congreso, en los términos que dispongan las leyes, para recabar aquellas resoluciones que sean de su interés peculiar y del resorte del Poder Legislativo, o para ilustrar alguna materia que ya esté iniciadas. Fuera de estos casos, si les ocurriere algún proyecto de ley o decreto, lo presentarán ante cualquiera de los funcionarios que tiene la iniciativa para que lo hagan suyo, si lo estimaren conveniente.”<sup>15</sup>

Nuestra Constitución vigente no dice nada al respecto sin embargo, se ha considerado que los particulares, las corporaciones o autoridades que no tienen expresamente la facultad de presentar una iniciativa de ley o decreto pueden hacerlo en ejercicio del derecho de petición con fundamento en el artículo 8 constitucional. Sin embargo, autores como Camposeco Cadena, señala las diferencias entre el ejercicio de éste derecho y el derecho de petición.<sup>16</sup>

La iniciativa popular consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de reforma constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral. Esta iniciativa puede ser simple si se concreta en una propuesta encaminada a que aprueben las Cámaras una ley con un contenido específico o formulada, cuando el proyecto de ley debe ser completamente elaborado por los mismos que lo presentan.<sup>17</sup>

En algunos países europeos y de América Latina se ha concedido a los particulares en Derecho de iniciar leyes, por ejemplo: en Italia ha sido acogida la iniciativa popular formulada en el sentido de que la Constitución autoriza la presentación por parte de 50,000 electores de un proyecto de ley “ redactado en artículos “; en España, se

---

<sup>15</sup> Proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836 fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840. Pedroza de la Llave, Susana, *Comentarios al artículo 71 constitucional, en Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo VII, 4ª edición, Porrúa y Cámara de diputados, México, 1994, p. 663

<sup>16</sup> Ver pie de página 38, página 191, capítulo tercero de este trabajo.

<sup>17</sup> Biscaretti di Rufia, Paolo, *Derecho constitucional*, editorial Tecnos, Madrid, 1973, p. 421

exigen no menos de 500,000 firmas acreditadas y se establecen restricciones al derecho de iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional; en Colombia, pueden presentar iniciativas un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral. Los ciudadanos proponentes tienen el derecho de designar un vocero de que será oído por las cámaras en todas las etapas del proceso legislativo que se sigue ante el Congreso. En Cuba también se establece el derecho de iniciativa para los particulares siempre que se cuente con 10,000 ciudadanos por lo menos, que tengan la condición de electores. En Venezuela se establece que corresponde a un número no menor de 20,000 electores, identificados de acuerdo con la ley.

Considero que la iniciativa de los particulares debe tener ciertas restricciones como sucede en los países señalados, no puede considerarse que cualquier número de habitantes o que los ciudadanos en lo individual puedan ejercitar este derecho, toda vez que su participación no sería representativa de las necesidades e intereses de la mayoría. En España, por ejemplo, se consideró un número elevado de firmas exigidas para este tipo de iniciativas, con el propósito de evitar que sean objeto de manipulación partidista para entorpecer el funcionamiento del Estado.<sup>18</sup>

Sin embargo, no veo objeción y considero conveniente el analizar la posibilidad de que distintos grupos, organismos e instituciones sociales debidamente organizadas y constituidas conforme a la ley, como por ejemplo: los organismos no gubernamentales, las Universidades, las asociaciones y colegios de profesionistas cuya actividad esté relacionada con las materias cuyas iniciativas se propongan, cuenten con el derecho de iniciativa. En este caso, creo oportuno establecer condiciones específicas de representatividad y señalar un límite de votos o adhesiones al proyecto para que pueda considerarse iniciativa de ley.

Pueden establecerse requisitos específicos a los que deben sujetarse las iniciativas en cuanto a forma y contenido que sean congruentes con una adecuada técnica

<sup>18</sup> Santaolalla Fernando, *Derecho Parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, p. 266

legislativa. Pueden además establecerse procedimientos particulares para garantizar que las firmas requeridas sean de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y miembros de las instituciones u organismos que presentan la iniciativa. También pueden señalarse restricciones en las materias objeto de la iniciativa, por ejemplo, las de carácter administrativo que surgen en las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, las que son exclusivas del Ejecutivo o del Legislativo de la Unión. En todo caso, éstos proyectos serán meras iniciativas sobre las que las cámaras tendrían el deber de pronunciarse. Posteriormente se sujetarían al mismo proceso que cualquier proyecto de ley y quedaría en manos del Congreso reunido en comisiones primero y en pleno después el encargado de aprobarlas o rechazarlas.

El ejercicio de este derecho público objetivo traería consigo la ventaja de impregnar a la ley de las exigencias y demandas de la sociedad, porque son los grupos sociales que directamente están involucrados con el estudio, la aplicación y el análisis de las leyes los que, según sus necesidades, tendrían la facultad de solicitar las reformas o la regulación en las materias de las que son especialistas.

#### **IV. Las unidades de asesores parlamentarios permanentes**

“ Legislar es tarea que supone preparación adecuada, visión previsor, ciencia y pericia; y tales cualidades muy pocos las reúnen. De ahí que la creación de la norma jurídica deba encomendarse a un grupo especializado y selecto.”<sup>19</sup>

Hemos mencionado en la introducción de este trabajo que la especialización y la abundancia de la normatividad en nuestro país, requiere cada vez más de un análisis

---

<sup>19</sup>Herrera y Lasso, Manuel, “ El reglamento del Congreso (1949-1951)”, en *Estudios políticos...* p. 180

profundo y especializado en las distintas materias de las que constantemente surgen nuevos proyectos de leyes y decretos.

