

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

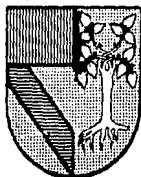
308909

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

15
2y

ESCUELA DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la UNAM



"LA FUNCION POLITICA DEL PODER
LEGISLATIVO"

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

FERNANDO GARCIA RUIZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

Octubre 1987



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 está 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.

I N T R O D U C C I O N

Durante muchos siglos, el hombre ha pretendido centrar en determinados individuos el ejercicio del poder, que emana de la unión de éstos en sociedad.

En la vida de los pueblos han imperado tanto la anarquía irracional, como el despotismo criminal, y han sido todos estos vaivenes los que han puesto a la mayoría de los pueblos del mundo, en el camino de la democracia, por la que es el pueblo, en ejercicio de la soberanía a través de sus representantes, quien se gobierna a sí mismo, según los límites emanados del bien común.

La democracia, como obra del hombre, es perfectible y en México ha sido valor fundamental por el que el pueblo ha luchado a través de nuestra historia. Inspiró a los hombres de la Independencia, de la Reforma y de la Revolución.

La democracia forma parte del abanico cultural del hombre, y mediante su ejercicio se articulan todos los grupos que componen la sociedad. En tal sentido, crea instituciones que a la vez la perfeccionan. Es, así, causa y resultado, que toca todos los

aspectos de la vida del hombre y exige una participación cada día mayor de ciudadanos. Es el antídoto de la tiranía, preserva a la sociedad de los intentos de dictadura y evita el imperialismo, cualquiera que fuere su signo.

La democracia sintetiza las aspiraciones del pueblo de México; es cauce y contenido de nuestra vida política nacional; tiene vigencia en el juego de las corrientes contrarias; y responde a los anhelos de participación de los hombres en la vida política del país. Nuestro pueblo, tiene vocación democrática y ha luchado por alcanzarla, por conservarla y perfeccionarla. Por esto nuestra democracia se funda en el reconocimiento de que la soberanía radica en el pueblo y que todo poder público dimana de él y se instituye para su beneficio.

Recordemos que cuando el presidente Plutarco Elías Calles rindió su informe a la Nación, el 10. de septiembre de 1928, hizo un ferviente llamado para encauzar al país en la democracia y la participación ideológica plural. En efecto, el general Calles afirmó que se satisfacerían mejor las necesidades nacionales, cuando formaran parte de la representación nacional, todas las tendencias y todos los intereses legítimos del país; todos los credos y matices políticos de México, en proporción, claro está, a la fuerza que cada organización haya logrado conquistar en la voluntad y en la conciencia públicas.

Sabemos que la democracia no es algo que se nos dé hecho; no existe la democracia perfecta, no es una institución acabada; no lo es en ninguna parte del mundo, ni en Suiza, que ha sido puesta como ejemplo de ella.

Nuestra Constitución Política establece normas democráticas, cuya observancia es obligatoria, así, constriñe a la autoridad a respetar las garantías del gobernado; obliga a todos a conducirse dentro del derecho y, finalmente, organiza al Estado en un sistema que a la par reconoce los atributos de autonomía municipal; respeta a los Estados en lo que se refiere a su régimen interior; configura una República Federal y reconoce la soberanía del pueblo que se ejerce mediante la división de funciones.

Nuestra Legislación Constitucional reconoce que los partidos políticos son entidades de interés público y en tal virtud los protege y apoya, dando por resultado un sistema plural, compuesto por ocho partidos políticos nacionales, que representan, ampliamente, diferentes corrientes ideológicas. Lo único que se exige a los partidos políticos es que intervengan en los procesos electorales dentro de la ley, que se organicen conforme a la misma y promuevan la participación del pueblo en la vida democrática. Las minorías, cuya condición es

minoritaria porque la mayoría del pueblo le ha negado su apoyo, no tienen más camino que ajustarse a la ley.

El poder político no se alcanza, dentro del sistema democrático en que vivimos, mediante la violencia y el desacato a la Ley, ni mucho menos se obtiene por donación; se requiere del apoyo popular. Todo ello, porque la democracia alimenta y fortalece la soberanía popular, a la vez que la traduce en instituciones que articulan las aspiraciones de los grupos sociales que componen nuestra Nación y amplía los espacios de participación de los individuos y de las organizaciones, a través de los procesos e instituciones electorales.

La democracia como principio y fin de la actividad del pueblo mexicano, se actualiza con el principio de división de las funciones emanadas de la soberanía popular, encomendándose su ejercicio a representantes electos por los ciudadanos mexicanos, a través de los órganos del gobierno: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Es esto último, el punto en que convergen todas las manifestaciones contenidas en este trabajo, por el que no sólo pretendo obtener el título profesional de Licenciado en Derecho, sino que además, pongo en claro la primacía representativa del Órgano Legislativo sobre los otros dos órganos, así como su

función controladora de la actividad del ejecutivo, que no es sino el ejecutor de lo ordenado por el mismo pueblo a través de sus representantes legisladores.

Son cinco los Capítulos de los que me valdré para lograr tal fin: I.- LA FUNCION LEGISLATIVA DESDE GRECIA HASTA MEXICO COLONIAL, II.- LA FUNCION LEGISLATIVA EN EL MEXICO INDEPENDIENTE. III.- INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DEL ORGANO LEGISLATIVO. IV.- EL ORGANO LEGISLATIVO TIENE LA PRIMACIA EN LA REPRESENTACION NACIONAL, Y V.- LA FUNCION LEGISLATIVA COMO LIMITADORA DE LA ACTIVIDAD DEL ORGANO EJECUTIVO.

El desarrollo del tema no ha sido como pudiera pensarse, de fácil realización, toda vez que me vi en la necesidad de poner en claro los más determinantes factores teóricos, históricos y jurídicos que influyen y por lo tanto conforman, la actividad política del Organó encargado del ejercicio de la función legislativa en nuestra Nación.

Pasemos pues, a conocer el qué, el cómo y el porqué de este trabajo.

CAPITULO I

LA FUNCION LEGISLATIVA DESDE GRECIA HASTA MEXICO COLONIAL

En toda comunidad política, se manifiesta de alguna manera la necesidad de dividir las diversas funciones en sociedad de acuerdo a las capacidades de sus diferentes miembros, "Una cierta división entre los miembros de una comunidad política es un elemento normal de su estructura." (1)

Esta división, que es natural en todas las actividades de la comunidad, tiene particular importancia cuando se manifiesta en el campo del Gobierno.

Surge de lo anterior la conclusión de que las funciones del poder deben estar divididas y delimitadas, en cuanto a sus fines propios (legislar, administrar y juzgar), y en coordinación y cooperación, en cuanto a sus fines comunes (el buen gobierno, el bien común). "En la práctica histórica esos diversos poderes o agencias de decisión han colaborado, aunque a veces se hayan dado conflictos." (2)

(1) Sánchez Agesta, Luis Principios de Teoría Política. Madrid 1983, Editorial Nacional, 7a. Edición, pag. 253

(2) Ibid, pag. 416.

Una aspiración del buen gobierno es que "la colectividad quede organizada y regida de modo que permita y asegure el respeto de los derechos inalienables del hombre" (3), y un camino natural para llegar a satisfacer dicha aspiración, es dividir el poder en diferentes funciones.

Las diferentes funciones políticas, dentro del Estado, siempre han existido, sin que necesariamente se hayan siempre ejercido por los mismos órganos. "Una cosa es el conocimiento de que en toda organización política hay tres funciones capitales, y otra, muy distinta, es la concepción de que cada función se otorgue a órganos distintos para garantizar el buen gobierno y la libertad humana." (4)

Una de las tres funciones capitales a la que alude el párrafo anterior es la función legislativa, que es "la actividad vivida por la organización política para establecer, como su orden normativo, precisamente el derecho." (5)

(3) Montenegro, Walter. Introducción a las Doctrinas Políticas Económicas. México 1980, Fondo de Cultura Económica. Colección Breviarios No. 122, 10a. Reimpresión, pág. 14.

(4) López Portillo, José. Génesis y Teoría General del Estado Moderno. México 1976. IEPES-PRI, 3a. Edición, pág. 600.

(5) *Ibid*, pág. 612.

Si bien la función legislativa está actualmente en estrecha relación con conceptos como democracia ("El derecho del pueblo todo a gobernarse por sí mismo, con finalidades que representan el interés de todo el pueblo" (6)), representación (designación mediante el voto de una persona que substituya al elector en las funciones políticas), y otros similares, no debe confundirse con éstos, pues a lo largo de la historia la función legislativa se ha manifestado en múltiples ocasiones sin la necesidad de apoyarse en la democracia o en la representación.

Es por lo anterior que no es extraño encontrar, a lo largo de la historia, el hecho de que las leyes sean hechas por aquél que las aplica, o por un grupo de élite sin la más mínima representación popular.

Las consecuencias de lo anterior son obvias, "cuando todas las funciones del Estado se hallan concentradas en la persona de un monarca absoluto (o de una aristocracia), hay escaso fundamento para la formación de un concepto de legislación como función distinta de las otras del Estado." (7) La función legislativa se ve desprovista de su carácter de constructora de un estado de derecho, para convertirse en un instrumento de un gobierno despótico.

(6) Montenegro, Walter. Introducción a las Doctrinas Políticas Económicas, ob. cit., pag. 61

(7) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. México 1969, UNAM, 3a. Edición, pág. 304

Una vez hechas las consideraciones anteriores, procederemos a elaborar una sucinta relación de las maneras en que la función legislativa se ha manifestado a lo largo de la Historia, tanto en el pensamiento como en los hechos, en las diversas civilizaciones:

1. GRECIA

En la comunidad de Ciudades-Estado que actualmente identificamos como griegos, se dieron unos conceptos políticos realmente innovadores para la época, y aún ahora imitados.

Dentro de esos conceptos, se encontraba el de que el poder debía estar dividido para su ejercicio en funciones diversas para evitar llegar a un abuso del mismo, que consecuentemente llevaría a una tiranía.

Muestra de lo anterior es el siguiente pensamiento de Solón. "De la misma manera que de las nubes se desprende la nieve y el granizo, y que del trueno brotó el relámpago iluminador, así también tiene que hundirse el Estado en el que se forman hombres demasiado poderosos y el pueblo, en su irreflexión, tiene que precipitarse en la servidumbre de un dominador único." (8), referido a un acumulamiento excesivo de poder por no tomar en cuenta el derecho, la importancia de un correcto equilibrio social y de una natural división en las funciones del poder para su ejercicio.

A continuación expondré la manifestación de esta necesidad de dividir las funciones del poder, en dos de las Ciudades-Estado griegas más importantes:

ATENAS.- En el gobierno de Atenas se observó en múltiples ocasiones la concentración de las tres funciones de gobierno en una sola persona, lo cual trajo periodos en que Atenas se vió gobernada por Monarcas Absolutos.

(8) Verdross, Alfred. La Filosofía del Derecho del Mundo Occidental. México 1983, UNAM-Instituto de Investigaciones Filosóficas, 1a. Edición, pág. 15.

Sin embargo la situación política en Atenas cambió, particularmente después del gobierno de Solón, ya que hubo apertura a la democracia y a la representación en lo relativo a la elaboración de leyes y al gobierno. "Todos los ciudadanos tenían derecho a asistir y participar con su voto en la asamblea popular, que se reunía en la plaza pública o Agora para elegir a los magistrados que tenían el poder ejecutivo o arcontes, al consejo de los cuatrocientos o senado, órgano legislativo; el órgano judicial estaba constituido por los antiguos arcontes que al cesar en sus cargos, integraban el tribunal del Aerópago, encargado de administrar justicia, aun cuando las funciones típicas aludidas no estaban diferenciadas como ocurre en el Estado moderno." (9)

Se dieron gobiernos, como el de Pericles, en el que la máxima autoridad era la asamblea popular, que integrada por ciudadanos atenienses, asumía el ejercicio de la actividad legislativa, con la vigilancia del senado.

El Senado fue creado a fin de evitar la presencia de la improvisación y de la demagogia en la creación de leyes. El Senado era un órgano revisor de leyes, que estudiaba los proyectos de ley, pudiendo aprobarlas o rechazarlas, antes de ser puestas en vigencia.

(9) Porrúa Pérez, Francisco. Ignorancia del Estado. México 1934, Editorial Porrúa, 19a. Edición, pág. 48.

ESPARTA.- En esta Ciudad-Estado, a pesar de que el ejercicio del poder por parte de los gobernantes restringía más la participación de los ciudadanos en la vida política, ello con el fin de fortalecer a la Polis, se dieron instituciones políticas que guardaban cierta semejanza con las Atenienses.

Sin embargo, contrario a lo ocurrido en Atenas, el Senado proponía las leyes y las discutía en presencia de dos magistrados supremos y, una vez redactadas las normas, pasaban para ser aprobadas por la Asamblea popular, que podía sancionar o vetar los proyectos de ley sin limitación alguna.

Este marco histórico provocó el ambiente perfecto para que se desarrollaran los pensamientos de cuatro grandes hombres: Sócrates, Platón, Aristóteles y Polibio.

Sócrates (469-399 A.C.) estaba en contra de la democracia de su época y era su deseo que al Estado lo rigiera una aristocracia seleccionada por su capacidad e inteligencia; a la vez decía que preferentemente a las leyes, el hombre debía obedecer los preceptos de la razón. Acompañando a Sócrates en la doctrina aristocrática, aparece Platón, discípulo de aquél, enumerando tres clases dentro de un Estado:

- a) Campesinos y artesanos
- b) Soldados
- c) Magistrados

Estos últimos estaban encargados de gobernar la ciudad y además eran conocedores de matemáticas y filosofía. Para Platón eran la clase más selecta, integrada por hombres de edad madura, que debía gobernar para el bienestar general, basado siempre en la justicia, y no aceptaba la tiranía por ser el peor tipo de gobierno.

Otro pensador griego, alumno de Platón y de inteligencia notable, fue Aristóteles, quien comprendía al Estado como el total de ciudadanos, y dentro de aquél, al Gobierno regulador de la vida pública, y encargado del ejercicio del poder. Para él las formas de gobierno podían examinarse desde dos puntos de vista: en el primero se clasifican los gobiernos según el número de individuos poseedores del poder soberano, y en el segundo los gobiernos se clasifican en puros e impuros, dependiendo de que la actuación de los gobernantes se dirigiera al bienestar general, o a su propio interés, siendo mejor el primero.

Dentro de su obra La Política, Aristóteles menciona la división de funciones dentro de la ciudad griega, en la que marca la importante existencia de tres órganos: deliberativo, magistratura y judicial. Aristóteles en consecuencia, se manifestó en favor de la separación de funciones, pues aseguraba que diversas instituciones debían encargarse de las distintas tareas: legislar, administrar y juzgar.

Aristóteles, con gran acierto establece que en un buen gobierno, la norma jurídica debe ser el elemento supremo, pues los súbditos obedecerán voluntariamente si su gobernante respeta la Ley.

"El acto legislativo es general y abstracto" (10) afirma Aristóteles; asimismo dice "que en la creación de la norma jurídica, la sabiduría colectiva de un pueblo es superior incluso a la del legislador más sabio" (11) pues los conocimientos y actitudes de cada uno de los integrantes de la sociedad se complementan. Por otro lado, el Estado tiene como idea o significado la superación moral de sus ciudadanos, con miras a un vivir en las mejores condiciones posibles.

-
- (10) Aristóteles, Ética Nicomaguea, Libro V, Capítulo II, Editorial Porrúa, Colección "Sepan Cuántos". México 1930.
- (11) Sabino, George H., Historia de la Teoría Política. Fondo de Cultura Económica, México, 1981, Segunda Edición, pág. 81

Posteriormente aparece Polibio (1210-1257 ? A.C.), filósofo griego seguidor de la doctrina estoica que hace residir el bien en la razón. Para él, contrario a Aristóteles, no es el mejor gobierno el de forma pura, sino el gobierno en el que hay elementos diversos que se equilibran entre sí, constando de formas impuras en ciertos porcentajes.

Polibio planteaba una Constitución Universal, ya que deseaba un Estado Universal, basado en la igualdad esencialmente, y en el que el Gobierno tendría como fin el servir al individuo. La República, a su juicio, derivaba del poder colectivo, ya que al pueblo lo respaldaba el derecho.

Estos conceptos regentes en Grecia, encontraron apoyo años después en el pensamiento romano.

2. ANTIGUO ORIENTE

Dentro de las organizaciones políticas del Antiguo Oriente se encuentran las que regían en Egipto, Persia, Asiria, Babilonia e Israel, por citar algunas.

En todas las culturas antes mencionadas se presentaron fenómenos políticos similares. El más destacado de éstos es el que nos permite identificarlos como Estados Teocráticos.