La labor de las comisiones es de gran importancia, sin embargo, es imposible que el cúmulo de trabajo se concluya satisfactoriamente y a partir de un análisis detallado y profundo de los proyectos de ley cuando hay tanta carga de trabajo legislativo.

Ante la imposibilidad de que los diputados y senadores tengan los conocimientos técnicos necesarios para elaborar leyes en todas las materias, la mayoría de los parlamentos contemporáneos cuentan con un cuerpo profesional de asesores legislativos que auxilian a los representantes y les proporcionan la información que requieren para realizar funciones tan complejas. Resulta indispensable que nuestra Cámara legislativa cuente con este personal profesional y permanente que no dependa de los cargos de elección popular de los parlamentarios.

Existen actualmente asesores eventuales y personales de los legisladores, sin embargo, no pueden dar continuidad a sus tareas legislativas puesto que cambian junto con los diputados o senadores a los que asesoran.

Por otra parte, el número de asesores parlamentarios en las comisiones es muy reducido, por lo general, existen dos asesores parlamentarios por cada comisión. Estos realizan todas las actividades de investigación y análisis de los proyectos de ley junto con el secretario técnico de la comisión.

Es muy importante considerar la posibilidad de instalar una unidad de asesores parlamentarios permanentes que cumplan con funciones específicas señaladas en las leyes orgánicas o en el reglamento y que se dediquen principalmente al estudio, análisis, cotejo y revisión técnica de los proyectos de ley. Sería conveniente que estos asesores no pertenecieran a ningún partido político<sup>20</sup> y su remuneración fuera justa,

---

<sup>20</sup> Como referencia de miembros del Parlamento que sin pertenecer a ningún partido político realizan funciones específicas dentro de la Cámara tenemos al "speaker" en la Cámara de los Comunes de Inglaterra. Este es elegido al comienzo de cada ciclo parlamentario por los diputados y preside la

de modo que no se pusieran al servicio de los intereses partidistas. Aunque esto es difícil que no suceda en la práctica, es importante que poco a poco se vaya especializando a los asesores parlamentarios y se vayan depurando sus tareas.

Al ser éste un trabajo continuo haría mucho más eficiente y profesional la tarea legislativa. Permitiría enriquecer las normas de la experiencia y conocimiento de especialistas en cada una de las materias a legislar.

Los asesores deben ser personas especializadas en alguna rama jurídica o técnica, que estén involucrados con algún medio académico, de docencia o investigación o con algún grupo de especialistas con el propósito de que puedan contar con apoyo técnico de otros especialistas.

Se trata de hacer un trabajo más profesional que auxilie a los órganos representativos. No se pretende eliminar sus funciones como legisladores, por el contrario, se pretende que puedan ir profesionalizando su trabajo en distintas disciplinas y que cuenten con el tiempo y los recursos para el estudio y la especialización en materia parlamentaria.

Las unidades de asesores parlamentarios tendrían la posibilidad de hacer consultas públicas, de solicitar apoyo de organismos e instituciones relacionados con la materia que les haya sido asignada. Como vimos en el segundo capítulo, las comisiones ordinarias se especializan en distintas áreas. Pueden designarse asesores parlamentarios expertos para cada una de éstas.

Con las unidades de asesores parlamentarios sería factible incorporar al Reglamento del Congreso lo que Don Manuel Herrera y Lasso propuso como una posible reforma: “que las comisiones de una y otra cámara, antes de dictaminar sobre los proyectos de leyes y decretos, convoquen a las corporaciones, asociaciones o agrupaciones que

---

Cámara. Desde su nombramiento se convierte en un “hombre sin partido” que desde su puesto imparcial vigila el cumplimiento de las normas que regulan los debates. Le corresponde además, defender dentro y fuera de los Comunes las potestades y privilegios de los diputados.

puedan resultar afectas por ellas para que por medio de representantes designados al efecto, expongan lo que a su derecho convenga”.<sup>21</sup>

Aunque esto se lleva a cabo en la práctica, al no existir una disposición expresa que obligue a las comisiones a realizar estas consultas, su ejercicio queda supeditado a la voluntad del secretario técnico de cada comisión y distintos asuntos de trascendencia se aprueban sin consultarse con las personas o grupos sociales que se verán directamente beneficiados o afectados por el contenido de la norma.

Para fortalecer la tarea representativa, es indispensable que los miembros del Congreso entablen más contactos con sus representados y den cauce en mayor cantidad y calidad a sus demandas y peticiones. Los asesores parlamentarios serían una excelente vía para canalizar estos intereses a las cámaras respectivas.

Los asesores parlamentarios permanentes permitirían agilizará la tarea parlamentaria y adecuar las normas jurídicas a las exigencias y necesidades de nuestra sociedad. Con ello se evitaría la práctica reiterada de buscar en la legislación extranjera, la solución a las deficiencias y contradicción de nuestras leyes.

También se apoyaría a los legisladores para que, mediante actividades académicas y de investigación: cursos, seminarios, conferencias, consultas populares o debates públicos, hagan de su tarea una labor profesional y auténticamente representativa.

En otros países cada vez adquiere mayor importancia la labor del asesor parlamentario. En Inglaterra por ejemplo, existen subcomités formados para asesores y expertos en diversas ramas del saber, en la práctica e incluso en cuestiones tecnológicas que auxilian a las cámaras para estudiar las cuestiones de interés general o un proyecto interno de ley de carácter técnico. El trabajo que se realiza dentro de las

---

<sup>21</sup> Herrera y Lasso, Manuel, “El reglamento del Congreso (1949-1951)” en *Estudios políticos...* 180



comisiones implica un importante adelanto en la etapa de discusión final que se dará en las sesiones plenarias.<sup>22</sup>

Por otra parte, en las Cortes españolas, también organizadas en comisiones legislativas, destaca la participación de los Lectores de las Cortes, funcionarios técnicos a los que les compete el asesoramiento técnico jurídico necesario para el cumplimiento de las tareas encomendadas en las mismas. Los letrados son personas de gran preparación jurídica y experiencia parlamentaria que redactan los informes de las comisiones donde se analizan los preceptos de los proyectos de ley y las enmiendas realizadas.

Es importante destacar que a partir de la nueva Ley Orgánica del Congreso publicada en septiembre de 1999, se estableció el servicio civil de carrera en la Cámara de Diputados y en la de Senadores. Se pretende que los principales funcionarios técnicos y los asesores parlamentarios puedan conservar sus cargos de acuerdo con su experiencia, sus méritos y el trabajo desempeñado. Los artículos que lo prevén señalan que su reglamentación queda pendiente y existe la posibilidad de que se apruebe hasta la siguiente legislatura. Algunos parlamentarios consideran que con éstas disposiciones se resolverán muchos de los problemas de falta de continuidad en los proyectos y de atraso en las tareas legislativas. Sin embargo, considero que junto con el servicio civil de carrera deben separarse la función de los asesores en una unidad independiente que se mantenga, en lo más posible, alejada de las pugnas e intereses de partido.

## V. Técnica legislativa y claridad normativa

“Gramática y retórica logran, aunadas, la corrección y belleza del idioma... Por desgracia, los legisladores que debieran ser señores del “ verbo “ y creadores de nombres no son más que diputados... La preocupación retórica ha impelido a

---

<sup>22</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *op cit*, p. 243

nuestros legisladores a la frase generosa en que naufraga la precisión y la sobriedad indispensables en una buena ley. Por evitar repeticiones, ofensivas al buen gusto literario, se han incurrido en el vicio de la profusión verbal y por elevar el tono se ha trocado la austeridad del léxico legal por la metáfora suntuosa.<sup>23</sup>

Es común que escuchemos y nos demos cuenta que las leyes adolecen de una debida técnica legislativa. Esto es, que las disposiciones legales tienen importantes deficiencias de congruencia legislativa, claridad y precisión.

La técnica legislativa procura la elaboración de leyes como objetos de la cultura, como conjuntos de palabras, frases y cláusulas que, con lógica y orden, integran capítulos, títulos y artículos que sirven para regular algún sector específico de la vida social. La técnica legislativa es el conjunto de reglas para hacer bien una ley. Tiene que ver con la elaboración material de la ley, es decir, pertenece al mundo del ser de la ley, que no lo será en sentido estricto y desde el punto de vista formal, sino hasta que los mecanismos constitucionales y legislativos funcionen y, de acuerdo con las normas previas, el proyecto culmine con su publicación y entrada en vigor.<sup>24</sup>

Aunque existe una comisión de revisión de estilo dentro de las cámaras, ésta por lo general, sólo se dedica a la publicación de ciertos trabajos del Congreso de la Unión y no trabaja en corregir la redacción de los proyectos de ley.

La falta de claridad en las leyes trae consigo problemas de interpretación y aplicación de las mismas, especialmente cuando no son congruentes con otras normas de la misma naturaleza o de materias relacionadas. La mala redacción en las disposiciones va creando vicios de redacción, ortografía y gramática tanto en los estudiantes de Derecho como en los profesionales. En todas las áreas de especialización jurídica es indispensable el uso correcto del lenguaje hablado y escrito. Y lo más importante; las

<sup>23</sup> Herrera y Lasso, Manuel, "El idioma del a Constitución" en *Estudios Constitucionales*, Editorial Jus, México, 1964, p. 122-123

<sup>24</sup> Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho parlamentario*, Oxford University Press, México, S.A. de C.V., p. 10

leyes al ser generales, deben ser comprensibles para todos los ciudadanos, independientemente de su carácter técnico.

Se propone la creación de una unidad de supervisores y correctores de estilo en la que trabajen un grupo de profesionales especialistas en redacción y revisión de textos, que apoyen a los legisladores y asesores parlamentarios. Estos supervisores pueden ser licenciados en Lingüística, Lengua y Literatura o estudios afines o bien personas con mucha experiencia en el ramo editorial, que de preferencia no sean militantes de algún partido político.

Considero conveniente que esta unidad de supervisores y correctores de estilo tenga un carácter técnico y permanente; es decir, que no dependa de los cambios políticos de la Legislatura; no debe ser objeto de adjudicación a ningún partido político y debe contar con personal debidamente remunerado. De este modo también se pretende que quienes colaboren con esta unidad vayan especializándose en la revisión de textos legislativos y a su vez preparando nuevos grupos de profesionales que hagan más ágil y eficiente esta tarea.

El propósito de la creación de esta unidad técnica es que, una vez que se apruebe una ley o decreto por el pleno de las cámaras y antes de que el proyecto culmine con su publicación y entrada en vigor, pase a revisión y corrección de estilo. De este modo se cuidaría la redacción, la ortografía, la lógica y congruencia normativa, la jerarquía de las disposiciones según su importancia, su agrupación en libros, capítulos y apartados y su adecuación a las legislaciones relativas a la materia de que se trate.