Dentro de este esquema se observaron a "grosso modo" dos tendencias fundamentales:

"1. El soberano es representante del Poder Divino y en consecuencia su voluntad se asemeja a la de la Divinidad que incluso se llega considerar se encarna en el mismo monarca.

2. El poder del soberano se encuentra subordinado al Poder Divino, que expresa su voluntad por medio de otras organizaciones distintas del titular de la soberanía." (12)

En el primer caso, es evidente, todas las funciones del gobierno, incluso la legislativas, quedaban reservadas al monarca.

En el segundo caso, las funciones de gobierno quedan divididas entre el monarca y la clase sacerdotal. Si bien el monarca era el encargado de ejecutar los mandatos divinos, correspondía a la clase sacerdotal hacer evidentes esos mandatos, cosa que hacía mediante la expedición de preceptos o leyes que obligaban a toda la comunidad respecto de la divinidad.

3. ROMA

Antes de entrar al estudio de las manifestaciones de la función legislativa en la vida política romana, es menester hacer algunas consideraciones.

(12) Porrúa Pérez, Francisco. Ob. cit., pág. 46.

Durante la existencia de la comunidad política romana, se pueden observar en líneas generales tres periodos con diferentes sistemas de gobierno: Monarquía (750 a.C. a 506 a.C.), República (506 a.C. a 27 a.C.) e Imperio (27 a.C. a 476 d.C.)

A continuación expondré, de manera independiente, la manifestación de la función legislativa en cada uno de dichos periodos.

MONARQUÍA. En los primeros años de esta forma de gobierno, el sistema político imperante fue el de una monarquía hereditaria, basada en un tajante régimen de división de clases sociales. La clase noble, la de los patricios, era la única que tenía derechos políticos, en oposición a la clase plebeya que carecía de ellos.

La clase de los patricios se reunía en las Curias y posteriormente en Centurias para constituir la Asamblea Curial, que entre sus funciones tenía la de elaborar ciertas leyes. Otras autoridades que tenían injerencia en la elaboración de las leyes eran el rey, a quien le correspondía proporcionar algunas iniciativas de ley, y el Senado que tenía por función la ratificación de las leyes aprobadas, para así poder ser puestas en práctica.

La actividad legislativa, como puede observarse, correspondió en esta época directamente a las asambleas curiales que discutían los proyectos de ley, a iniciativa del rey, y que tomaban vigencia una vez ratificadas por el Senado. (13)

REPÚBLICA.- Tras la decadencia de la Monarquía, y la expulsión de Roma de los últimos monarcas Tarquinos, se estableció un sistema político mediante el cual la jefatura de la comunidad recaía en dos cónsules electos por los patricios.

Un cambio importante producto de dicha transición, fue el que se llevó a cabo respecto al carácter y constitución del Senado, pasó de ser únicamente una Asamblea integrada por Aristócratas, a ser un órgano permanente de consulta integrado por aquellos aristócratas romanos que habían tenido alguna participación política en Roma y que reunían una amplia experiencia en asuntos de gobierno. En efecto, la proliferación de cargos públicos producto de la República (Cónsules, Censores, Pretores, Ediles, etc.) dotó al Senado de una gran riqueza de experiencia política y administrativa que le permitía ser el órgano estabilizador de la vida política romana.

(13) Floris Margadant, Guillermo. El Derecho Privado Romano. México 1970, Editorial Esfinge, S.A., 4a. Edición, pág. 22.

Amén de conservar las atribuciones respecto a la función legislativa, que le correspondían durante la Monarquía, el Senado agregó otras que le permitieron convertirse en el supremo control político de actos y leyes durante la vigencia de la República.

Otra fuerza importante para la función legislativa, fue la ejercida por la plebe a través de sus tribunos, quienes lograron matizar el estricto sistema político romano y llegaron a ocupar altos cargos tanto de gobierno como religiosos, como lo son el de Pontífice Máximo, Cónsul y Senador. El acceso indirecto de la plebe a esos cargos políticos, dotó al sistema político romano de la apariencia de una auténtica democracia representativa.

IMPERIO.- Tras la decadencia de la República y el advenimiento del Principado, surgió el Imperio que se caracterizó por una centralización del poder político en la persona del emperador, trayendo como consecuencia un cambio en las funciones políticas preexistentes.

Así, el Senado servil al emperador, mediante sus senatus-consultus, dió lugar a una centralización de la función legislativa en la persona del emperador, la monarquía absoluta se hacía presente, el emperador exponía la necesidad de poner en práctica determinada ley ante el Senado, obligando esto al Senado a emitir decisiones en sentido favorable a lo manifestado por el emperador, olvidándose de lo que más conviniera a la comunidad romana. El poder legislativo se fue haciendo parte de las atribuciones del emperador, quien concentraba ya en sí mismo las funciones administrativas y jurisdiccionales.

No obstante lo expresado, se pueden observar durante toda la vida de Roma ciertos matices de función legislativa que no guardaban relación con los órganos antes descritos. Nos referimos a la actividad de los Jurisconsultos, quienes, según numerosos estudiosos del Derecho Romano, llegaron a dar a sus opiniones la fuerza de ley. Los Jurisconsultos, no sólo opinaban respecto de diversas situaciones de hecho y de derecho, sino que además redactaban documentos que requerían las actividades de los particulares y escribían obras de derecho, quedando algunas de estas actuaciones elevadas al carácter y con la fuerza obligatoria de una ley.

Dentro de los pensadores romanos que sobresalieron, encontramos a Marco Tulio Cicerón y a Séneca, quienes influyeron decididamente en el marco jurídico del Estado Moderno.

Así vemos a Marco Julio Cicerón (106-43 a.C.), político romano pensador y orador, quien comparte con Polibio las ideas del gobierno mixto, existiendo entre las instituciones un equilibrio (estira y afloja) por medio de limitaciones. Dios establece un derecho universal que da una constitución universal, teniendo como principio la igualdad. También para Cicerón el Estado está para servir al hombre; el poder político emana del colectivo (poder del pueblo) y éste, a su vez, del derecho.

Con una visión distinta del poder aparece Séneca (?47-65 d.C.) quien, ignorando las formas de gobierno hasta entonces planeadas, considera que una forma de gobierno es tan buena o tan mala como cualquiera otra. Define que el gobierno es el resultado de la maldad humana, utilizado como panacea de sus fallas.

4. EDAD MEDIA

A raíz de las invasiones bárbaras que culminaron con la caída del Imperio Romano de Occidente, se presentó un nuevo fenómeno político. Se cambió en sus orígenes, la concepción de estar sujetos los pueblos a un gran poder temporal (el Imperio), para adoptar la primitiva organización de pequeños grupos poblacionales asentados en circunscripciones geográficas limitadas a su capacidad defensiva, y sometidas de una manera más simbólica que fáctica a un poder supremo temporal (Sacro Imperio Románico Germánico).

Este nuevo estatus político trajo como consecuencia una nueva concentración de todas las funciones del poder en una sola persona.

El señor feudal emitía las normas que habrían de regir en su feudo, las hacía cumplir y en su caso procuraba la ejecución forzosa de las mismas no dando importancia alguna a aquellas disposiciones emanadas de la supuesta voluntad soberana del emperador o del monarca.

El señor feudal era un rey en su feudo con el monopolio de las tres funciones de gobierno, que acababa con el principio de la división de funciones, y más aún, con todo principio que sustentara el orden jurídico prevaeciente en una región tendiente a garantizar los derechos naturales correspondientes a todos los individuos.

No obstante lo anterior, es conveniente hacer la aclaración de que en esta situación particular, el poder tenía un importante contrapeso, tanto de índole material como espiritual, que era la Iglesia.

El sistema anterior, producto de un violento cambio de estructuras, no permaneció estático, ya que conforme se fueron superando las circunstancias de hecho que provocaron esa cerrazón política, se fue evolucionando hasta llegar a formas de gobierno más avanzadas, donde se pueden observar, de nueva cuenta, principios elementales de división de funciones en diferentes órganos para su ejercicio.

Participando en el rompimiento de la cerrazón política, apareció en el siglo XII en Inglaterra, Juan de Salisbury (?1157-1180), quien expone el ideal de una comunidad política en una sociedad que, como decía Cicerón, estuviese unida de común acuerdo en la ley y los derechos.

Esa comunidad política debía ser gobernada por una autoridad legítima que mandase con miras al establecimiento del bien general.

Salisbury daba a la Ley una validez universal indispensable. La Ley era un vínculo necesario en la interacción de las relaciones entre los hombres y entre éstos y el gobernante. La Ley era obligatoria para todos.

IGLESIA

Como se esbozó en el punto anterior, la Iglesia, durante la Edad Media, además de ser un poder espiritual, fue asimismo un gran poder temporal. "El poder absoluto del Papa en la iglesia no era una cuestión académica, que afectase meramente a los derechos abstractos de sus súbditos eclesiásticos.

Significaba el reajuste de todo el proceso de gobierno, incluyendo el control pontificio sobre la concesión de beneficios, la solución de los pleitos eclesiásticos en los tribunales pontificios, el ingreso de grandes sumas de dinero en las arcas papales y el ejercicio sistemático de formas irritantes de tributación pontificia." (14)

Como todo sistema político por construir, la Iglesia incurrió en algunas fallas, tanto en la elaboración de normas que tenían injerencia en la organización política de los reinos, como en la aplicación de las mismas.

Sin embargo, los estudiosos de la Iglesia cayeron en la cuenta de que el actuar de ésta no se ajustaba a sus fines, por lo que procedieron a elaborar una doctrina que abarcara el correcto ejercicio del poder conferido a la iglesia, poder que desde luego incluía lo relativo a la elaboración de normas.

(14) Sabine, George H. Historia de la Teoría Política, México 1982, Fondo de Cultura Económica, 8a. Reimpresión, pág. 235.

El más destacado de los pensadores de la Iglesia que abordó el tema, fue sin duda Santo Tomás de Aquino (1225-1277) que entre otros estudiosos, elaboró uno magistral, el "Tratado de la Ley", que abordaba, entre otras cosas, el carácter de la ley como entidad ordenadora basada en el derecho natural.

La anterior concepción de la ley, tuvo un evidente impacto en la función legislativa, ya que los sistemas políticos influenciados por la Iglesia, de alguna manera reflejaron ese pensamiento en los ordenamientos elaborados.

Santo Tomás de Aquino sujetó la autoridad del gobierno político a la Ley. La doctrina del italiano, está inspirada en gran parte en Aristóteles. Opina que el poder se justifica si actúa en función del bien común, por lo que la actividad del monarca, debe constreñirse al logro de ese bien temporal.

Tomás de Aquino adopta la idea de la santidad de la ley. Creía que la Ley, además de regular las relaciones entre seres humanos, regulaba el actuar de todas las criaturas, puesto que considera a la ley como parte del Gobierno Divino. Dentro de este Gobierno Santo, de Aquino clasifica las leyes en cuatro clases:

- i) Ley eterna.- Es casi idéntica a la razón de Dios. Es el plan ordenador de toda creación, emanado de Dios.
- ii) Ley divina.- Para él significa la revelación, don de la Gracia de Dios, como los 10 mandamientos que dió Dios a los judíos.

- iii) Ley natural.- Es la inclinación natural a buscar el bien y huir del mal, es el tratar de vivir lo mejor posible. De Aquino menciona el deseo del hombre de vivir en sociedad, de procrear y educar a los hijos, de procurar la verdad y el desarrollo de la inteligencia como ejemplo de esta ley. Es un producto de la razón, común a todo hombre.
- iv) Ley humana.- La ley humana, como producto de los hombres, será de aplicación general, y es producto de la legislación o de la costumbre que sería menos tangible, y la sanciona la autoridad.

Para Tomás de Aquino un punto esencial de la ley es su promulgación; otras propiedades de importancia de la ley, afirma, son: a) "...pertenece a la razón formal de la ley humana el que se ordene al bien común de la ciudad", (15) y b) "...el que sea instituida por quienes tienen a su cargo el gobierno de la comunidad." (16)

En esta etapa prevalece la idea de que la especie humana pertenece a una comunidad universal con necesidad de una sola cabeza, convergiendo en lo anterior Juan de Salisbury, Tomás de Aquino y con ellos otro italiano, Dante Alighieri (1265-1321).

(15) Aquino, Tomás de. Tratado de la Ley, Capítulo VI, Artículo 4, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, Segunda Edición, Colección "Sepan Cuántos", Número 301, pág. 38.

(16) Ibidem.

De igual manera, estos autores exponen que la naturaleza humana se compone de una base espiritual y otra física, repartiéndose entre ellas el gobierno del mundo; es por esto que se dijo del pueblo que era de Dios de donde emanaba la autoridad. El rey está subordinado al derecho; tiene más poder que los súbditos, pero no mayor que el de la sociedad, es decir, el bienestar comunal es el que subyuga.

Apartándose de la santidad de la ley y con ideas democráticas, a finales de la Edad Media surge Marsilio de Padua (1270-1340), quien conforma un estado en el que acepta la soberanía del pueblo, la división de funciones, el limitar al Ejecutivo por medio del Órgano Legislativo, pues aquél no tenía conciencia de los derechos fundamentales del individuo. El gobernante gobierna para beneficio de todos y según la voluntad común. La ley humana, es una orden emanada de la unidad de ciudadanos o de su parte más valiosa, y la emiten los individuos autorizados para ello, valiéndose de la deliberación. La ley debe tener la característica de emanar de la autoridad constituida y además, contemplar una sanción para el caso de su violación. De este modo, la fuerza de la ley brota del legislador. Para De Padua la democracia consiste en que todo asunto que pueda causar provecho o perjuicio a la sociedad, sea conocido por ésta, para obtener el bien y evitar el mal.

Por otro lado, Marsilio de Padua considera que es el legislador quien elige a las partes integrantes del Ejecutivo y del Judicial, pudiendo destituir al titular del Ejecutivo cuando no cumpla correctamente su función.

Contemporáneo a Marsilio de Padua, está el pensamiento del británico Guillermo de Occam (1300-1349), quien dice que Dios gobierna a la sociedad por medio de los emperadores que gobernarán temporalmente, y serán considerados legítimos por el simple hecho de su elección, debiendo obtener la mayoría de los votos de los príncipes electores.

En general el pensamiento acerca de la ley durante la Edad Media era considerarla como elemento de control de cualquier relación humana; así el rey, de igual manera que los súbditos, debía someterse a ella, gobernaba por la ley misma. Pero a su vez el estatus justificaba cualquier desigualdad, pues se gozaba del derecho según rango y orden. Sin embargo, según comenta George Sabine, "en la Edad Media casi no había ningún procedimiento de definir con exactitud ninguna autoridad constitucional." (17)

5. ESPAÑA

Por lo que respecta a España, es preciso distinguir en líneas generales, dos grandes épocas: la previa y la posterior a su unificación, iniciada el 2 de enero de 1492 con la caída de Granada provocada por el asedio de los reyes católicos.

(17) Sabine, George H., Ob.Cit. pág. 161.

En la primera observamos tantos matices en la atribución de la función legislativa de diversos órganos, como reinos existían. Así tenemos que en los reinos de Castilla y León, como ya hemos apuntado con sus matices, la función legislativa estaba prácticamente reservada en su totalidad al rey (muchas veces la función legislativa estaba limitada por los fueros adquiridos por diversas poblaciones, a manera de privilegios, por su participación en la reconquista, o por cortes de las diversas poblaciones que tenían injerencia en materia de impuestos). En otros reinos se complementaba en diversa medida el ejercicio de la función legislativa entre el rey y las Cortes Locales, llegándose en muchos casos a sistemas de distribución donde el monarca no tenía participación alguna en la elaboración de leyes.

"El poder real estaba a tal punto limitado que la potestad legislativa según hemos visto no le incumbía, sin que, por otro lado, haya estado totalmente excluido de su desempeño." (18)

La participación popular en la función legislativa española previa a la reconquista, se ejercía a través de unos organismos denominados Cortes, que constituían reuniones de las tres clases sociales --nobleza, clero y estado llano-- convocadas expresamente por el monarca para analizar alguna cuestión o legislar sobre algún punto determinado.

(18) Burgos, Ignacio. Ornamento Constitucional Mexicano, México 1985, Editorial Porrúa, 6a. Edición, pág. 617.

En la segunda etapa que estudiamos respecto al desarrollo de la función legislativa en España, se puede observar una paulatina e inesorable desaparición de fueros y privilegios, así como de la importancia de las cortes en la función legislativa, hasta llegar al grado en que algunos monarcas Borbones españoles, ejercían absolutamente la función legislativa, prácticamente sin limitación.

Las Cortes resurgieron y retomaron su importancia en la función legislativa, a raíz de la caída de Carlos IV, la instalación de las Cortes de Cádiz y la Constitución que de ellas surgió en 1812.

6. RENACIMIENTO

Ya en el Renacimiento, Niccolò Machiavelli (1469-1527) habló del Estado, dándole a su existencia y conservación más importancia que a las interrelaciones de carácter privado entre los individuos. Expone que un hombre debe fundar un estado, crear sus leyes y gobierno, con los que se determinará el carácter nacional de su pueblo. Al gobierno del estado le otorga autoridad y, sobre la ley, habla del Legislador Omnipotente, ya que toda la constitución moral o social del pueblo deriva del legislador.

.Pag

Este politólogo italiano da a la ley real importancia; así Sabine, al referirse al pensamiento de Machiavelli, cita "la virtud moral y cívica surge de la ley". (19)

A la par, Martín Lutero (1483-1546) sostiene que el Estado era una institución sagrada, donde el gobernante tenía responsabilidad ante Dios y estaba en contra de la tiranía. Respecto a la ley, el alemán Lutero pensaba que todo individuo debía respetar las leyes; así, el emperador no debía vulnerar el orden jurídico establecido pues en este caso, los súbditos ya no debían obedecer más las leyes.

Por otro lado, hablando también del Estado, recurrimos al pensamiento del inglés Thomas Hobbes (1588-1679), quien creyó firmemente que el estado se instituyó al acordar una multitud de hombres, que un hombre o una asamblea de ellos representaría a todos para lograr vivir en paz y protegerse de otros hombres. Para Hobbes el Leviatán es decir el Estado, era el único que podía imponer orden por la fuerza para evitar que el hombre (al fin y al cabo lobo del hombre), se destruyera a sí mismo. (20)

Estaba en contra de la Democracia, la división de poderes y del gobierno mixto, ya que todo esto se opone al poder soberano --la monarquía-- para él la mejor forma de gobierno.

(19) Sabine, George H. Ibid, pág. 258.

(20) Hobbes, Thomas. Leviatán. Tomo I Editorial Sarpe. España 1983, Primera Edición, pág. 179.

Su concepto de Soberanía del Estado lo basó en la obediencia de los súbditos; la Soberanía, según él, es ilimitada y omnipotente. En materia de legislación, para el filósofo inglés la ley se crea cuando los hombres convienen en qué persona deberá promulgarla. La ley y la autoridad se determinan por el egoísmo; también afirma que la ley responde al instinto de conservación social, y a la vez, la moral es consecuencia de la ley. Las leyes no deben ser numerosas, y si de expresión simple. En fin, la ley, según Hobbes, "es el mandato formal y expreso del soberano, dirigido a los súbditos, distinta de la política y la moral." (21)

Más adelante, en Inglaterra, John Locke (1632-1704) habla de la institución del Estado por medio de un convenio en el que se adquiere la obligación de someterse a la voluntad mayoritaria; con lo que se obtiene un gobierno legítimo; así los hombres tendrán una vida pacífica y la defensa contra los que no vivan en esa comunidad.

Dentro del gobierno, el inglés Locke acepta tres Organos de Gobierno: el Ejecutivo, el Federativo y el Legislativo. Este último dictaba la ley sobre los dos restantes.

(21) Gettel, Raymond G. *Historia de las Ideas Políticas I*, Editora Nacional, México, 1979. Segunda Edición, pág. 358.

Al Ejecutivo le otorgó como facultades la ejecución de la ley y la jurisdicción, facultades que podía ejercer con libertad, pero siempre limitadas por el bien común; comprendiéndose en este concepto la protección tanto de los intereses privados como de los intereses públicos.

El Organo Federativo estaba encargado de las relaciones exteriores, de la guerra y de la paz, de la celebración de tratados, y en general, de toda clase de asuntos diplomáticos.

Este autor da gran importancia a la función legislativa, considerando a dicha función como el derecho a ejercitar por el total de los integrantes de la sociedad a través de un representante o una asamblea de representantes. Para él esta es la Función Suprema, y por ello, la parte medular de su Teoría del Estado.

En una comunidad, decía, lo más importante era establecer el Supremo Organo Legislativo, que gozaba de la facultad de imponer las leyes inclusive a los otros órganos del gobierno.

7. FRANCIA

La función legislativa en Francia siguió un desarrollo similar al de los Estados Europeos durante la Edad Media, es decir, fue pasando gradualmente del señor feudal al rey y de una mayor representación popular a una nula, hasta llegar a gobiernos absolutistas donde virtualmente no existía límite alguno al desempeño de la actividad del monarca.

De esta forma, aún a pesar de los movimientos liberales que se gestaban en su época, Luis XIV, rey de Francia (1643-1715), gobernó sin tomar en cuenta la distribución de facultades dentro del gobierno, adjudicándose todas ellas en un absolutismo monárquico que no encontraba límite legal alguno a sus actos; en consecuencia, reprimiendo los derechos fundamentales de sus súbditos, lo que explica el que se llegare a considerar así mismo "El Estado".

Francia se separa de esta situación y se pone a la cabeza de los Estados que postulan que la división de funciones es vital para el respeto de los Derechos del Hombre, con la Revolución Francesa.

Dicho movimiento, iluminado por las ideas de Montesquieu y Rousseau, entre otros, retomando la tradición helénica, instituye como imperativo de gobierno (teórico desde luego) el que la función legislativa sea ejercida por órganos distintos a los encargados de administrar el estado y decir el derecho.

Sobresaliendo por sus agudas observaciones acerca de la división de poderes, encontramos a Carlos de Secondat, Barón de La Brède y de Montesquieu (1689-1755), que opina en su obra Del Espíritu de las Leyes que "...para fundar un gobierno moderado, es preciso combinar las fuerzas, ordenarlas, templarlas, ponerlas en acción; darles, por así decirlo, un contrapeso, un lastre que las equilibre para ponerlas en estado de resistir unas a otras". (22) Esto para él es la perfección del poder, pero que difícilmente dirigirá la prudencia. Con estas líneas se justifica la denominación dada a su teoría de: "frenos y contrapesos" o de "balanza y del equilibrio de los poderes".

(22) Montesquieu, Carlos de Secondat, Barón de. Del Espíritu de las Leyes, Libro V, Capítulo XIV, México 1982, Editorial Porrúa, S.A. Colección "Sepan Cuántos" número 191, Quinta Edición, pág. 44.

El pensador francés contempló tres funciones fundamentales en cada Estado, las que distribuyó a tres clases de órganos. Esta separación de órganos deriva del ejercicio de las funciones estatales. El primer órgano es el legislativo, donde el príncipe o magistrado hace las leyes temporales o definitivas y deroga las vigentes. El Órgano Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, tiene el segundo lugar, y por este Órgano, el príncipe hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, se encarga de la seguridad común y evita las invasiones. En el último Órgano coloca al Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil, que castiga delitos y juzga problemas de particulares.

Su teoría parte de la base de que el hombre con poder siempre abusa de él, por lo que es necesario que encuentre límites, y que el poder detenga al poder.

De esta manera, expone los riesgos que se correrían si "el Órgano Legislativo y el Ejecutivo se reúnen..., no hay libertad; falta la confianza" (23) pues en este caso, la persona o cuerpo encargados, podrían crear y ejecutar leyes tiránicas.

(23) Ibid. Libro XI, Capítulo VI, pág. 104.

Y si fuera el Organó Judicial (Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil), el reunido con el Organó Legislativo, piensa que "se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador". (24) Así como si se uniera al Ejecutivo, el juez tendría fuerza de opresor. Deduce Montesquieu que si un solo hombre, o la misma asamblea o cuerpo ejecutaran los tres poderes, todo orden se perdería.

Montesquieu contempla asimismo, que el gobierno de la sociedad se desempeña según la legislación emanada de los representantes del pueblo, y por la aplicación de las leyes en casos concretos, lo que es competencia del Ejecutivo y del Judicial.

En cuanto a quién o quiénes deben integrar los Organos Legislativo y Ejecutivo, declara "el Legislativo y el Ejecutivo, pueden darse a magistrados fijos o a cuerpos permanentes, porque no se ejercen particularmente contra persona alguna; el primero expresa la voluntad general del Estado; el segundo ejecuta la misma voluntad". (25)

(24) Ibidem.

(25) Ibid. Libro XI, Capítulo VI, pág. 105

Un punto importante tocado por Montesquieu respecto del cuerpo legislativo, es el que los individuos que lo integren sean electos por habitantes de la región, lo cual permite una mejor representación de los intereses del pueblo.

Respecto del Órgano Legislativo, este pensador considera que debía de encontrar limitada su actividad, al plasmar: "Si el poder ejecutivo no tiene el derecho de contener los intentos del legislativo, éste será un poder despótico, porque pudiendo atribuirse toda facultad que se le antoje, anulará todos los demás poderes." (25)

Poco tiempo después del autor de *Del Espíritu de las Leyes*, aparece el francés *Juan Jacobo Rousseau* (1712-1778), contrariamente a Hobbes, concibe al hombre como naturalmente bueno, siendo la propiedad la única causa de desigualdad entre los hombres. En una de las obras más importantes de Rousseau *El Contrato Social*, se encuentran impresas sus ideas sobre el Estado y en general, sobre los elementos que constituyen el gobierno y sus funciones básicas como la legislativa.

(25) Ibid, pág. 107

Rousseau considera que el Estado se crea por el contrato entre el pueblo y los jefes que al efecto escoja. Con este acuerdo, el interés privado pasa a segundo plano, siendo lo primordial el interés general. Rosseau otorga a la voluntad general la dirección suprema sobre cada miembro del pacto social; a dicha voluntad general la interpreta como el interés común del pueblo hacia el bien público.

Según este pensador francés, por medio del contrato social el cuerpo político tendrá poder absoluto sobre todos los integrantes de la sociedad; el pueblo es el soberano y el gobierno es un conducto ejecutor.

Dentro de las formas de gobierno enumera a la Democracia, donde la actividad del gobierno encuentra su fundamento en la voluntad de la mayoría de los integrantes del pueblo; la Aristocracia, en la que la minoría es la que gobierna; la Monarquía o gobierno real, en la que queda representado el gobierno por un magistrado, y la Forma Mixta, que es producto de la combinación de las anteriores. Reconoce dentro del Estado, dos funciones:

- a) Función Legislativa: Que significa la voluntad.
- b) Función Ejecutiva: Que implica la fuerza.

Dentro de la segunda, menciona al gobernante como la persona que aplica la voluntad general o ley, y con la obligación de procurar en todo caso el bien común.

Supeditaba el Organó Ejecutivo al Legislativo; decía que el Legislativo existe sin el Ejecutivo, pero éste no podría hacerlo sin que el primero operara.

En la Legislación coloca al pueblo que, reuniéndose para deliberar, expide las leyes. De esta manera, "Las leyes son los actos de la voluntad general; tienen por objeto el interés general y emanan de la voluntad del pueblo." (27) Así, toda ley que el pueblo no ratifica, es nula.

Otra marcada diferencia entre el Ejecutivo y el Legislativo, se encuentra en su objeto, ya que éste expide leyes de carácter general y, en cambio, el Organó Ejecutivo actúa en casos concretos.

(27) Gettel, Raymond G. Historia de las Ideas Políticas II
Editora Nacional, México, 1979, Segunda Edición, pag.41

Sin embargo, tanto el Legislativo como el Ejecutivo son dependientes uno del otro, ya que el legislador es un órgano dentro del Estado que se limita a la formación de las leyes como expresión de la voluntad general, y no podrá ejecutar las normas que expide, pues esta facultad corresponde al Órgano Ejecutivo. Separó claramente los significados de la función legislativa y la administrativa.

Rousseau mantuvo una actitud parcial en favor de "la intervención directa del pueblo en la confección de las leyes; se inclina por la democracia directa y ve en las asambleas representativas una decadencia política." (28)

A raíz de los absolutismos irracionales que se presentaron en Francia durante muchos años, los movimientos opositores al gobierno dieron lugar a la integración de una Asamblea Nacional que el 26 de agosto de 1789 promulgó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que es en sí misma el punto de partida de todas y cada una de las pretensiones y postulados de los hombres del mundo occidental, cuyo espíritu se perfeccionaba en la igualdad y el respeto a su individualidad, en un marco jurídico cuyas normas fueren producto de la voluntad popular.

(28) Ibid. pág. 42.

En 1789, se emitió el principio de la ley como expresión de la voluntad general, principio que se ha venido actualizando hasta llegar a ser la esencia de los sistemas político-jurídicos modernos.

En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se enarbola el principio que encomienda a la voluntad general el ejercicio de la función legislativa, el emitir las normas que habrían de regular el desarrollo pacífico y ordenado de las relaciones entre los individuos y la actividad de su gobierno.

Los elementos citados, y todas las consecuencias que la resolución de la Revolución Francesa trajo, dieron a los hombres la libertad de gobernarse a sí mismos mediante la creación de normas, que por las características de su autor, llenaron ese vacío que existía entre los individuos y sus gobernantes, que no eran otros sino los representantes de los intereses de aquéllos.

Al efecto, y con la preocupación de cimentar el origen de la función política que actualmente corresponde desempeñar a nuestro Organó Legislativo, procedo a transcribir los artículos de la citada Declaración de Derechos, que dieron lugar a los límites y facultades de los órganos del poder, para la satisfacción de las necesidades de los hombres:

"ART. 4o.- La libertad consiste en poder hacer todo lo que no daña a otro. Así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre, no tiene más límites que aquéllos que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos. Estos límites no pueden ser determinados sino por la ley."

"ART. 6o.- La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente o por medio de sus representantes a su formación. Debe ser la misma para todos, sea que proteja o que castigue. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin otras distinciones que las de sus virtudes y sus talentos."

"ART. 16.- Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución."

ÉPOCAS PRECOLOMBINA Y COLONIAL.

En el territorio que actualmente integra el Estado Mexicano vivieron desde la época prehispánica diversas tribus indígenas, las cuales integraban indistintamente cacicazgos, reinos más o menos extensos y otras, permanecían en estado nómada y salvaje, y sin una organización específica. Lo que de estos pueblos se conoce, es producto de crónicas antiguas, relativas a sus tradiciones y a la forma de vida que se presentaba al momento de la conquista del Continente Americano por los españoles.

"Los cronistas e historiadores concedieron principal atención a los reinos de México, Texcoco y Tacuba, porque eran los más civilizados y los más fuertes, pues en la época en que llegaron los conquistadores habían extendido ya sus dominios de tal modo, que la mayor parte de los pueblos que habitaban el territorio de lo que más tarde se llamó la "Nueva España", estaban sometidos a sus armas. También se concedió alguna atención al estudio de las instituciones de los mayas.

Los reinos primeramente citados lograron extender sus dominios porque formaron una triple alianza defensiva y ofensiva que les dió gran fuerza militar. Al efectuar sus conquistas, sujetaban a la tribu vencida únicamente al pago del tributo y al contingente de armas, municiones y soldados para la guerra; pero dejaban a los señores naturales su señorío, al pueblo sus usos y costumbres. Sin embargo, el contacto frecuente que necesariamente se establecía entre los pueblos conquistados y sus conquistadores, era circunstancia favorable para el intercambio cultural.

Las leyes que regían a los reinos de la triple alianza fueron bien pronto imitadas en su mayoría por todos los pueblos sometidos, o les fueron impuestos, aun cuando como es natural, con las modificaciones propias del medio pues, la vida jurídica de los pueblos dominantes, corresponde también en sus lineamientos generales a la mayoría de los pueblos dominados por ellos." (29)

Como evidencia el párrafo anterior, la dificultad para analizar los matices que presentó la función legislativa durante la época precortesiana es grande, ya que se dieron infinidad de reinos y señoríos en diversas etapas históricas.

Por no ser pretensión de este trabajo el estudio pormenorizado de las manifestaciones de la función legislativa en la época precortesiana, sólo se estudiarán aquéllas que por la importancia de la cultura de sus pueblos y su tradición, pudieron tener alguna influencia en la legislación imperante en la Nueva España.

(29) Mendieta y Muñoz, Lucio. El Derecho Precolombiano. México, 1976, Editorial Porrúa, 3a. Edición, págs. 25 a 31.

IMPERIO AZTECA

Integrado por la triple alianza ya mencionada, es parte fundamental de este estudio por la hegemonía política que ejercía sobre gran parte del territorio nacional al tiempo de la conquista.

Por lo que respecta a la función legislativa, se puede afirmar que no estaba encomendada ni reservada a un órgano en particular, su "Derecho se formaba con fórmulas y prácticas en las que las penas eran sumamente severas para determinados delitos como el robo, la traición y el adulterio por parte de la mujer o por parte del hombre con mujer casada." (30) Sin embargo, había órganos como los consejos de ancianos, las reuniones de "calpullec" (representante de familia encargado de la administración), el "teachcauheli" (funcionario de policía) y los diversos sacerdotes entre otros que se encargaban de dar un contenido tangible a la costumbre y aplicar el derecho emanado de aquélla.

IMPERIO MAYA

Estaba integrado por serie de ciudades-estados que guardaban una relativa independencia administrativa y política entre sí, pero que tenían unidad tanto defensiva como cultural.