Los supervisores de estilo pueden auxiliarse de asesores parlamentarios para una revisión técnica de la legislación, de modo que no se altere el sentido de la norma. En todo caso se trata de un trabajo en conjunto.

En España, por ejemplo, una vez que un proyecto es aprobado por el pleno, está contemplada una corrección de estilo del texto aprobado, cuando pudiera ser

incongruente u obscuro en alguno de sus puntos. La revisión debe efectuarse en un mes. El texto vuelve al pleno quien se pronuncia en una única votación sobre la totalidad. La alteración de las palabras y expresiones empleadas en los textos legislativos puede comportar una mutación de su significado, llegando a afectar las cuestiones de fondo. De ahí la conveniencia de esa última votación del pleno, ya que cualquier exceso que hubiera podido cometerse con la revisión de estilo podrá convalidarse o rechazarse por decisión de la cámara.<sup>25</sup>

En este caso, para evitar una nueva discusión en el pleno que prolongue la aprobación de las leyes, sugiero la revisión técnicas por parte de los asesores parlamentarios o de personas especializadas en la materia de que se trate que trabajen en conjunto con los primeros.

Camposeco Cadena sugiere algunas reglas de técnica legislativa que considero sería indispensable tomar en cuenta:

1. Las leyes expedidas por el Congreso General son leyes de carácter federal, con excepción de aquellas relacionadas con el D.F. Es común llamarlas leyes generales a las leyes que norman materias federales. Por esta razón, algunas personas tienen dudas respecto del nombre que deben llevar. En esencia, son leyes sinónimas. Se distinguen de las leyes locales.
2. Las leyes expedidas por el Congreso general regulando una materia que la Constitución no reservó a los estados, también reciben el tratamiento de federales.
3. Las leyes expedidas por el Congreso, acatando una disposición contenida en alguno de sus artículos son reglamentarias del dispositivo legal.

---

<sup>25</sup> Xifras Heras, Jorge, *op cit*, p 33

4. También son reglamentarias aquellas que desarrollan algún precepto constitucional que establecen que el derecho o la garantía que en él se consigna se tutelarán por la ley de la materia.
5. Las leyes expresas para fijar las bases de organización y funcionamiento de una institución se consideran orgánicas, al igual que las leyes que dentro del cuerpo, expresan adicionalmente la creación de una institución.

En otro sentido, las partes de que se compone la ley se enumeran de la siguiente manera:

- Los títulos de igual manera;
- Los capítulos con mayúsculas y número romanos
- Las secciones con mayúscula inicial tanto en el nombre de la sección con el número ordinario que le corresponde
- Los artículos con la palabra completa del artículo, iniciada con mayúscula y numerada en arábigo progresivo.
- Los apartados con inicial mayúscula y letra mayúscula progresiva
- Las fracciones con número romano
- Los incisos con arábigo o letra minúscula acompañada de medio paréntesis o punto y guión.<sup>26</sup>

Toda esta forma convencional de clasificar, agrupar los temas y las materias de las leyes, tiene como propósito establecer un orden lógico y progresivo que permita la fácil identificación de los textos en relación con los contenidos que norman. De ahí la necesidad de que, a trazar el plan general del cuerpo normativo, se establezca un armazón dentro del cual se introduzcan los conceptos o las ideas que se manejen para cada artículo.

Creo importante contar con una adecuada técnica legislativa y un trabajo cada vez más eficiente en este aspecto.

“Tomás Moro, santo patrono de los abogados, decía que las leyes deben ser pocas y claras. El que sean pocas parece imposible en el complicado mundo moderno, pero si podemos, perfeccionado la técnica legislativa, aspirar a leyes claras.”<sup>27</sup>

## VI. La obligatoriedad del estudio del Derecho Parlamentario

Con la elaboración de este trabajo, pude percatarme de la extensa normatividad del Poder Legislativo en México y de la importancia de su estudio; sin embargo, el programa de estudios de la licenciatura en Derecho, dedica muy pocas horas al conocimiento de su estructura, funcionamiento y regulación.

El problema se origina de la ausencia del estudio del Derecho parlamentario como rama del derecho objetivo dentro de las clasificaciones clásicas de las leyes. En las obras de importantes juristas mexicanos no encontramos clasificada a ésta disciplina como rama importante del derecho público.<sup>28</sup>

Según señala el diputado Bernardo Bátiz, una lógica elemental indica que si son tres las funciones del poder público (ejecutiva, legislativa y judicial) y las tres, conforme al sistema constitucional en vigor, requieren de procedimientos previstos en las disposiciones legales vigentes, tres debieran ser también las ramas del derecho público, inmediatamente derivadas del tronco constitucional.

De este modo, si por importancia se estudian ampliamente el Derecho administrativo y el Derecho procesal como ramas independientes del Derecho constitucional que se

---

<sup>26</sup> Camposeco Cadena, Miguel Angel, *De las iniciativas*, Manual de técnicas y procedimientos legislativos, México, sd, p. 86-90

<sup>27</sup> Bátiz Vázquez, Bernardo, *op cit*, p. 11

<sup>28</sup> Si revisamos las obras de García Maynez, Peniche Bolio, Gabino Fraga o Villoro Toranzo, no encontramos al Derecho parlamentario dentro de las clasificaciones de las normas de derecho público.

refieren a la organización y funcionamiento de los poderes Ejecutivo y Judicial respectivamente; de la misma manera, resulta indispensable estudiar la estructura y normatividad del Poder Legislativo a través del Derecho parlamentario.

Fernando Santaolalla define al Derecho parlamentario como el conjunto de normas y de relaciones constituidas a su amparo, que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho.<sup>29</sup>

Bernardo Bátiz completa esta definición al considerar al Derecho parlamentario como la rama del derecho público compuesta por el conjunto de disposiciones jurídicas que se ocupan de la organización del Poder Legislativo, de sus funciones, facultades y de los procedimientos que dicho poder debe cumplir para alcanzar sus fines. Estas reglas no pueden ir más allá de los límites que le señala la Constitución.<sup>30</sup>

Esta es una materia de gran importancia que no sólo permite a los legisladores ordenar y facilitar su trabajo, sino que a todos los estudiantes de la Licenciatura les proporciona las herramientas para entender la importancia y trascendencia de las funciones legislativas, de representación y de control de éste órgano del poder.

A partir de 1997 en que hubo importantes cambios en la curricula de la UNAM, se incluyó el estudio del Derecho parlamentaria como materia optativa para el décimo semestre de la carrera. Algunas universidades del país la han incorporado a sus planes de estudio con éste carácter. Propongo que se imparta esta disciplina como obligatoria dentro de los programas de estudio de la UNAM y con ello, de las facultades y escuelas del Derecho del país que se encuentran incorporadas a ésta, así como de aquellas que siguen planes distintos.

Debemos tomar en cuenta que un gran número de los legisladores en México estudiaron la licenciatura en Derecho. Tanto en la mayoría de las Universidades de

<sup>29</sup> Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

provincia como en el Distrito Federal no se ha dado la importancia debida a esta materia.

## **VII. La doctrina como fuente del Derecho que enriquece la legislación**

Es innegable el hecho de que la ley constituye la principal y más numerosa fuente del Derecho de nuestro sistema jurídico. Sin embargo, cada vez es más común que observemos cómo la realidad rebasa a legislación y por lo tanto es necesario que otras fuentes como la jurisprudencia, la costumbre, los principios generales del Derecho o la doctrina llenen las lagunas y omisiones que dejan las disposiciones legales.

Como mencioné en la introducción de este trabajo, la historia ha demostrado que la pluralidad de fuentes enriquece el sistema jurídico de las naciones que las han incorporado. No sólo facilita la interpretación y aplicación del Derecho, además convierte al orden jurídico en un marco de regulación que engloba el mayor número de circunstancias y condiciones sociales dentro de los parámetros de la justicia.

La doctrina, como fuente formal del Derecho, está constituida por los estudios de carácter científico que los juristas realizan acerca de sus preceptos, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización, ya con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de su aplicación.<sup>31</sup>

A pesar de que las opiniones de los doctrinarios y estudiosos de la ciencia jurídica carecen de fuerza obligatoria en nuestro país, constituyen un punto de referencia tanto para los legisladores como para los jueces y revisten particular importancia en la interpretación y el conocimiento del Derecho.

---

<sup>30</sup> Báltiz Vázquez, Bernardo, *op cit*, p. 9



El Dr. Leonel Pereznieto Castro opina que “en la actualidad, con la rápida evolución del Derecho y la aparición de diversas disciplinas, el legislador debe estudiar y analizar la doctrina para formular sus iniciativas o para contar con más y mejores elementos de información para su discusión. Los tribunales también deben informarse de la doctrina para lograr decisiones más justas y los abogados, en su ejercicio profesional, deben estar al día en los avances doctrinarios para realizar un trabajo más eficiente.”<sup>32</sup>

Por estas razones considero que es muy importante que los estudios, investigaciones y la experiencia de los académicos, investigadores y profesionales del Derecho, enriquezcan la legislación como fundamento teórico de las instituciones, disposiciones y normas de conducta que incluye la legislación.

Hago una extensiva invitación a los litigantes, jueces, académicos, servidores públicos, investigadores y practicantes a que contribuyan a fortalecer la doctrina como fuente del Derecho y soporte de la legislación, a través de la publicación de libros, artículos o estudios monográficos en los que plasmen sus conocimientos y la experiencia adquirida por el estudio y el ejercicio de la profesión.

Considero a ésta una tarea y un compromiso para los estudiosos y conocedores de la ciencia jurídica que sin duda contribuye a que los legisladores, jueces, funcionarios públicos, profesionales y estudiantes cuenten con los fundamentos jurídicos, teóricos e históricos indispensables para crear, interpretar y aplicar debidamente el Derecho.

---

<sup>31</sup> García Maynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*. 38ª edición., Porrúa, México, 1986, p. 51, citado por Pereznieto Castro, Leonel, *Introducción al estudio del Derecho*. 3ª edición, Oxford University Press- Harla México, S.A. de C.V. 1995, p. 140

<sup>32</sup> Pereznieto Castro, Leonel, *op cit*, p. 154

# CONCLUSIONES

1. Desde el inicio de la lucha por la independencia de nuestro país, se buscó adoptar una forma de gobierno propia y una Constitución conveniente a los problemas, características y necesidades del nuevo Estado Mexicano.
2. La adopción inmediata de una monarquía constitucional moderada, que respetó parcial y provisionalmente la Constitución de Cádiz mientras se elaboraba un ordenamiento jurídico adecuado al país y que defendió el gobierno representativo y la división de poderes, resultó el mejor camino que pudo conducir a los mexicanos a su independencia absoluta sin derramamiento de sangre y sin graves conflictos sociales. Se reconoce a Iturbide el logro de ésta transición hacia la libertad dentro de un marco legal.
3. La historia constitucional de México se caracteriza por una constante búsqueda por legitimar el poder a través de distintos ordenamientos jurídicos que, por un lado, aseguren un mínimo de libertades y derechos a los ciudadanos y por el otro, establezcan normas claras para la organización y el buen funcionamiento del Estado.
4. Los distintos documentos constitucionales de nuestro país, han sido un intento por plasmar las diversas corrientes ideológicas, las necesidades y los cambios de nuestra sociedad, sin embargo, esto no se ha logrado satisfactoriamente porque, desde los primeros ordenamientos legales, se han tratado de ajustar nuestras instituciones jurídicas a modelos extranjeros que poco tiene que ver con la realidad mexicana.
5. Los primeros constituyentes del México independiente, tomaron como referencia a la Constitución Norteamericana de 1787 y la francesa de 1791, influidas por el

individualismo y el liberalismo del siglo XIX, para adoptar como forma de gobierno una república, democrática y representativa