(30) Alvear Acevedo, Carlos. *Historia de México*. México 1979, Editorial Jus, 26a. Edición, pág. 93.

Era una sociedad eminentemente teocrática, donde había gran predominio de la clase sacerdotal.

En esta sociedad, como en otras muchas culturas precolombinas, el papel de la costumbre era fundamental en la elaboración del derecho, que tocaba aspectos tanto de culto religioso como de guerra ritual, por lo que no es de extrañarse que los principales funcionarios, encargados en alguna medida de darle forma a la costumbre y aplicación del Derecho de ella emanada, fueran los sacerdotes y altos militares.

Resumiendo, antes de la conquista, se vivía una sociedad regida por la costumbre, usos y prácticas sociales; eran variadas comunidades sujetas cada una a un orden político, independientemente de las normas emanadas de la costumbre.

La función legislativa, en este orden de ideas, no estaba encomendada a un órgano específico, sino que su desempeño se veía materializado con la costumbre, los usos y las prácticas sociales que se presentaban en la comunidad.

De esta forma, y no existiendo otra fuente de derecho, las comunidades precolombinas se vieron satisfechas por las normas emanadas del pueblo mismo, según sus propias necesidades y tendencia. (31)

EPOCA COLONIAL

Una vez conquistada la Nueva España, el rey español consideró necesaria la emisión de normas suficientes para que en los reinos conquistados se gobernara con paz y justicia.

La corona española calificó, sin embargo, imprescindible el gobernar según las normas emanadas de ésta, así como de acuerdo con las leyes y buenas costumbres emanadas de la actividad indígena, en todo lo que no se opusieran a la religión cristiana.

(31) Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Tomo II, Nueva España, México 1938, Editorial Polis, S.E., págs. 158-159.

Para la emisión de leyes, además, la corona española, con el emperador Carlos V, creó un órgano colegiado de nombre Consejo de Indias en 1519, el cual también participaba en la creación de ordenamientos, pero siempre en nombre de la corona de España. Era una autoridad subordinada al rey, en la misma forma que lo era el virrey; éste último también con facultades legislativas limitadas a las atribuciones otorgadas por el monarca español.

Lo anterior es muestra clara de la situación que se hacía presente en la Nueva España, en donde el orden jurídico y político giraban en torno a la potestad real y era impuesto por las autoridades que el mismo monarca designaba.

LA FUNCION LEGISLATIVA EN EL MEXICO INDEPENDIENTE

Corresponde ahora estudiar, examinar y reflexionar un periodo histórico en que se predetermina con nitidez la función política del cuerpo cameral, que conformado por diferentes tendencias políticas, tuvo la calma y la concreción necesaria para dar al país su ruta como nación independiente, no obstante la continua agitación social que prevaleció durante los primeros años de la gesta independiente.

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA DE 1812

Para esto, y con premeditada actitud, procedo a comentar la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, a fin de entender el origen del cambio radical en el régimen político de España y sus colonias, así como el de la autonomía de la función legislativa, respecto de las dos funciones restantes.

La Constitución Política de la Monarquía Española, fue promulgada por las Cortes de Cádiz el 28 de marzo de 1812, dando lugar a la Monarquía Constitucional Española, que por ende dejó de ser absoluta.

Esta constitución fue emitida para renovar la organización política española y mantener la unidad del país, que se encontraba invadido por Napoleón, quien había apresado al rey español.

Esta obra fue de gran importancia para México, no sólo por haber estado representado en las Cortes de Cádiz con un buen

número de diputados, sino porque sus disposiciones estuvieron en vigor en nuestro país inclusive mucho más allá de consumada la independencia.

El documento constitucional en estudio consagra el principio de División de Funciones, encomendando la función legislativa a las Cortes; la potestad de hacer ejecutar las leyes al rey y la de aplicarlas a las causas civiles y criminales, a los tribunales que establecieran las leyes.

El título III está dedicado a las Cortes, las cuales según vimos, tenían a su cargo el desempeño de la función legislativa.

Las Cortes eran la reunión de todos los diputados que representaban a la Nación, nombrados por los ciudadanos y todo según el criterio poblacional: un diputado sería nombrado por cada 70,000 personas.

Las Cortes se formaban mediante un sistema indirecto consistente en el nombramiento de unos compromisarios, quienes luego se reunían en las juntas electorales de provincia, en donde finalmente se nombraba al diputado que les correspondiera.

Para ser diputado se debían cubrir ciertos requisitos: ser ciudadano mayor de 25 años en pleno goce de sus derechos, originario de la provincia que fueran a representar o haber tenido residencia de por lo menos siete años y tener un ingreso anual que en cada caso sería determinado.

En el mismo documento constitucional se detallaba de igual forma la manera en que habrían de llevarse a cabo las Cortes,

sus facultades y el sistema que habría de seguirse en la creación de las leyes, otorgándose al rey la facultad de sancionar las leyes.

"No hay nada nuevo bajo el sol", máxima popular que se confirma con el estudio de la historia, y una vez más nos lo hace entrever la existencia, en el documento de 1812 en estudio, de instituciones similares a las actuales como lo es la Comisión Permanente y las Sesiones Extraordinarias del Congreso de la Unión, de esta forma, en dicho documento histórico se hablaba tanto de la Diputación Permanente de Cortes, como de las Cortes Extraordinarias.

La Diputación Permanente de Cortes, era un organismo que funcionaría durante los recesos de las propias cortes, al que se le encomendaban facultades relativas a la observancia de la Constitución y la de convocar a Cortes Extraordinarias en los casos que la misma Constitución contemplaba.

Cabe mencionar de nueva cuenta, que en el rey residía la potestad de ejecutar las leyes, por lo que entre sus facultades se encontraban la de expedir decretos y reglamentos a fin de proveer para el cumplimiento de las mismas.

A raíz de la revolución de independencia, surgieron varios documentos que pretendieron cumplir como principio y fin de la organización de la Nación Naciente. Dichos documentos fueron producto del ardiente deseo de los insurgentes de dar fin al yugo que pesaba sobre nuestra Patria.

2.- ELEMENTOS CONSTITUCIONALES

En los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón, encontramos, después de analizar en lo conducente la obra: La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano, que lo más importante para la instrumentación de lo que se pretende con este trabajo, es lo referente a su característica de fuente de inspiración para la elaboración del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, así como todo lo relativo a la soberanía popular, que es al fin y al cabo, ese elemento que de acuerdo con nuestro criterio, encuentra su máxima expresión en la función legislativa.

Respecto de esto último, Rayón no logró librarse de la idea del poder de Fernando VII, pues este insurgente aún estaba influido por el planteamiento criollo de la independencia, en cuanto que pretendía, según se desprende de su obra, legitimar el movimiento de independencia bajo la invocación de Fernando VII.

De esta forma, de la lectura del Artículo 50. del citado documento, se desprende la tesis de la soberanía popular, por la cual se sustenta que ésta reside originariamente en el pueblo, su titularidad deriva en el monarca y su ejercicio se da a un congreso. El citado Artículo 50. a la letra dice:

"ART. 5o.- La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano". (32)

Sin embargo, en su artículo 21 Los Elementos Constitucionales presentan su apego al principio de división de funciones, lo cual, desde luego, hace entrever los deseos de una voluntad popular oída y satisfecha; al efecto, el artículo 21 textualmente sustenta:

"ART. 21.- Aunque los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, sean propios de la soberanía, el legislativo lo es inerrante que jamás podrá comunicarlo." (33)

3.- SENTIMIENTOS DE LA NACION

Sentimientos de la Nación es el nombre que José María Morelos y Pavón, dió al manuscrito que actualmente se conserva en el Archivo General de la Nación, y que consta de veintitres puntos relativos a las materias de mayor importancia para el movimiento insurgente de independencia.

(32) Tena Ramírez, Felipe.- Leyes Fundamentales de México 1808-1823. 12a. ed., México, 1985. Editorial Porrúa, S.A., pág. 25

(33) Ibid pág. 26.

Entre los aspectos que nos interesan, este documento sostiene en su punto 5o., que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo y éste la deposita en sus representantes. El punto 5o. a la letra dice:

"5o.- La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás que deben ser sujetos sabios y de probidad." (34)

Punto importante en nuestro trabajo, toda vez que hace un manejo atinado de los principios, soberanía, división de funciones y representación; de tal suerte que la democracia se vió protegida y más adelante sustentada por la Constitución de Apatzingán de 1814.

Cabe hacer notar que Morelos logró librarse del yugo que la presencia del rey de España en el movimiento insurgente, lo venía limitando.

4.-DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814, es representativo de los ideales enarbolados por los insurgentes avocados a la independencia.

Este Decreto Constitucional, contempló el principio de atribuir las distintas emanaciones de la soberanía a tres órganos distintos, haciéndose presente la división de funciones y el principio que sostiene la Soberanía Popular.

(34) Ibid, pág. 29

El Artículo 20. menciona el concepto de Soberanía:

"ART. 20.- La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía". (35)

En este sentido, soberanía resulta igual a poder constituyente; la soberanía, según el artículo 40., atribuye a los ciudadanos el "derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera". (36) Esto significa que los ciudadanos tienen el ejercicio de la soberanía, el cual de conformidad con lo establecido en el Artículo 30., significa que éste es "imprescriptible, inenajenable e indivisible". (37)

(35) Ibid, pág. 32.

(36) Ibid, pág. 33.

(37) Ibidem.

Además de lo anterior, del Artículo 5o. del citado ordenamiento, se desprende que aún cuando la soberanía reside en el pueblo, su ejercicio corresponde a la representación nacional a cargo de los diputados.

"ART. 5o.- Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescribe la Constitución." (38)

El ordenamiento en análisis, en su artículo 11, menciona las tres atribuciones de la soberanía que corresponden a las funciones de gobierno que se reducen a legislar, ejecutar leyes y aplicarlas:

"ART. 11.- Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a casos particulares". (39)

(38) Ibidem.

(39) Ibidem.

Por otro lado, esta distinción de las atribuciones de la soberanía, pretende que su ejercicio se atribuya a distintos órganos del gobierno:

"ART. 12.- Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación". (40)

Del artículo 18 se desprende la afirmación de que la función más propiamente soberana es la de legislar:

"ART. 18.- Ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común; esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional". (41)

El Supremo Congreso Mexicano "cuerpo representativo de la soberanía" (42), estará integrado por diputados elegidos uno por cada provincia e iguales en autoridad (Arts. 44 y 48). Esta corporación era de naturaleza provisional, ya que delegaría sus funciones en una "representación nacional", la cual se integraría por diputados electos luego que se liberara la mayoría del territorio nacional. (Arts. 232 a 236).

(40) Ibidem.

(41) Ibid, pág. 34.

(42) Ibid, pág. 36.

Al Supremo Congreso le correspondía la función legislativa en toda su extensión, se incluía asimismo la facultad reglamentaria, situación esta que permitía aún más la separación de las funciones, correspondiendo únicamente al ejecutivo la facultad de hacer cumplir.

El Supremo Congreso era además el órgano del que dependían las otras dos potestades, toda vez que éste nombraba sus representantes y además, los otros dos órganos, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal debían estar domiciliados cerca de la residencia del Congreso. Asimismo, sus representantes deberían residir en los lugares señalados por el Congreso, y no podrían ausentarse sin previa autorización por parte de éste.

En el desempeño de la función legislativa, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal sólo participaban mediante el ejercicio del derecho de veto.

El derecho de veto debía ser ejercitado dentro de los veinte días, en caso contrario, el Supremo Gobierno tendría la obligación de promulgar la Ley. Sin embargo, el ejercicio del veto se encontraba limitado, toda vez que, en caso de que el Congreso considerara improcedente la oposición a la vigencia de la Ley, éste lo mandaría publicar. (Arts. 128 y 129). (43)

(43) Ibid, págs. 44 y 45.

De aquí en adelante, en los demás documentos de carácter constitucional cesó la discusión que se planteaba respecto de la soberanía, su origen y su ejercicio.

La soberanía, según un acuerdo general, reside en el pueblo, en el cual tiene su origen, y ésta es ejercitada por los representantes de aquél, según los intereses nacionales.

La discusión se tornaría respecto de la necesidad o no de un sistema bicamarista, el cual estaría integrado por los representantes del pueblo por una parte, y por la otra por los representantes de los departamentos o estados.

5.- EL PRIMER IMPERIO MEXICANO

Sacudido el país por diez años de guerra civil, que significaron el advenimiento de nuestra independencia, y entronizados primogenitamente en la nación independiente militares y sacerdotes con distintas tendencias, pero prevaleciendo en ellos ideas hegemónicas e imperiales, así como aspiraciones para no derrocar el inmenso poderío económico y político de la Iglesia, por un lado fundando el partido conservador y por el otro, militares y guerreros influidos por las ideas de libertad provenientes de Europa que querían redimir las grandes injusticias y explotaciones que habría sufrido el indígena y el paria, formando el partido liberal.

A tan encontradas divergencias que hubieren hecho de la patria naciente un mar de confusiones y de retroceso, la salvó innegablemente el cuerpo camarál que al recoger las diversas opiniones sirvió de foro para regular los mecanismos de convenio, paz, orden y progreso; prueba de ello es que en el lapso de 33 años, 8 constituciones rigieron la vida de la incipiente nación producto de diversas tendencias, pero que con sus fallas y aciertos sirvieron de armisticio y de guía para señalar el proyecto de nación que quería el pueblo, así como los conceptos de autoridad, libertad y las garantías que debían respetarse a los gobernados.

Es por estas razones que en el presente Capítulo ahondaré en los pormenores más relevantes de la intervención del cuerpo camarál, con el objeto de exaltar las características fundamentales de la función política de este órgano en las decisiones fundamentales del pueblo por darse un orden, el respeto a su ideología y esencia, así también resaltar la representatividad en un foro compuesto por diferentes tendencias, ya que cada una de ellas expresa el sentimiento de cada individuo, es decir, que por medio de la representatividad se expresaba la voluntad plural de aquella época.

En relación al panorama que estamos vislumbrando, entresacamos los tratados de Córdoba y el Plan de Iguala, así como el Acta de Independencia dictada por la Junta Gubernativa el 28 de septiembre de 1821, por ser documentos que merecen importancia en el nacimiento del México independiente y en las leyes que lo había de regir.

La Junta Gubernativa instaurada por Iturbide para afianzar su imperio, fue compuesta por 38 miembros escogidos de una clase aristocrática y en la cual, no se tomó en cuenta a los caudillos de la independencia, ni tampoco al partido republicano, no obstante que el propósito de Iturbide, al igual que el del pueblo, era de dar a la nación un régimen democrático basado en la igualdad, principio que sustentó en el Plan de Iguala en su artículo 12, pero no obstante ello, se contradijo con la elección de la Junta Gubernativa que formalmente tenía como fundamento, erigir el Organo Ejecutivo y el Legislativo que serían los baluartes del imperio, amén de instaurar el Organo Judicial.

Don Lucas Alamán, nos dice en su Historia de México, que la instauración de la precitada Junta Gubernativa constituyó un error, ya que los primeros pasos de una nación que sale de una tutela de tres siglos están animados por la democracia, la igualdad y la participación de todos dentro del entorno público.

Asimismo, cabe resaltar que la Junta Gubernativa no cumplió con la función básica de reorganizar los basamentos del imperio y se dedicó únicamente a vivir de la pompa y de la adulación a Iturbide, a quien llegaron a llamar Su Alteza Serenísima, a imitación de la nobleza europea.

Prueba de estos hechos fueron los festejos de la independencia el 27 de octubre de 1821, aunados al júbilo y manifestación de las proclamas de independencia, comunicados por los gobiernos provinciales, excepción hecha de Guatemala, y la represión que este cuerpo dió a la libertad de prensa, no obstante que en el Plan de Ayala y en los Tratados de Córdoba, se garantizó esta libertad. Asimismo, la Junta Gubernativa trató de separar las facultades de los Organos Ejecutivo y Legislativo, privando que estas dos funciones recayesen en una misma persona, y así el Organo Ejecutivo quedó presidido por Don Agustín de Iturbide y el Organo Legislativo por el Obispo de Puebla.

La Junta también se dió a la tarea de reorganizar el Organo Judicial, y para tal efecto nombró a cuatro secretarios que, según Don Lucas Alamán, fueron arduamente criticados por Don Lorenzo de Zavala en su Cuadro Histórico de las Revoluciones de México, señalando que ninguno tenía aptitudes para regir los destinos de la incipiente nación.

Iturbide, como ya habíamos reseñado en líneas anteriores, tenía una ambición desmedida por el poder, razón por la cual ni la Regencia presidida por él, ni la Junta Gubernativa, convocaron, con la premura requerida, a Cortes, siendo que éste había sido el objeto especial de su constitución.