6. La democracia representativa se caracteriza por que el pueblo es el titular de la soberanía; ante la imposibilidad de gobernar directamente, elige mediante el voto, a las personas que deben representar sus intereses en beneficio de todos. El ejercicio del poder no puede sobrepasar los límites de la estructura jurídico-política que el mismo pueblo le ha dado: la Constitución; fuente de validez y legitimidad del poder.
7. Uno de los principios que caracterizan el sistema democrático es el tradicionalmente conocido como de la "división de poderes" El poder del Estado es uno y no puede dividirse, hablamos entonces de una partición de funciones de los órganos estatales. Se trata de una forma de organizar el trabajo con el propósito de equilibrar las relaciones entre ellos y que no se concentren todas las facultades en una misma persona o corporación.
8. Para garantizar la estabilidad y gobernabilidad de un Estado, es necesario que se mantenga una constante colaboración entre los distintos órganos del poder y un adecuado control entre ellos, esto es "que el poder, frene al poder"
9. La historia parlamentaria de México es reflejo de una constante pugna entre los distintos órganos de gobierno para que los documentos constitucionales les concedan facultades extraordinarias con respecto a los demás. El presidencialismo ha predominado como sistema político en nuestro país y sólo algunos ordenamientos, como la Constitución de Apatzingán de 1814 y la Constitución de 1857, otorgaron al Congreso facultades predominantes con respecto al Ejecutivo.
10. Entre las funciones de los órganos del poder no hay jerarquías, todas son indispensables para el buen gobierno del Estado. Una de las funciones

prioritarias es la legislativa, que se refiere a una doble labor: elaborar normas para regular la conducta humana y crear instituciones, organismos o mecanismos que estructuran el orden civil y social.

11. La función legislativa se encomienda principalmente al Poder Legislativo que en México se deposita, para el ámbito federal, en el Congreso de la Unión, dividido en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores y para el ámbito local, en las Legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Esta función es prioritaria en el Poder Legislativo pues se refiere a la creación del Derecho, sin embargo, también existen las funciones de control y de representación que no se incluyeron en este trabajo por ser materia suficiente de otro estudio.
12. La función legislativa se actualiza a través del proceso de elaboración de leyes y del procedimiento de reformas constitucionales. En este trabajo sólo nos referimos al proceso legislativo ordinario cuyo principal objeto es la ley.
13. La legislación es la principal fuente del Derecho de nuestro sistema jurídico y debe ser el reflejo de las características y exigencias de nuestra sociedad. La ley ha de ser justa, posible, adecuada para los sujetos a los que se dirige, conveniente a sus costumbres y necesidades. A pesar de la abundante y en algunos casos excesiva normatividad que existe en nuestro país, prevalecen situaciones que no se han regulado, leyes que no se adecuan a la realidad y que no representan las demandas sociales.
14. La participación plural en el Congreso de la Unión ha cobrado importancia durante las últimas legislaturas. México atraviesa por uno de los momentos más democráticos de su historia parlamentaria. El Poder Legislativo actual reúne a distintos grupos de la población representados a través de los partidos políticos. El predominio del partido en el poder dentro del Congreso de la Unión se ha

quedado atrás para abrir camino a un órgano legislativo cada vez más plural y representativo.

15. Dentro de la estructura orgánica del Congreso, han adquirido especial importancia los llamados grupos parlamentarios, considerados como los ejes sobre los que gira la vida política de la institución parlamentaria. Mediante ellos se garantizan la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas y se permiten que los legisladores se agrupen según sus afinidades políticas. Sin embargo, en la práctica se presenta el problema de que los parlamentarios forman frentes comunes que difícilmente ceden al consenso y por lo general se adhieren a los votos de sus partidos en la toma de decisiones.
16. La abundante actividad legislativa y los numerosos votos de partido propician la aprobación de un gran número de iniciativas de ley sin un estudio previo que garantice la adecuación de las normas a las exigencias sociales, su congruencia con el resto de la legislación y la factibilidad de su cumplimiento.
17. Para elaborar leyes cada vez más efectivas que reflejen las necesidades y características de la sociedad plural en que vivimos, es preciso garantizar un trabajo profesional y eficiente que distinga la función legislativa de las pugnas y enfrentamientos políticos. Esta tarea debe hacerse desde el seno de las comisiones parlamentarias, pues al llegar al pleno, los legisladores sólo determinan la aprobación o rechazo de las leyes, sin discutir a fondo los principios que las fundamentan.
18. Las comisiones parlamentarias tienen una función primordial de carácter preparatorio sobre los trabajos del pleno. En ellas se realiza propiamente la tarea legislativa pues hacen investigaciones, estudios, consultas y exámenes preliminares de los proyectos de ley. Las comisiones deben de contar con el apoyo técnico necesario para que, a pesar de la carga en la agenda legislativa,

puedan analizar con detenimiento las iniciativas de ley y dotar a las normas del contenido que requieren para su aplicación efectiva.

19. En el complejo mundo en que vivimos, es preciso que la sociedad se involucre cada vez más en las tareas gubernativas. Las demandas de la población se incluirán en la legislación, en la medida en que ésta coadyuve con los órganos del poder en su proceso de formación.
20. Con el propósito de que las leyes se impregnen de las necesidades y exigencias de la sociedad, propongo que distintos grupos de profesionistas, organismos e instituciones sociales debidamente organizadas y constituidas conforme a la ley, cuenten con el derecho de presentar iniciativas. Estas tendrían que sujetarse a ciertos requisitos y restricciones que garanticen la representatividad y seriedad de las mismas. Así, los sujetos directamente involucrados con el estudio, aplicación y análisis de las leyes contarían con la facultad de solicitar reformas o una regulación adecuada en las áreas de su especialidad.
21. Ante la imposibilidad de que los legisladores tengan el tiempo y los conocimientos técnicos necesarios para la elaboración de leyes cada vez más precisas y congruentes en materias tan distintas, propongo la creación de una unidad de asesores parlamentarios permanentes que cuente con personal especializado y de gran preparación jurídica para el estudio, análisis, cotejo y revisión técnica de los proyectos de ley. Al ser éste un trabajo continuo, que no dependa de los cambios políticos de legislatura, harían más eficiente y profesional la tarea legislativa.
22. Las unidades de asesores parlamentarios podrían hacer consultas públicas, foros populares, audiencias con especialistas o trabajar directamente con los sectores de la población directamente involucrados con la aplicación de la ley. Su tarea sería una excelente vía para canalizar las demandas y peticiones de la población a los legisladores.

23. La falta de claridad y congruencia en las leyes, trae consigo problemas de interpretación y aplicación de las mismas. Tomando en cuenta la carencia de una debida técnica legislativa en la mayoría de las disposiciones legales, propongo la creación de una unidad de supervisores y correctores de estilo permanente que apoyen a los legisladores y asesores parlamentarios. Se trata de un trabajo en conjunto que permita que las normas, a la vez que sean claras y congruentes, no pierdan su carácter técnico y su precisión jurídica
24. El Derecho parlamentario es una rama del derecho público integrada por normas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Legislativo. Su estudio es fundamental en la licenciatura en Derecho, sin embargo, no se ha considerado dentro de los planes de estudio como materia obligatoria. Propongo que con éste carácter se incluya en los programas de todas las facultades y escuelas de Derecho del país
25. Finalmente, hago una invitación a los académicos, investigadores y practicantes el Derecho a que contribuyan a fortalecer la doctrina como fuente jurídica y soporte de la legislación a través de la publicación de libros, artículos o estudios en los que plasmen sus conocimientos y la experiencia adquirida en su vida profesional.

# BIBLIOGRAFÍA

ARISTÓTELES, *La política*, trad. Antonio Gómez Robledo, Porrúa, México, 1992.

ARRIOLA, Juan Federico, *Teoría general de la Dictadura: Reflexiones sobre el ejercicio del poder y las libertades políticas*, Trillas, México, 2000.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Diccionario de Derecho Constitucional*, Oxford University Press-Harla, México, 1997.

- *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo 1, Oxford University Press, México, 1999.

BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del Derecho parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

- *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, Instituto de Investigaciones legislativas, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1997.

BIELSA, Rafael, *Derecho Constitucional*, 3ª edición, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1959, p. 545

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1973.

- *Introducción al derecho constitucional comparado*, Fondo de Cultura Económica, México 1996.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Breves estudios sobre el poder legislativo*, UNAM, México 1966.

- *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª edición, Porrúa, México, 1999.



CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel, *De las iniciativas. Manuales elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos*, LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México, sd.

- *Manual de temas legislativos*, edición del autor, México, 1984.

CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del Derecho en México*, 2ª edición, Porrúa, México, 1999.

CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1985.

- *Estudios Constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980.

CARRÉ DE MALBERG, *Teoría general de Estado*, México, 1948.

CARRILLO PRIETO, Ignacio, *La ideología jurídica en la Constitución del Estado Mexicano, 1812- 1824*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.

CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, (1899). *Grandes Clásicos del Derecho*. Volumen 1. Oxford University Press, México, 1999.

COTTA, Maurizio, *Diccionario de política* dirigido por Norberto Bobbio y Nicolás Mattecuti, Siglo XXI, México, 1982.

*Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, Secretaría de Gobernación, Congreso de la Unión y Comisión para la conmemoración del sesquicentenario de la República Federal y del centenario de la restauración del senado, México, 1974.

CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del Derecho en México*, Oxford Univeristy Press, México, 1999.

DABINE, Jean, *Doctrina general del Estado*, Elementos de filosofía política. Editorial Jus, México, 1946.

DEL ARENAL FENOCHIO, Jaime, Nota preliminar, "Los Constituyentes de 1917 y su obra", *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Antología, México, 1987.

- " Marco jurídico del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1856)", *México y sus constituciones*, Comp. Patricia Galeana, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

DE LA CUEVA, Mario, *EL pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917*, Antología, Instituto de Investigaciones Históricas de la Revolución Mexicana, México, 1987.

DE LA TORRE VILLAR, Ernesto, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1964.

DE VERGOTINI, Giuseppe, *Derecho Constitucional Comparado*, traducción de Pablo Lucas Verdú, Espasa Universidad, Espasa-Calpe, Madrid, 1983.

*Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, Historia constitucional 1847-1917*, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967.

*Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, LV Legislatura de la Cámara de Diputados y Porrúa, México, 1994.

*Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas, sociales y de economía*, dirección Víctor de Santo, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1996.

DUGUIT, Leon, *Manual de Derecho Constitucional*, Librería española y extranjera, Madrid, 1950.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones 5ª, Ariel, Barcelona, 1970.

*El Congreso de Anáhuac*, selección documental, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, Miguel Angel Porrúa, México, 1998.

ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. Tomo II. Nueva España, Editorial Polis, México, 1938.

FERRER MEDIOLEA, Gabriel, *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1957.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 37ª edición, Porrúa, México, 1998.

GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional comparado*, 6ª edición, Manuales de la revista de occidente, Madrid, 1961.

GENY, Francisco, *Método de interpretación y fuentes en Derecho privado positivo*, 2ª, Editorial Reus, Madrid, 1925.

GONZÁLEZ SALAS, Raúl, *Los sistemas políticos contemporáneos*, Oxford University Press, México, 1999.

HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios constitucionales*, Editorial Polis, México, 1940.

- *Estudios políticos y constitucionales*, recopilación de Raquel Herrera Lasso y Jaime del Arrenal Fenochio, Miguel Angel Porrúa, México, 1986.

- *Estudios constitucionales*, Editorial Jus, México, 1964.

JELLINEK, George, *Teoría general del Estado*, Grandes Clásicos del Derecho, Volumen 2, Oxford University Press, México, 1999.

KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, Editorial Nacional, traducción del alemán de Luis Legaz Lacambra, Editorial Nacional, México, 1972.

KENT, James, *Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América*, traducción de Carlos Mexía, Grandes Clásicos del Derecho, Volumen 3, Oxford University Press, México, 1999.

KUNKEL, Wolfgang, *Historia del Derecho Romano*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1989.

LOWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallegos Anavitorte, Barcelona-Ariel, Madrid, 1976.

MARGADANT S, Guillermo Floris, *Introducción a la Historia del Derecho mexicano*, 4ª edición, Esfinge, México, 1980.

MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, *Derecho Legislativo o Parlamentario. Derecho Parlamentario iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, 3ª edición, Oxford University Press, México, 2000.

MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, Grandes Clásicos del Derecho, Volumen 5, Oxford University Press, México, 1999.

OCHOA CAMPOS, MOISÉS, *Derecho legislativo mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídica, México, 1984.

ORTIZ RAMÍREZ, SERAFÍN, *Derecho Constitucional Mexicano*, UNAM, México, 1961.

PALAVICINI F. Felix, *Historia de la Constitución de 1917*, edición del autor, México, sd.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998.

ROMERO FLORES, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente, 1916-1917*, Instituto Nacional de estudios históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de gobernación, México, 1986.

SABINE, George H, *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Principios de teoría política*, Editora Nacional, Madrid, 1979.

- *Derecho constitucional comparado*, 7ª edición, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1980.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

- *¿Que es la democracia?*, Instituto Federal Electoral. TFE, México, 1993.

SAYEG HELÚ, Jorge, *Instituciones de Derecho Constitucional mexicano*. Porrúa, México, 1987.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad Textos, 1992.

SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, Ricardo, *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, Themis, México, 1999.

SERNA DE LA GARZA, José María, *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho parlamentario*, UNAM- McGraw-Hill, México, 1997.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, segunda edición, Porrúa, México, 1961.

- *Historia de las ideas e instituciones políticas*, Porrúa, México, 1992.

SIERRA, Justo, *Evolución política del pueblo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1940.

STORY, Joseph, *Comentario abreviado a la Constitución de Estados Unidos de América*, Grandes Clásicos del Derecho, Volumen 6, Oxford University Press, México, 1999.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 32ª edición, Porrúa, México, 1998.

- *Leyes fundamentales de México 1808-1994*, 18ª edición, Porrúa, México, 1994.

TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, comité del Instituto de Investigaciones legislativas, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Porrúa, México, 1996.

VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1987.

VASCONCELOS, José, *Breve historia de México*, México, 1937.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1966.

VV.AA, *Problemas actuales del Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.

XIFRAS HERAS, Jorge, *El proceso legislativo*, Universidad Barcelona, Instituto editorial Reus, Madrid, 1961.

ZARCO, Francisco, *Historia del congreso constituyente de 1857*, Imprenta Escalante, México, 1916.

## HEMEROGRAFÍA

ADAME GODDARD, Jorge, "La crítica a la Constitución Mexicana de 1857 hecha por los católicos conservadores durante los años de la República restaurada (1867-1876)", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Año 4, número 4, México, 1980.

DEL ARENAL FENOCHIO, Jaime, "Jacinto Pallares, su bibliografía", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Año 4, número 4, México, 1980.

- "Una nueva lectura del Plan de Iguala" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Año 18, número 18, México, 1994.

- "El significado de la Constitución en el Programa político de Agustín de Iturbide, 1821-1824" en *Historia de México*, XLVIII: I, México, 1998.

MURILLO DE LA CUEVA, Luis, "Las comisiones de investigación de las Cortes", *Estudios de Derecho Parlamentario*, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, número 10, Universidad Complutense, Madrid, 1986.

OROPEZA Y SEGURA, Mauricio, "Reflexiones en torno a la historia del Derecho constitucional mexicano", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Año 4, número 4, México, 1980, p. 213.

## LEGISLACIÓN

*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en el No. 3, el viernes 3 de septiembre de 1999.

*Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, 7ª edición, Porrúa, México, 1998.