No fue sino hasta febrero del año de 1822 en que se integró la Corte, prevaleciendo en su estructura una composición plural, ya que estuvo integrada por antiguos insurgentes, por

borbonistas, por nuevos valores como Don Lorenzo de Zavala, y por un gran ejército de Diputados Iturbidistas, en su mayoría Clérigos y Aristócratas, que empezaron a tener una gran fuerza satisfaciendo los caprichos de "Su Alteza Serenísima", razón esta que obligó a unirse a los borbonistas republicanos y nuevos valores constituyendo mayoría y oponiéndose cada vez más a los crecientes deseos del autócrata, quien al verse compelido a que no se acatara su voluntad, encarceló a varios diputados y atacó la libertad de prensa una vez más.

La Monarquía Moderada que preconizó en el Acta de Independencia, tornábase en una autarquía; asimismo, desconoció los Tratados de Córdoba al acabar con la autonomía provincial que estos señalaron a efecto de que se respetase la voluntad autónoma, peculiar y soberana de las provincias.

Como la primera Corte, según hemos apuntado, se negó a cumplir las indicaciones de Iturbide, éste mandó disolverla instaurando un Congreso Instituyente compuesto de amanuenses que se obligaron a cumplir sus caprichos. Este congreso, por su misma composición y que obedecía más a un capricho que a la voluntad popular, fue efímero.

Los atropellos a las garantías, así como a los deseos de las provincias de obtener una representación, y así como al sentir del pueblo, fueron causas que gestaron la caída del primer imperio, mediante el Plan de Casa Mata dado a conocer en Jalapa, siendo uno de sus autores Antonio López de Santa Anna. En este plan se pedía la participación de las provincias, el restablecimiento de las cortes y la caída del emperador.

El emperador, tratando de sostenerse, convoca a la elección de la segunda Corte, en cuyo ánimo privó la instauración de la Republica, toda vez que fue el adalid de la causa de independenciam. Esta Corte, tuvo la misma composición plural que existió en la primera, siendo su primer acto la destitución del emperador, así como el restablecimiento de las garantías y el propósito mayoritario de establecer el Federalismo. En esta Corte aparecen en escena los conservadores que se oponen a cualquier progreso de orden material y que estuvieron en contra del Federalismo sostenido por los liberales.

Sostuvieron la tesis del Federalismo aprovechando la experiencia de Don Miguel Ramos Arizpe quien, diez años antes en las Cortes de Cádiz, había expuesto con un gran conocimiento de la realidad.

Es importante señalar que el Congreso, tanto en la primera como en la segunda corte, siempre se sintió representante del pueblo y legítimo representante de la Soberanía Popular, evitando que se cometieran, so pretexto del poder, abusos contra el pueblo independiente. He aquí como desde los primeros años de nuestra vida independiente, se limitó al Organo Ejecutivo mediante el Organo Legislativo.

6.- BICAMARISMO O UNICAMARISMO

Se discutió en varias ocasiones que un régimen centralista no requería de los representantes de los estados, situación ésta que se presentaba necesaria en un Estado Federal.

El sistema bicamaral, según lo manifestado por el profesor Felipe Tena Ramírez, tiene ventajas propias:

1a.- Debilita, dividiéndolo, al poder Legislativo, que tiene generalmente a predominar sobre el Ejecutivo; favorece, pues, el equilibrio de los poderes, dotando al Ejecutivo de una defensa frente a los amagos del poder rival.

2a.- En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, puede la otra intervenir como mediadora, si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras, hay la presunción fundada de que es el Congreso el que tiene la razón.

3a.- La rapidez de las resoluciones, necesaria en el Poder Ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes; la segunda Cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio." (44)

(44) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 21a. edición.- México, 1985. Editorial Porrúa.-Pág. 270.

Como puede observarse, la presencia o ausencia del bicammarismo en un sistema político, influye, cuando son respetadas las instituciones, en la fuerza que tienen los órganos a los que se les ha encomendado el ejercicio de la Soberanía emanada del pueblo.

Dos pueden ser indistintamente los órganos directores del destino de una nación: el órgano legislativo, o el órgano ejecutivo. Esto dependerá de los preceptos constitucionales, su espíritu y su adecuación con la realidad. El bicammarismo, en el decir del Licenciado Tena Ramírez, quita fuerza al legislativo; sin embargo, también esto dependerá del sistema bicammaral que se siga, pudiendo darse igualdad de competencias para ambas cámaras, o ciertas diferencias que en cierto modo darían lugar a un, como lo llaman ciertos politólogos, bicammarismo atenuado. Más adelante veremos cómo el Parlamento Inglés es muestra clara de un bicammarismo director.

Dada la importancia del tema correspondiente al bicammarismo y antes de continuar con nuestra exposición del papel tocante al Órgano Legislativo en México a la luz de sus constituciones, procedo a hacer una breve narración del estado de cosas que se presentan en los bicammarismos existentes en los sistemas políticos inglés y norteamericano, por ser éstos el antecedente directo de nuestro bicammarismo constitucional.

En Inglaterra, el bicammarismo tiene orígenes remotos (45). Sin embargo, no se determinó de antemano la existencia de dos cámaras parlamentarias. En el transcurso del siglo XIV, el parlamento británico resultó dividido en dos asambleas: la Cámara de los Lores, que reunía a los nobles y a los altos representantes eclesiásticos; y la Cámara de los Comunes, de la que formaban parte los representantes de los condados, de las ciudades y de los burgos. A partir de entonces, el parlamento inglés siguió siendo bicamaral. La evolución del sistema constitucional bicamaral inglés, no ha producido cambios en el criterio establecido para la selección de los miembros de las Cámaras de los Lores, mientras que ha variado para la Cámara de los Comunes como consecuencia de la ampliación del sufragio que actualmente es universal, directo y secreto.

Ahora bien, si bien es cierto que como dijimos en líneas anteriores, el bicammarismo inglés es muestra de un parlamento fuerte, contrario a lo característico de un sistema presidencialista, también lo es el que actualmente en Inglaterra se está presentando la llamada Crisis Parlamentaria, que consiste en el debilitamiento de las facultades parlamentarias a favor del ejecutivo, situación ésta que entre otras, tiene como causa el establecimiento de ciertas desigualdades entre las cámaras.

(45) Moreno, Daniel.- Derecho Constitucional Mexicano. 7a. edición.- México, 1983, Editorial Pax-México, págs. 434 a 438.

En sus orígenes, el principio bicameral se había adoptado en situación de igualdad para los Lores y Comunes, a pesar de tener lógicamente atribuciones parcialmente diferentes. Pese a lo anterior, mediante una reforma en 1832 respecto de la representación política, la situación cambió paulatinamente, llegando a tal grado que la Cámara de los Lores perdió toda su autoridad prevaleciendo aún con mayor fuerza la Cámara de los Comunes, como un órgano representativo de la voluntad popular, responsabilizándose de las funciones de orientación y control político y de toda la actividad propiamente legislativa más importante.

La permanencia del bicameralismo en el Parlamento inglés es consecuencia, según el Dicionario di Política dirigido por Bobbio Norberto y Nicola Matteucci, de "una gran fuerza simbólica que impide, o por lo menos retarda, cualquier modificación formal del ordenamiento". (46)

En Estados Unidos de América, mediante la Constitución Federal de 1787, se adoptó el sistema bicameral, como imitación del sistema bicameral del parlamento inglés, con ciertas variantes.

Se habla de dos asambleas, la de los Representantes y la del Senado. La primera constituye un órgano representativo del pueblo y sus miembros son elegidos en cada uno de los estados, en proporción al número de ciudadanos que residan en ellos.

(46) Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. - Dicionario di Política, 1a. edición en español, Editorial Siglo XXI, Editores, S.A. México, 1981, pág. 162.

La segunda, conocida como el Senado, vigila los intereses de los estados miembros de la federación, en este caso se eligen únicamente dos representantes por cada estado, siguiendo el sistema de elección popular. (47)

En la formación de las leyes, ambas cámaras participan por igual, haciéndose una pequeña distinción respecto de las leyes financieras, pues su iniciativa corresponde a los representantes, aunque los senadores pueden introducir modificaciones. Sin embargo, el Senado tiene la ventaja respecto de los controles y de las garantías, "en cuanto que expresa, sin el concurso de la otra cámara, advices y consents obligatorios para el ejecutivo, en la ratificación de los tratados internacionales y en la nominación de los jueces de la Suprema Corte y de los demás funcionarios Federales". (48)

Una vez hechas las anotaciones anteriores, relativas a los antecedentes directos del bicamismo constitucional mexicano, procedemos a narrar, en los siguientes subtítulos, las características adoptadas por las constituciones posteriores a la de Apatzingán, que rigieron en México, respecto del bicamismo en el órgano legislativo y su función política.

(47) Moreno, Daniel, ob. cit., pág. 438.

(48) Bobbio, Norberto y Nicola Mateucci, ob. cit., pág. 163.

7.- CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

El 4 de octubre de 1824 se promulgó la primera Constitución del México Independiente, en la que se confirmaba lo expresado en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824. En esta Acta se estableció la división de funciones tradicional, se adoptó el Sistema Federal y en cuanto al Organó Legislativo de la Federación, señalaba que estaría representado en un Congreso General compuesto de una Cámara de Diputados, nombrados de acuerdo a la población nacional, y de una Cámara de Senadores, con la representación igualitaria de los nacientes Estados de la Federación.

Al reiterar los principios del Acta Constitutiva, la Constitución de 1824 señaló también la formación y funciones de los Organos Legislativos de cada Estado, compuestos del número de individuos que determinarían sus respectivas constituciones particulares, las que también deberían disponer lo conducente al tiempo y modo de ejercicio de su encargo.

Cada Estado tenía un propio gobierno con obligaciones y derechos. El Poder Legislativo Federal se depositaba de acuerdo a la Constitución, en el Congreso General integrado por la Cámara de Diputados con la representación directa del pueblo mediante una elección popular y por la Cámara de Senadores. Así cada Estado tenía su gobierno con una serie de obligaciones y restricciones, y quien asumiría el ejercicio de la Soberanía, sería el Estado Federal.

Los territorios, las dos Californias, Colima y Santa Fe de Nuevo México, se hallaban a cargo del Gobierno Federal que se implantaba.

Montesquieu influyó decididamente en la formación de nuestro primer cuerpo constitucional, ya que del artículo 6 del ordenamiento citado hasta el 144, se refiere a una organización tripartita del poder. En el Espíritu de las Leyes, Montesquieu señala que:

"Todo estará perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los principales o de los nobles o de un pueblo, ejerce los tres poderes: hacer las leyes, ejecutar las resoluciones públicas y juzgar los crímenes y las diferencias de los particulares";... "todo hombre que tiene poder está tentado a abusar de él", y "para que no pueda abusarse del poder se hace necesario el poder frente al poder." (49)

Como ya hemos afirmado, el Código de 1824 decreta la división de funciones y establece una distinción entre ellas, que mediante la colaboración y vigilancia mutua de los Organos que las ejercen, asegura la eficaz marcha del estado. Se distinguen dos formas de colaboración, el parlamentarismo y el presidencialismo, apeándose más a esta segunda forma que a la primera.

(49) Montesquieu, Carlos de Secondat, barón de. - Del Espíritu de las Leyes. Ob. cit. Libro XI Capítulo VI, pág. 104.

El sistema presidencial consignado en la Constitución de 1824, concedió al Órgano Ejecutivo autonomía política. Sin embargo no siempre llegó a colocarse de hecho sobre el Órgano Legislativo que garantiza con mayor solvencia la democracia.

Como mencionamos, en la Constitución Federal de 1824 la función legislativa es encomendada a un Congreso General dividido en dos cámaras "una de diputados y otra de senadores". (Artículo 7o.) (50)

La Cámara de Diputados se integraba por representantes del pueblo electos por los ciudadanos según el criterio poblacional, "por cada ochenta mil almas se nombrará un diputado..." (Arts. 8, 10 y 11) (51)

La Cámara de Senadores quedará integrada por dos senadores representantes de cada estado, electos ya no por los ciudadanos, sino por las legislaturas de los estados por mayoría absoluta de votos.

(50) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México ob. cit., pág. 169.

(51) Ibidem.

Después de señalar la forma en que se integraban ambas Cámaras, establece la Constitución las facultades que tendría cada una de ellas, así como las secuencias o procedimientos que deberían seguirse para la formación de Leyes y Decretos; se refiere también al tiempo y duración de las sesiones del Congreso General y se establece la obligación del Ejecutivo de pronunciar un discurso cada 10. de enero, fecha de apertura de las sesiones; este acto es antecedente del Informe Presidencial. También se introdujo un sistema de control de la constitucionalidad consistente en un Consejo de Gobierno formado por cada uno de los Senadores de cada Estado, y que tendría la obligación de sesionar en los recesos de la Cámara de Diputados y Senadores, el presidente de este Consejo era el Vicepresidente de la República.

A cada cámara se le asignaron sus atribuciones, no pudiendo excederse en el desempeño de éstas, sin embargo, del artículo 34 al 46, se conceden facultades idénticas a desempeñar por cualquiera de las cámaras conjunta o indistintamente, facultades que por no ser necesaria su descripción en este trabajo, remitimos a su lectura si así se desea.

La Constitución de 1824 se alejó de los principios rectores que avalaron el movimiento independentista, amén de que no trajo consigo ninguna fórmula para contener el alud de pronunciamientos y desconocimientos que la misma suscitaba, creó las fuerzas moderadas entre los progresistas y los centralistas.

La Constitución de 1824 rigió los destinos de México de manera formal once años, no así de hecho, toda vez que la oposición entre los partidos, las intrigas y maquinaciones políticas se suscitaron con motivo de la implantación del ordenamiento citado. Como ejemplo de lo anterior, basta citar la elección de presidente de la República que, de acuerdo a la multicitada Ley (Artículos 84 y 85), se daría a quien obtuviese el mayor número de votos expresados por el Congreso, y si dos candidatos obtuviesen igual número de votos, el Congreso se decidiría por uno, quedando el otro en calidad de Vicepresidente, generándose poderes encontrados.

Como hemos analizado, la Constitución de 1824 contuvo en sí misma los gérmenes de su destrucción y durante 11 años en que estuvo vigente jurídicamente, de hecho sus preceptos fueron burlados, por las constantes asonadas proclamas, cuartelazos, desviaciones políticas, etc.

El primer presidente de México, electo por la Constitución de 1824, fue Don Guadalupe Victoria, llamado Miguel Fernández Félix, quedando como Vicepresidente Don Nicolás Bravo. Recién iniciado el mandato constitucional, el Vicepresidente en funciones trató de combatirlo, se mandó a enfrentar al Comandante Guerrero, aliado suyo, los ataques de las fuerzas del Ministro de la Guerra Gómez Pedraza, lo que se debió al Plan de Montaño que pidió:

La abolición de las sociedades secretas, renovación del cuerpo ministerial, expulsión del enviado estadounidense Pooinsett, observancia puntal de la Constitución Federal y las Leyes.

Una vez derrocado Don Guadalupe Victoria, se inició otra votación para elegir al próximo presidente. Las legislaturas de los Estados ungiéron con 11 votos a Gómez Pedraza, 9 para Guerrero y 6 para Bustamante, de tal suerte que con esta votación Gómez Pedraza debería ser presidente, pero no sucedió así, pues con el Plan de Perote, que declara nula la elección de Gómez Pedraza, se pidió que fuera electo Presidente de la República Don Vicente Guerrero ya que él afianzaría la paz y el sistema federal que regia. Este Plan de Perote fue encabezado por Don Antonio López de Santa Anna. En el mismo sentido de apoyo a Guerrero fue el Plan de la Acordada, por tal motivo el Congreso nulificó la elección de Gómez Pedraza, quedando como Presidente Guerrero y como Vicepresidente Anastasio Bustamante.

Ocho meses después de esta elección y con motivo de la invasión española de Isidro Barradas, cuyo objeto era la reconquista de México, Guerrero es derrocado por el Plan de Jalapa que abanderó Anastasio Bustamante y el Ejército de reserva. El Congreso se vió obligado nuevamente a declarar que Guerrero tenía imposibilidad para gobernar y asume la presidencia Anastasio Bustamante.

De los ejemplos señalados, se desprende que la Constitución de 1824 únicamente tuvo vigencia como letra, mas no como razón y norma rectora de los destinos del naciente pueblo mexicano.

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

Lejos de lo establecido en la Constitución de Apatzingán, en el documento constitucional en estudio, se otorgó la facultad reglamentaria al órgano ejecutivo, órgano que de acuerdo con el Título IV, es supremo por lo que guarda un nivel jerárquico superior respecto de los otros dos.

La facultad reglamentaria a que se refiere el párrafo anterior, se contempla claramente en el artículo 110, fracción II que a la letra dice:

"110.- Las atribuciones del presidente son las que siguen:

- II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales". (52)

Esta facultad reglamentaria es en si una facultad legislativa, lo que involucra directamente al órgano ejecutivo en la creación de normas obligatorias y que en muchas ocasiones por su generalidad, constituyen una verdadera ley, incurriendo de esta forma en una violación al sistema de división de funciones.

(52) Ibid, pág. 182.

Además de lo anterior, el "Supremo Poder Ejecutivo de la Federación" (53), participa en la formación de las leyes con base en los artículos 52, fracción I y 55 del documento constitucional en estudio, por virtud de los cuales el ejecutivo tiene facultades suficientes para promover iniciativa de leyes, así como para ejercitar el veto en caso de inconformidad total o parcial con determinado proyecto de ley.

La facultad reglamentaria y el veto, son atribuciones del ejecutivo cuyo abuso, según nuestro criterio, desvirtúa la naturaleza y objetivos pretendidos con la división de las funciones emanadas de la soberanía, criterio que analizaré posteriormente.

Asimismo, la Constitución de 1824 decretó en su artículo 171 que jamás se podrán reformar los artículos de esa Constitución o del Acta Constitutiva de la Independencia de la Nación, ya que en ella se contiene la forma del gobierno, la libertad de imprenta, la religión del pueblo mexicano y la división de poderes.

Este artículo se propuso para dar una cohesión y protección a los diputados en contra de los abusos del Órgano Ejecutivo, pero resultó una ley dura para las generaciones venideras y fue acremente criticada, pues el Congreso Constituyente plasmó la realidad del pueblo, toda vez que hasta las costumbres más reiteradas puedan caer en desuso y así, el pueblo puede variar la forma de su gobierno.

(53) Ibid, pag. 179.

Una de las protestas más airadas en contra de este precepto, fue la hecha por el Obispo de Michoacán, Juan Cayetano Gómez de Portugal y Solís, quien afirmó que el Congreso no solamente podría ser convocante sino que podría reformar la Constitución.

8.- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

El 9 de septiembre de 1835 se declara que el Congreso está investido por la Nación de amplias facultades, aún para variar la forma de Gobierno y constituirla de nuevo, y el 23 de octubre de ese mismo año, se establecen las bases para una nueva Constitución, y el 15 de diciembre de ese año aparece publicada la primera de las "Siete Leyes" que integrarán el nuevo régimen constitucionalista. En esta primera Ley se consignaron los derechos y obligaciones de los mexicanos, así como de los habitantes de la República.

Las otras seis Leyes fueron promulgadas el 29 de diciembre de 1836, en conjunto estas leyes señalaron un sistema centralista, convirtiendo a los Estados en Departamentos dependientes del Poder General, y establecieron un Régimen Tetrupartita, ya que una de las singularidades de esta Constitución Centralista fue la creación del Supremo Poder Conservador a que alude la Segunda Ley.

Señala que el Supremo Poder Conservador estará integrado por cinco miembros, y que se constituye como un órgano regulador y conciliador de los otros tres órganos, a saber: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Entre las variadas facultades que se le conceden, está la de modificar las leyes, los decretos, aprobarlos o suspenderlos, cambiar a los ministros y al mismo titular del Ejecutivo, así como el de modificar las sentencias dictadas por los jueces, conceder indultos, etc. De esta manera, en lugar de ser un elemento conciliador, se convierte en un suprapoder que irá medrando los avances revolucionarios y sociales de la época; nótese que la Constitución de 1824 dió opción para la entronización, una vez más, de los conservadores que querían volver al régimen imperial de Agustín de Iturbide, pero que al no lograrlo, por la idea arraigada del Presidencialismo, pusieron piedras para preservar su antiguo poderío.

Se contempló nuevamente el bicammarismo, en el artículo 10. de su Tercera Ley, que a la letra dice:

"ART. 10.- El ejercicio del poder legislativo se deposita en el Congreso General de la Nación, el cual se compondrá de dos Cámaras." (54)

La Cámara de Diputados podría iniciar leyes y la de Senadores únicamente se convirtió en Cámara revisora y no pudiendo iniciar ninguna ley; esto se derivó de la supresión del Sistema Federal y de la consecuente desaparición de los Estados de la República.

(54) Ibid, pág. 212

Cabe señalar que la composición del Senado era únicamente de 24 senadores electos por su fortuna, los cuales deberían tener una renta anual de \$ 2,500.00 y eran propuestos por las Juntas de los Departamentos de Estado, el Consejo de Ministros y la Corte de Justicia.

La elección de los diputados se presentaba según el sistema poblacional, ya que de conformidad con lo establecido en el Artículo 2o. "La base para la elección de diputados, es la población. Se elegirá a un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes..." (55); de esta manera, el Congreso resultaba inferior al del año 1824. También la Cámara de Diputados contaba con el principio económico ya que cada diputado debería tener una renta anual de \$ 1,500.00.

Sin embargo, respecto de la Cámara de Senadores, no justifica su existencia en esta época, toda vez que el Senado tendría como función el representar a los Estados que forman parte de la Federación ante el Congreso General, lo cual no coincide con la tendencia centralista de la constitución en estudio, en la cual se establecía que sería desde el centro, desde donde emanarían todas las decisiones que habrían de aplicarse en los Departamentos.

Los Departamentos únicamente se avocarían a la tarea de cumplir ordenes, sin posibilidad de emitir opinión alguna, por ser éstos una extensión del mando central.

(55) Ibidem.

Aunado a lo anterior, cabe reiterar que la iniciación de las leyes correspondía a la Cámara de Diputados, el Senado únicamente era revisor, de esta suerte, estaba desnaturalizado de su función primigenia de ser guardián del orden federal. Además, así como los diputados, el mismo Ejecutivo estaba supeditado a las decisiones del Supremo Poder Conservador.

Sin embargo, suponiendo que la pretensión de la constitución centralista fuese el que el Senado representase a los Departamentos, esta idea se vería desechada por el origen de la representación, la cual exige que sean los propios mandantes quienes elijan a sus mandatarios, situación ésta que, según lo dispuesto por el Artículo 80. de la Ley Tercera del ordenamiento en análisis, no se presenta:

"ART. 80.- Esta se compondrá de veinticuatro senadores nombrados en la manera que sigue:

En cada caso de elección, la Cámara de Diputados, el Gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia elegirán cada uno a pluralidad absoluta de votos, un número de individuos igual al que debe ser de nuevos senadores.

Las tres listas que resultaran serán autorizadas por los respectivos secretarios y remitidas a las juntas departamentales.

Cada uno de éstos elegirá (digase: escogerá dentro de lo impuesto), precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de senadores, y remitirá la lista especificativa de su elección al supremo poder conservador.

Este las examinará, calificará las elecciones, cifándose a lo que prescribe el Artículo 5o., y declarará senadores a los que hayan reunido la mayoría de votos de las juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los números iguales." (56)

Una vez apuntadas las características correspondientes a la elección de los integrantes de ambas cámaras, conviene mencionar ciertas características relativas a la formación de las leyes en esta constitución centralista:

Toda ley se iniciaría en la Cámara de Diputados, quedando como revisora la de Senadores. (Artículo 25, Ley Tercera).

De conformidad con lo establecido en la Ley Tercera, el Supremo Poder Ejecutivo tendría la facultad para presentar iniciativa de leyes ante el Congreso General, así como para rechazar los proyectos de ley que no le pareciesen. (Artículos 31 a 39).

9.-BASES DE ORGANIZACION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843

Expuesta la normatividad establecida por la Constitución Centralista de 1835, en la que el bicameralismo tuvo un papel muy tenue en lo que respecta a la representación por parte del Senado, procedo a exponer brevemente las características de la función legislativa, según los órganos que le ejercitan, de acuerdo con el documento Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

(56) Ibid, págs. 213 y 214. El subrayado es nuestro.

Fue en esta época que Texas se separa del Estado Mexicano, por descuido. En estos siete años de divergencia se sucedieron las proclamas y cuartelazos, y esta Constitución fue base floreciente para que el Centralismo ahondara de manera más penetrante en el Contexto político-social.

La insatisfacción por este cuerpo dió lugar a tres proyectos que se sucedieron en el año de 1842, el primero de ellos fueron las bases minoritarias que pedían la vuelta al Federalismo y que establecían que el Congreso debería ser formado con arreglo a la Constitución de 4 de octubre de 1824. Dentro de este proyecto se unen las voces de tres representantes nombrados a efecto de establecer las bases orgánicas de una nueva constitución, que fueron: Octavio Muñoz Ledo, Mariano Útero y Juan José Espinosa de los Monteros.

El segundo proyecto fue el mayoritario, que pretendía que siguiese presentándose la composición del Congreso marcada la Constitución de 1836. Por tal razón, hubo un tercer proyecto que pretendió conciliar ambas tendencias pero que tampoco satisfizo al clero y a los militares. Ante tales circunstancias se nombró una Junta Nacional a efecto de que elaborara un nuevo proyecto, éste se denominó Bases de Organización Política de la República Mexicana y fue sancionado en 1843. Este documento asentó más el régimen centralista y preconizó por una aristocracia más creciente que la de 1836.

En este documento se conservó el bicammarismo, procurando una mayor representación de los Departamentos por parte del Senado, así como un aumento en el número de diputados según el criterio poblacional.

La Cámara de Diputados se integraría según el artículo 26, por un diputado por cada setenta mil habitantes. Situación ésta que permitía un mayor acierto en las decisiones de la Cámara, por estar representados diversos sectores de población.

Los Senadores, serían electos de acuerdo con un criterio que permitiría en gran parte a los Departamentos encontrarse representados ante el Congreso:

"ART.32.- Dos tercios de senadores se elegirían por las Asambleas Departamentales, el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, en la forma que se dirá después". (57)

(57) Ibid, pág. 411.- En el artículo 131 de este ordenamiento, se establece que "Cada Departamento tendrá una Asamblea compuesta de un número de Vocales que no pase de once ni baje de siete, a juicio por esta vez de las actuales juntas departamentales. El número de suplentes será igual al de propietarios."

La Asamblea que se menciona, es la que se conoce por ese texto constitucional como Asamblea Departamental. Los Vocales que las integraban, eran electos por el Colegio Popular Indirecto: las juntas primarias, integradas por 500 habitantes, elegían a un elector primario, el cual elegía a un secundario que integraría el Colegio Electoral que nombraba a los Vocales de la Asamblea Departamental. A este respecto, ver *Ibid* págs. 425 y 430, artículos 131, 147, 148 y 149.

Esto muestra que el constituyente había encontrado el porqué de la Cámara de Senadores y su necesaria existencia. Había que darle representación a los Departamentos, pues el centro no contaba con la fuerza suficiente para retener a los futuros Estados que, la historia ha demostrado, se encontraban inconformes v. gr.: Yucatán.

Otra característica de importancia, es la que se contempla en el Artículo 25:

"ART. 25.- El Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República, por lo que respecta a la sanción de las leyes" (58)

Entonces... ¿ la función legislativa quedó depositada en el Presidente de la República, el cual no es sino titular del órgano ejecutivo y que por lo mismo en esencia, está muy lejos de desempeñar tareas propias del Legislativo ?

Esta confusión se aclara con el principio de colaboración de funciones, el cual no implica, desde luego, que la función legislativa se deposite también en el órgano ejecutivo.

(58) Ibid, pág. 410. El subrayado es nuestro.

Por otro lado, la actividad propiamente legislativa consiste en la creación de las leyes previa discusión en el cuerpo colegiado encargado de emitir las. La sanción del Ejecutivo no corresponde, en nuestro criterio, a una actividad propiamente legislativa, sino a un acto tendiente a poner en vigencia determinado ordenamiento por la colaboración de funciones y su consecuente comunicación a los ciudadanos.

Las anteriores manifestaciones son sólo para hacer notoria la confusión que se presentó al redactar el citado artículo 25.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1843, se acrecentaron las proclamas, pronunciamientos, golpes políticos, y se agudizó el desequilibrio de la vida económica, política y social del pueblo mexicano y el poder así se sucedió de mano en mano: Antonio López de Santana, Valentín Canalizo, Gabriel Valencia, José María Yáñez, José Joaquín de Herrera, Mariano Paredéz y Mariano Salas.

Fue en esta época cuando se mutiló nuestro territorio por la división del poder que no concentró una unidad para hacer frente a la división yanqui; en esta época el conservadurismo tiene una expresión de privilegio y Paredéz llega a afirmar que para acabar con el divisionismo, es necesaria la erección de una monarquía y que su gobierno en consecuencia debería descansar en las clases pudientes.

10.- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

Las bases orgánicas no satisficieron a nadie, por lo que el General Salas se levantó con el Plan de la Ciudadela, solicitando el regreso a la Constitución de 1824 y la vuelta al poder del General Antonio López de Santana.

El Congreso de 1845 se encontró con una desorganización política, pero con el arraigado sentimiento federalista de volver a la Constitución de 1824 y con la amenaza de la invasión de los Estados Unidos. Este Congreso autorizó la venta de bienes del Clero para continuar la guerra contra los Estados Unidos y ratificó los Tratados de Guadalupe. No obstante tantas vicisitudes, cumplió con su deber gracias a que en ella estuvieran representados los más altos representantes del liberalismo en México, como Octaviano Muñoz Ledo, Espinosa de los Monteros, Otero, Valentín Gómez Farias, Manuel Crencio Rejón, Benito Juárez, etc.

En 1847, como consecuencia de la efervescencia política de la época, aunada al cambio de actitud del General Santa Ana, quien se manifestó en 1846 como liberal, democrata, federalista y enemigo de la monarquía, se expidió, siguiendo el voto particular de Mariano Otero, el Acta Constitutiva y de Reformas, cuya función principal era la de poner en vigencia la constitución de 1824 con determinadas reformas, mientras el Congreso Constituyente de 1847 redactaba la que sería considerada como Constitución definitiva.

Ante la premura del tiempo y siguiendo el voto particular de Mariano Otero, se aprobó el Acta Constitutiva de 1847, que consagró los ideales de los liberales y federalistas, estableciendo un legislativo fuerte, un sistema de control de la constitucionalidad, antecedente directo de nuestro juicio de amparo, así como la supresión de la Vicepresidencia y el nacimiento del Estado de Guerrero. En cuanto al objeto de nuestro estudio no introdujo nada nuevo sobre la composición de las Cámaras de Diputados y Senadores, y se adoptó el Federalismo.

En esta Acta, se estableció el bicammarismo, los diputados serían electos según el criterio poblacional (Art. 7o.) y la Cámara de Senadores se integraría de conformidad con lo establecido en el Artículo 8o.:

"ART. - 8o. - Además de los senadores que cada Estado elija, habrá un número igual al de los Estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de diputados, votando por diputaciones. Las personas que reunieren estos tres sufragios, quedarán electas, y la Cámara de diputados, votando por personas, nombrará los que falten de entre los otros postulados. La mitad más antigua de estos senadores pertenecerá también al Consejo."
(59)

(59) Ibid, pág. 473.

Dado que en el Acta, no hay disposición contraria, subsisten las figuras: iniciativa de ley, veto, sanción y facultad reglamentaria en favor del órgano ejecutivo, contempladas en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Al régimen de Don Joaquín Herrera, le sucede el de Don Mariano Arista, realizándose por vez primera un cambio sin que mediara pronunciamiento, cuartelazo, golpe, asonada, usurpación del poder, situaciones estas que habían caracterizado a los regímenes anteriores, y donde las constituciones habían sido de letra muerta y obsoleta y las Cámaras de Diputados y Senadores seguían siendo el botín e instrumento del tirano en el poder. Es en el régimen de Arista, en el que la fuerza real del Congreso se hizo sentir sobre el Ejecutivo.

Arista dió principio a su administración formando el siguiente gabinete: Don Mariano Yáñez, Relaciones; Don José María Aguirre, Justicia; Don Manuel Robles Pezuela, Guerra, y Don Manuel Payno, Hacienda.

Casi inmediatamente a su designación, Don Manuel Payno renunció aduciendo una grave enfermedad en los ojos, pero Arista no le aceptó dicha renuncia, y dijo que se encargará interinamente del despacho el señor Mariano Yáñez, sin desatender su Ministerio de Relaciones Exteriores; pero como la enfermedad de Payno continuó, presentó éste una nueva renuncia que le fue aceptada y en su lugar se nombró a Don Ignacio

Esteba, que a la sazón era candidato a la diputación por el Estado de Veracruz.

Payno había realizado una gran labor en la Secretaría de Hacienda y emprendió un plan que consistió en moralizar a los servidores del gobierno, establecer políticas económicas, generar recursos y arreglar el crédito público. Publicó catorce iniciativas que daban cuenta de su eficiencia y de su propósito para remediar la situación; generó un plan para combatir el contrabando; dió impulso a las aduanas marítimas; publicó la Ley de Arreglo del Crédito Público, y podemos señalar que fue un hombre que lealmente sirvió a su patria y a sus congéneres.

Esteba, al mandársele llamar a Veracruz, señaló que estaría en México, pero que hasta interiorizarse de los asuntos y de la marcha de éstos, aceptaría el cargo que se le proponía. Tomó posesión de su cargo el 17 de febrero de 1851 y señaló que formaría un plan para proveer de recursos al gobierno y salvar los problemas que se oponían al cumplimiento de las leyes vigentes sobre el crédito público, pero pasaron los meses y los días, y el plan urgía, y Esteban nunca lo presentó; motivo por el cual dimitió al cargo siendo criticado acremente, ya que únicamente prendió la mecha de la insurrección en contra de la Ley de Crédito Público, señalando que la única manera de sanear la economía era decretando la suspensión de pagos y abrogando la Ley de Crédito vigente.

A la salida de Esteva, Arista encomendó la cartera a Don José María Aguirre, Ministro de Justicia. Este, asesorado por el Oficial Mayor, Don Miguel Lerdo de Tejada, se dedicó a confeccionar un sistema de leyes que no determinaran ninguna responsabilidad; solicitaban un crédito de cinco millones y medio, poniendo como garantía los bienes del Clero si éstos consentían y alguna renta del Gobierno Federal. Establecieron impuestos sobre mantas e hilaza, reformaron aranceles. Estas iniciativas fueron a pasar a la Cámara, quienes hicieron una oposición en las discusiones privadas, con Aguirre y Lero, razón ésta por la que renunció Aguirre a la Secretaría de Hacienda. A Aguirre lo sucedió Yáñez, quien renunció definitivamente a la Secretaría de Relaciones. Este, viendo los padecimientos de Aguirre, trató de granjearse a la mayoría republicana respetando la soberanía e independencia de los Estados.

Yáñez presentó cinco iniciativas referentes al restablecimiento del portazgo y del consumo, a cerrar los puertos, grabar la industria nacional, disponer del millón seiscientos ochenta mil pesos de la indemnización, y renovar libremente a los empleados.

Las medidas propuestas fueron tema de análisis y discusión en la Cámara y tuvieron que pasar por dos comisiones de Hacienda: unos sugerían que se dotara al gobierno de facultades extraordinarias, y otros, que se discutieran ampliamente las proposiciones, y se pidió que se negase el otorgamiento de facultades extraordinarias, señalándose que la facultad de establecer contribuciones era exclusivamente del Congreso.

Al término del periodo de sesiones, se nombró una Comisión Especial que se propuso nuevamente conceder al Gobierno facultades extraordinarias para el arreglo del Crédito y que el Gobierno tuviese numerario para proveer a sus acciones.

Esta comisión fue combatida, pero no obstante las discusiones en la Cámara de Diputados, se aprobó la concesión de facultades extraordinarias, pero pasado al Senado para su ratificación, estas medidas fueron reprobadas por él, acordándose que se le diese al Gobierno doscientos cincuenta mil pesos mensuales para que no se quedase sin dinero, tomados del millón seiscientos ochenta mil pesos.

Todo esto motivó que el gobierno se viera sin dinero y dos días después, publicara un decreto prorrogando tres meses más la presentación de los títulos de la deuda interna y convocara al Congreso a Sesiones Extraordinarias.

Con fecha 27 de mayo, Don Manuel Piffa y Cuevas se hizo cargo del Ministerio de Hacienda. Este Don Manuel Piffa y Cuevas, preveía el periódico El Siglo, iba a acarrear grandes perjuicios al gobierno; bastaba recordar que en su anterior ministerio la Cámara fue tan opositora a él, que fue destituido.

Piña y Cuevas estaba ligado con los conservadores; formuló un plan que era un verdadero centralismo que dejó a Arista en predicamento, pues si apoyaba las propuestas de su ministro, era tanto como aceptar que estaba faltando a la Constitución Federal que había jurado guardar, pero no obstante ello, aceptó secundar los planes de Piña y Cuevas. Ante esta grave crisis, también las potencias extranjeras, secundadas por acreedores mexicanos del gobierno, exigían el pago de sus créditos.

Piña y Cuevas, frente a los requerimientos de los gobiernos extranjeros, pidió al Congreso se pagara de inmediato a dichos gobiernos lo que éstos pedían.

Asimismo, Piña y Cuevas pidió un plan de descentralización de rentas y sujetó a las autoridades municipales al poder central, pero los liberales no cayeron en el señuelo de aprobar estas iniciativas que significaban dar al traste con la Constitución.

De lo expuesto se desprende que la campaña de los conservadores contra Arista fue esencialmente parlamentaria, pero también cabe destacar que todos los proyectos de éstos fueron desechados en el seno de la misma cámara, por el Partido Liberal.

Habiendo fracasado Piña y Cuevas en su tentativa de llevar a cabo sus iniciativas con la facción centralista, se avocó al estudio de ver si los gobernadores de los Estados

aceptaban sus propuestas de reforma; y al inquirirsele por los gobernadores a qué se debía la reunión de los mismos, Piña y Cuevas les contestó que era para el arreglo de un proyecto de Hacienda. Los gobernadores emitieron un dictamen que no resolvió el problema, pues consideraron que no habría deficiencias en las rentas públicas y dieron carpetazo a Piña y Cuevas.

Con este nuevo fracaso, Piña y Cuevas se vió obligado a dimitir, imitándolo los demás ministros del gabinete. Dada esta situación, Arista integró un nuevo gabinete bajo el auxilio de Fernando Ramírez, repitiendo Don Ignacio Esteba en la cartera de Hacienda.

La decisión hecha por Ramírez en la persona de Esteba, provocó un malestar general, ya que no era bien visto por ninguna de las facciones que peleaban el poder, por sus anteriores actuaciones en que destacó como crítico, pero no como experto financiero. Viendo que no iba a lograr sino la reprobación unánime, Esteba renunció al honor que se le dispensaba, llevando Don Marcos Esparza, Oficial Mayor, dicha cartera.

Los problemas hacendarios en el régimen de Arista, su marcado carácter moderado, las apetencias de poder de los centralistas que querían la dictadura de Santa Anna para que ésta fuese el prelude de la Monarquía, la imposición que el clero hizo a las medidas tomadas por este gobernante, así como el alejamiento del Partido Liberal, marcaron ineludiblemente la caída de Arista.

Arista trató de poner frente a los males interiores y exteriores que aquejaban en su gobierno y compareció ante la presencia de las Cámaras los días 14 de diciembre de 1851 y 21 de mayo de 1852, señalando los actos y problemas que pesaban sobre su administración, haciendo un recuento de los hechos sobresalientes a su juicio, y señalando los cánceres y las lacras que impedían el buen funcionamiento del gobierno.

Asimismo, solicitó de las Cámaras se le ministraran facultades extraordinarias, o bien que éstas proveyeran, mediante consenso, que el Estado se hiciera de los fondos indispensables para el pago de la deuda externa e interna; pero en ambas ocasiones se topó con los conservadores y con los moderados, que impidieron que el gobierno pudiera sortear sus dificultades, no moviéndose ni un ápice de su postura centralista y únicamente pocos liberales, convencidos de los beneficios que aparejaba el régimen de representación, apoyaron el Plan del Presidente Arista.

El poder político del Órgano Legislativo en esa época, provocó la renuncia que presentó ante el Congreso, el 5 de enero de 1853, en la cual señalaba que su gobierno se vió contrariado desde sus inicios por diversos factores, haciéndole cambiar en variadas ocasiones los miembros de su gabinete, tratando fundamentalmente de que prevaleciera la paz y se respetara la Constitución, pues solamente en el marco del Derecho era posible el crecimiento y desarrollo de la patria.

Asimismo, hizo alusión a las veces en que acudió ante las cámaras a solicitar las facultades extraordinarias que necesitaba para dar marcha a proyectos, para asegurar la defensa

de la Nación, así como para pagar las deudas interna y externas y solventar la crisis que se avecinaba, y no obstante la derogación que siempre obtuvo a sus peticiones por estar conformadas las Cámaras por elementos conservadores y moderados, siempre acató con respeto la Ley; nótese la influencia política que tuvo el cuerpo bicameral en las decisiones del Ejecutivo; asimismo, su renuncia constituye un acto de legalidad, ya que fue sometida a la aprobación del Cuerpo Camaral con citación del representante del Organo Judicial, quien fungia como Presidente Interino hasta el nombramiento de un Presidente Constitucional.

11.-CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857

Después de algunos años criticos para la legislación mexicana, en los que las discusiones se tornaron bastante dramáticas, se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, que proclama el triunfo del liberalismo, el respeto al Federalismo, y que contiene un marcado sabor parlamentario, ya que las decisiones del Ejecutivo deben ser sancionadas y revisadas por las cámaras.

Posterior a la renuncia de Arista, surgió un movimiento liberal emancipador, tendiente a acabar con las arbitrariedades producidas por los imperios y dictaduras centralistas. Con el movimiento liberal, se proclamaban los idearios de la independecia y de la constitución de 1824, así como los más avanzados pensamientos en pro de una reforma a la anterior organización del Organo Legislativo.

Durante las sesiones que derivaron de la Asamblea Constitucional de 1856, que estaban imbuidas de un marcado

sentimiento democrático y en las que prevaleció una idea fuertemente arraigada de poner diques a la actuación del Ejecutivo a fin de evitar las dictaduras, golpes de Estado, y el descrédito que había sufrido la Nación, se propuso que el poder se dividiera para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estableciéndose un sistema de división de funciones, en un marco de colaboración y participación conjunta.

El constituyente de 1856, evidenció la posibilidad de que el Órgano Legislativo contase únicamente con una sola cámara, toda vez que el Senado durante el centralismo había perdido su esencia convirtiéndose en la rémora de todo progreso, ya que se había opuesto sistemáticamente a todo proyecto que tratase de salvar a la Nación de la crisis en que se hallaba; asimismo, constituía un órgano aristócrata, como se ha visto en páginas anteriores, puesto únicamente al servicio de las minorías. Desnaturalizado el Senado de su concepción original y habiendo causado enormes estragos en la evolución del pueblo mexicano, en el Congreso que reseñamos, se pretendía su desaparición, y así los argumentos de los liberales que conformaron esta Asamblea, fueron en el sentido de que sólo se contase con una sola Cámara, o sea, únicamente con la Cámara de representantes del pueblo, dotada de facultades extraordinarias y atribuciones que excedían del marco normal de actuación del Órgano Legislativo.

Esta constitución de 1857, en conclusión, daba fin con la tradición bicamarista al depositar la función legislativa en una asamblea unicamaral denominada Congreso de la Unión (Artículo 51).

El Congreso de la Unión, según lo dispuesto por el artículo 52, se componía de "representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos." (60)

Para la elección de los diputados se seguiría asimismo el criterio poblacional, se nombraría "un diputado por cada cuarenta mil habitantes, o por una fracción que pase de veintemil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado". (Art. 53) (61) Esta situación provocaba que la Asamblea fuera numerosa, ya que en esa época la población total del país era ocho millones de habitantes.

(60) Ibid, pág. 614.

(61) Ibid, pág. 615.

El establecimiento de este Congreso de la Unión hacia desaparecer al senado en el ejercicio de la función legislativa, situación esta que tenía como causa, según ha quedado claro al decir del licenciado Jorge Madrazo, "el recuerdo de los senados centralistas que tuvieron un marcado tinte aristocrático --y el que-- algunos diputados constituyentes consideraron, también, que sería más fácil la expedición de la legislación social emanada de la Constitución, que ellos deseaban, si el poder legislativo se depositaba en una asamblea única no dividida".

(62)

Por lo anteriormente expuesto, el régimen de la Constitución de 1857 impulsaba la presencia de un Legislativo fuerte, que limitaba en mucho al ejecutor de las leyes, pues el Legislativo se dedicaba a la creación de no solamente la Ley, sino también que se adjudicó facultades para expedir patentes, revisar títulos académicos, otorgar equivalencias de estudios y disponer pensiones, actividades estas que eran de carácter típicamente administrativo.

(62) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. *Diccionario Jurídico Mexicano* Tomo I A-B, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985, pág. 285.

Esta Asamblea tenía dos periodos de sesiones, uno que empezaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre, y otro que empezaba el 10. de abril y terminaba el último de mayo, además de que el primer periodo podía prorrogarse durante 30 días y que se podía convocar a periodos extraordinarios. De lo aquí descrito se deduce que trabajaba mucho tiempo en asuntos intrascendentes. Por otro lado, el Organó Ejecutivo, a diferencia de lo opinado por otros autores, continuó con el ejercicio de ciertas atribuciones como la iniciativa de leyes, veto y facultad reglamentaria. Confirman lo anterior los artículos 65, 70 fracción VI, y 85 fracción I, respectivamente.

El artículo 85, fracción I, conviene anotar, contempla por primera ocasión la fórmula actualmente aceptada por nuestra Constitución Política vigente, para referirse a la facultad reglamentaria:

"ART. 85.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia..." (63)

(63) Tena Ramírez, Felipe.- Leyes Fundamentales de México ob. cit. pág. 621.

12.- REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1857

- RETORNO AL BICAMARISMO -

Por la aplastante supremacía del Órgano Legislativo, el sistema constitucional empezó a ser combatido. Mediante un plebiscito de fecha 14 de agosto de 1867, sobre reformas constitucionales, se propuso:

1. Que la función legislativa de la Federación se deposite en dos cámaras.
2. Que el Presidente de la República tenga el derecho de veto suspensivo a las primeras reuniones del Órgano Legislativo, a efecto de que no se puedan reproducir sino por voto de los dos tercios de las Cámaras, en que se deposite la función legislativa.
3. Que los informes que el Ejecutivo rinda al Legislativo a través de su titular o de los Secretarios encargados del Despacho, sean por escrito.
4. Que los diputados que queden laborando en los recesos de las Cámaras, no tengan la facultad de convocar a Sesiones Extraordinarias.
5. Que se determine el modo para cubrir las ausencias en forma provisional del titular del Órgano Ejecutivo y del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cabe destacar que durante el gobierno del licenciado Benito Juárez, por la preeminencia del Legislativo, se vió obligado a gobernar con base en la suspensión de garantías y a facultades extraordinarias, como lo demuestran las nueve leyes que dictó del año de 1868 a 1872. Con estas leyes se llegó a desvirtuar el sistema cuasiparlamentario que establecía la Constitución de 1857, ya que, a través de ellas, obtuvo una jerarquía al Ejecutivo sobre el Legislativo, aún contrarias estas leyes a la intención del Constituyente de 1856, fueron

necesarias para el desarrollo del país en momentos de crisis, pero constituyeron el preámbulo para el advenimiento de una dictadura.

También, en el periodo de reseña, empezó a manifestarse la necesidad del advenimiento de la Cámara de Senadores, que serviría como contrapeso a las decisiones de la Asamblea Popular, como un órgano de reflexión y meditación, así como que representaría el Gran Jurado de Sentencia.

De esta manera, el 14 de diciembre de 1867, el Presidente presenta una iniciativa para el establecimiento del Senado. Dicha iniciativa fue votada el 26 de abril de 1870 por los dos tercios de la Asamblea popular en términos del artículo 127 y turnada a las legislaturas de los Estados hasta el 6 de noviembre de 1874.

Respecto a este tema, objeto de nuestro estudio, adquiere singular atención el referente al segundo de los temas propuestos en el plebiscito de 14 de agosto de 1867, en el sentido del veto suspensivo del Presidente de la República a las primeras resoluciones del Órgano Legislativo, para que no se pueda reproducir sino por voto de las dos terceras partes del Congreso. Respecto a esta situación, algunos autores ponderaban que por medio de este sistema de veto, se acababa la posibilidad de una dictadura del Órgano Legislativo, y otros sostienen que este derecho del veto era contrario a la noción democrática que prevaleció en la Constitución de 1857, al darle al Ejecutivo una facultad que provocaría la centralización de las acciones y la

adquisición de una jerarquía superior a la del Órgano Legislativo.

Algunos también sostenían acertadamente, que no tenían porqué votar las dos terceras partes; que simplemente con una mayoría, porque la expedición de las leyes es atribución del Congreso y la mayoría del Congreso es la que debe determinar su voluntad.

Estas discusiones llegaron a relacionarse muy estrechamente con la aceptación del Senado. Este derecho de veto se aprobó el 6 de noviembre de 1874.

El sistema unicamarista continuó vigente hasta el año de 1874, fecha en que se reformó la constitución, reconociéndose entonces la necesidad del establecimiento de la Cámara de Senadores y por ende del sistema bicamaral: La Cámara de Diputados siguió siendo electa en forma proporcional al número de habitantes y la Cámara de Senadores, en forma electiva, con dos senadores por cada Estado --excluyendo los Territorios-- y dos por el Distrito Federal (Artículo 58 inciso A de la reforma del 13 de noviembre de 1874):

"ART. 58.- Los diputados y senadores propietarios, desde el día de su elección hasta que concluya su encargo, no pueden aceptar ninguna comisión ni empleo de nombramiento del Ejecutivo Federal, por el cual se disfrute sueldo, sin previa licencia de su respectiva Cámara. El mismo requisito

es necesario para los diputados y senadores suplentes en ejercicio.

A.- El Senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección de senadores será indirecta en primer grado. La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos o elegirá entre los que hubieren obtenido mayoría relativa en los términos que disponga la ley electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente..." (64)

13.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

Como consecuencia del movimiento revolucionario, político-social iniciado en 1910, se dió la necesidad de crear una nueva constitución que contemplara los principios sociales contenidos en las leyes expedidas durante el desarrollo de la revolución.

Así las cosas, se promulgó la " Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857", que actualmente rige en nuestro país con considerables reformas. (65)

(64) Ibid, pág. 699.

(65) De acuerdo con lo manifestado por el Profesor Felipe Tená Ramírez, "el área afectada de la Constitución de 1917 representa hasta ahora el 41% del articulado total de la misma." Ver Ibid, pág. 317.

Dado el sistema seguido en la elaboración de este trabajo, continuaremos comentando lo relativo a la función legislativa según el órgano encargado de ejercerla y de acuerdo con la normatividad constitucional establecida originalmente en la Constitución Política de 1917.

Según hemos podido observar, la soberanía emanada del pueblo, implica un poder que para su ejercicio requiere de tres órganos, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, órganos que si bien colaboran entre sí para el logro de sus atribuciones, también se mantienen independientes en la consecución de sus facultades esenciales:

- Órgano Legislativo: Hacer leyes (inclúyanse las de derogar o abrogar las mismas).
- Órgano Ejecutivo: Procurar la ejecución de las leyes.
- Órgano Judicial: Aplicar e interpretar las leyes según los casos concretos.

Estos tres órganos, además están bajo la dirección y control de ciudadanos electos popularmente, mediante un Sufragio Universal, libre, secreto y directo. Dichos ciudadanos son representantes del pueblo y sus actos deben siempre apearse a lo mandado por sus representados y con las limitaciones que la misma Constitución les impone.

Expuesto lo anterior, procedo a analizar brevemente los conceptos de Soberanía y división de funciones, sustentadas por la Constitución de 1917 en su texto original.

El principio básico de la soberanía popular se contempla en el artículo 39 de la Constitución Política de 1917. En el citado artículo se reconoce la titularidad popular del supremo poder político, pero no sólo como su origen, sino como algo permanente. La Soberanía por tanto, debe entenderse como algo que no se puede delegar, ni enajenar, ni perder; el pueblo tiene "en todo tiempo --el-- derecho a alterar o modificar la forma de su gobierno". (66)

Dado que la Soberanía Popular es el elemento base de todas y cada una de las instituciones que se adoptaron en la Constitución de 1917 para ordenar la vida política, económica y social entre los habitantes del país, considero importante transcribir íntegro el Capítulo I del Título Segundo de nuestra Carta Magna, según su contenido original, el cual no ha cambiado sino por adición:

"TÍTULO SEGUNDO

CAPÍTULO I

De la soberanía nacional y de la forma de Gobierno.

ART. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

(66) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con reformas y adiciones al día. Tomo I, Ediciones Andrade, S.A. México, 1977, pág. 36.

ART. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

ART. 41 - El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". (67)

Al artículo 41 transcrito, se le adicionaron por Decreto de 2 de diciembre de 1977, cinco párrafos, todos referentes a los partidos políticos como promotores de la participación del pueblo en la vida democrática del país y como encargados de contribuir a la integración de la representación nacional.

Por lo tocante a la división de las funciones emanadas de la soberanía, sustentada por el documento original de nuestra Constitución, el artículo 49 a la letra decía:

"ART. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

(67) Ibid, págs. 36 y 37.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29". (El artículo 29 se refiere a los casos de "invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto" en los cuales el Presidente de la República, bajo ciertos requisitos "podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación..." (68)

En el Capítulo II del Título Tercero del documento en estudio, se trata todo lo referente a la Función Legislativa, la cual "se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores (artículo 50).

El bicammarismo prevalece una vez más sobre el pretendido unicammarismo sustentado por la Constitución de 1857 en su texto original. La razón por la que se admitió nuevamente la existencia del Senado para el desempeño de la función legislativa conjuntamente con la Cámara de Diputados, la expresa con claridad el diputado constituyente Paulino Machorro Narváez, en la 36a. Sesión Ordinaria, celebrada la tarde del martes 9 de enero de 1917 en el Teatro Iturbide de la Ciudad de Querétaro:

(68) Tena Ramírez, Felipe Leyes Fundamentales de México, ob. cit. pág. 895.

"Entro en materia, señores diputados, para tratar de la composición del Senado. El Senado, como lo indica la palabra y todos lo sabemos, desde los tiempos remotos, en los pueblos de la antigüedad, ha estado compuesto de las personas de mayor experiencia, sabiduría y edad, como sucedía en Grecia y en Roma; pero no solamente eran la edad y la experiencia lo que se requería, el Senado ha tenido otro carácter en todos los países, desde hace dos mil años es una institución de carácter meramente aristocrático.

El Senado siempre ha representado a las clases más altas: en Roma el patriciado; en Venecia igualmente y hasta en la moderna Inglaterra, la Cámara de los Lores, que equivale a la de los senadores o el Senado de las demás naciones, es la representación directa de las clases más altas. Por este motivo, las naciones europeas, al admitir el régimen representativo en el siglo XIX, comenzando por Francia al entrar los borbones, establecieron el Senado con un carácter verdaderamente aristocrático; allí había curules para los príncipes de la sangre, para los nobles, para los militares, para el Clero, en fin, todas las clases privilegiadas tenían allí su último reducto; las clases populares entraban a la Cámara de Diputados, a la Cámara de los Comunes, como se dice en Inglaterra. La Cámara Alta no es la Cámara de los Comunes, sino la cámara del partido de la nobleza, y de los privilegiados.

Por este motivo, al hacerse la Constitución de 1857, desde la Comisión que formó el proyecto hasta la mayoría de los diputados constituyentes de aquella época estuvieron contrarios al Senado, porque veían en él una constitución de carácter aristocrático y, no obstante las dificultades que se presentaron por la falta de la Cámara colegiadora, se votó en 1857 la Cámara Única, o sea la Asamblea Popular, como representación exclusiva de la opinión del pueblo; entonces el odio, el aborrecimiento al Senado y el recuerdo de los antecedentes históricos que había tenido, fueron completos y triunfó de un modo absoluto en la opinión de los diputados.

Pasaron algunos años, y en 1874, durante el gobierno del señor Lerdo, durante el cual se procuró hacer las instituciones mexicanas un

poco más adaptables, comprendióse la necesidad de que hubiera dos Cámaras, para que la segunda Cámara, compuesta de miembros de más experiencia y conocimientos, revisara los actos de la primera y pudieran así unirse los dos conceptos: la inspiración, la iniciativa, la impetuosidad de la Cámara baja, con la prudencia, la experiencia y, hasta cierto punto, el espíritu conservador de la Cámara alta, y que pudiera ésta hacer contrapeso a la Cámara baja.

Entonces apareció el Senado en México; pero si atendemos a las discusiones de entonces y a las de 1857, comprenderán ustedes que el Senado en México no tiene el carácter aristocrático que se le ha dado en las otras naciones, sino que se admitió solamente como cámara colegisladora de la de diputados para la formación de las leyes. De allí viene que el Senado no tenga en México una formación distinta de la de la Cámara de Diputados; si representara intereses distintos y fuera una Cámara aristocrática, si las clases privilegiadas, los ricos, los industriales, los propietarios, los profesionales, tuvieran representación genuina en la Cámara de Senadores, entonces la formación de esta Cámara debería ser de otra manera, como la establecieron las Constituciones de 1843 y 1836, en las cuales los senadores eran electos, dos terceras partes, por las legislaturas locales, y la otra tercera parte, por la Cámara de Diputados, por el Presidente de la República y por la Suprema Corte de Justicia, era pues, de carácter enteramente privilegiado; era el Gobierno, por decirlo así, que entraba a la formación de la Ley, como entidad política, como ser distinto del grupo social; era el grupo que formaba la Cámara de Diputados, las legislaturas locales, el Presidente de la República y la Corte Suprema de Justicia; era pues, una organización aristocrática la que teníamos entonces; y porque teníamos esa organización aristocrática? Porque así era la constitución política de entonces; porque en esa constitución se elegían también los diputados por grupos; los industriales, los mineros, los comerciantes elegían cierto número de diputados." (69)

Prevalecen de igual forma las facultades del Ejecutivo para iniciar leyes o decretos (artículo 71 fracción I), ejercitar el veto y sancionar las leyes (artículo 72 inciso e) y emitir reglamentos (artículo 89 fracción I).

Como más adelante exponremos, en la Constitución de 1917 se estableció, a través de su articulado, el sistema de colaboración de funciones que, como ya mencionamos, es representativo de los regímenes democráticos. No obstante lo anterior, en esta colaboración de funciones hay determinadas características que hacen del Órgano Ejecutivo un ente superior a los demás órganos, situación esta que trae a la luz la existencia del presidencialismo en México, pero a la vez, una invasión por parte del Ejecutivo, a los ámbitos de competencia de los dos órganos restantes, atentando contra el Sistema de la División de Funciones que la misma Constitución, en su artículo 49 y como consecuencia de la soberanía popular (artículos 39 a 41), reconoce.

Con este bosquejo doy por concluido el estudio del México independiente, dejando asentado que para el mejor desarrollo de nuestro país, se requiere la preminencia formal del Órgano Legislativo, porque todo gobierno debe basarse en un estado de Derecho y, siendo las Cámaras las constitutivas de la representación popular y de la iniciación de las leyes, no deben estar constreñidas, como revela la experiencia histórica, a los caprichos y voluntades del Ejecutivo.

CAPITULO III

INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DEL ORGANO LEGISLATIVO

Ha quedado claro que desde la Constitución de Cádiz hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se ha manejado la tesis de "División de Funciones", tesis que como la historia ha demostrado, es punto de partida en el desarrollo político, jurídico, económico y social de los pueblos, teniendo como base la Soberanía.

Dentro de las tres funciones en que se divide el ejercicio de la Soberanía emanada del pueblo, la función legislativa es la más representativa, es el Organó Legislativo el encargado de establecer, conforme al interés general, la forma de gobierno y las limitaciones y directrices a seguir en el ejercicio del Poder Público, así como en el desarrollo de las relaciones entre los habitantes del país.

1.- INTEGRACION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Siendo entonces el Organó Legislativo el objeto de nuestro estudio en cuanto a su función política, y correspondiendo a éste el papel más importante en el ejercicio de la soberanía popular, considero prudente analizar la organización del mismo a la luz de nuestra Constitución.

La Cámara de Diputados está integrada por representantes de la Nación, electos todos cada tres años. Por cada diputado propietario, de acuerdo con el artículo 51, será nombrado un diputado suplente.

Los diputados serán electos según la siguiente fórmula:

- a) 300 diputados según el principio de votación mayoritaria relativa, de acuerdo con el sistema de distritos electorales uninominales.
- b) 200 diputados según el principio de representación proporcional, de acuerdo con el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

En los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución, se reconoce el pluralismo existente en nuestra sociedad para ser integrado en un sistema electoral mixto caracterizado por ser predominantemente mayoritario, pero complementado por la representación proporcional. La Cámara de Diputados está integrada por 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, a través del sistema de listas regionales y de acuerdo con las circunscripciones electorales plurinominales que no pueden exceder de cinco, de acuerdo con lo que al respecto establezca la Comisión Federal Electoral.

Algunos tratadistas han considerado que son tres las posibilidades de combinación entre el escrutinio mayoritario y la representación proporcional, pudiendo mencionarse como lo hacen los doctrinarios Cotteret y Emeri, los sistemas mixtos con un dominante mayoritario, con un dominante proporcional y los equilibrados. (70)

En Alemania se dió lugar al sistema de representación proporcional mixto, con el que se pretendía evitar muchos problemas políticos acontecidos en 1948. Se le dió la variante de convertirlo en un sistema equilibrado en el que las curules del parlamento serian atribuidas por mitad a los candidatos de elección mayoritaria relativa y a los de representación proporcional.

En México se escrutaba de representación proporcional la "replíca". (71)

(70) Cotteret, Jean Marie, Emeri Claude. Los Sistemas Eleccionales. Traducido por J. Garde Bosch, Editorial Oikos Tau, S.A., Barcelona, España, 1973, Colección Libros de Bolsillo Minitau, pág. 92 a 95.

(71) Tena Ramirez, Felipe. Derecho Constitucional, ob. cit. pág. 605.

De conformidad con lo manifestado por el licenciado Jorge Madrazo, las bases que regularon la organización del Congreso de la Unión del 7 de diciembre de 1977 al 15 de diciembre de 1986, fueron las siguientes:

- a) La cámara podrá contar con hasta 400 diputados;
- b) 300 diputados son electos por el sistema de mayoría relativa, en distritos electorales uninominales, distritos que resultan de dividir la población total del país entre 300, teniendo en cuenta el último censo general de población para su distribución;
- c) La representación de un estado no puede ser menor de dos diputados de mayoría;
- d) Hasta 100 diputados son electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, las que pueden ser hasta cinco;
- e) Para que los partidos políticos tengan derecho a acreditar listas regionales, se necesita que participen con candidatos a diputados de mayoría en cuando menos 100 distritos uninominales; que no hayan obtenido 60 o más diputados de mayoría y que por lo menos alcancen el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales. Al partido político se le asignarán el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente, y de acuerdo al orden en que los candidatos del partido aparezcan en la lista regional." (72)

(72)

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Diccionario Jurídico Mexicano. Ob. cit. Tomo II, pág. 30.

Actualmente, dadas las reformas hechas a la Constitución por decreto publicado en el "Diario Oficial" de 15 de diciembre de 1986, el sistema a seguir en la elección de diputados ha cambiado. No sólo en el número de diputados a elegir, sino también en las bases generales que rigen en la elección de diputados según el principio de representación proporcional.

El artículo 54 de la Constitución, fija las bases generales según las cuales han de ser electos 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, para integrar la Cámara de Diputados en la LIV Legislatura:

- a) Todo partido político debe participar con candidatos a diputados por mayoría relativa, en por lo menos, la tercera parte de los 300 distritos uninominales, y acreditar, desde luego, esta circunstancia.
- b) El partido político que pretenda colocar diputados según el principio de representación proporcional, deberá alcanzar el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones.
- c) Además, deben los partidos políticos evitar obtener el 51% o más de la votación nacional efectiva y que "su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la cámara, superior o igual a su porcentaje de votos", pues en caso contrario, no gozarán del derecho a que se atribuyan diputados electos según el principio de representación proporcional.

- d) Los partidos políticos, aunado a lo anterior, para no perder el derecho a que se refiere el inciso c), no deben obtener menos "del 5% de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la cámara."
- e) Una vez cubiertos los requisitos mencionados en los incisos anteriores, el partido político tendrá derecho a que se le asignen "por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal."

El artículo 54 Constitucional en estudio, regula en cuatro incisos la asignación de curules:

- i) Sólo tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, el partido que obtenga el 5% o más de la votación nacional efectiva y que el número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.
- ii) Nunca podrán reconocerse a un partido más de 350 diputados, aún cuando hubiere obtenido un porcentaje superior de votos.

iii) En caso de que no haya partido político que obtenga el 51% de la votación nacional efectiva, y no alcanzare la mitad más uno de los miembros de la cámara, con sus constancias de mayoría relativa, le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la cámara, al partido con más constancias de mayoría.

iv) Por último, el artículo 54 en su fracción cuarta, inciso d), preve el caso en el que haya empate en el número de constancias de mayoría, la mayoría absoluta de la cámara será decidida en favor de aquél de los partidos empatados, que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.

2.- INTEGRACION DE LA CAMARA DE SENADORES

Respecto de la Cámara de Senadores cabe señalar, que ésta se integraba, hasta antes del 15 de diciembre de 1986, por dos representantes de cada estado y dos por el Distrito Federal, que eran designados en su totalidad por elección popular directa cada seis años.

Actualmente, por las reformas a la Constitución del 15 de diciembre de 1986, la Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros representantes de cada estado y dos por el Distrito Federal, electos en forma directa y renovándose esta Cámara por mitad, cada tres años.

El establecimiento de este sistema permite también, que los senadores duren en el ejercicio de su encargo 6 años, sin embargo, para poder poner en práctica lo mandado por el artículo 56 Constitucional, ahora en análisis, se requerirá la renuncia a ciertos derechos por parte del 50% de los ciudadanos electos representantes para la Cámara de Senadores, durando únicamente tres años, esto de conformidad con el ARTICULO DECIMOCTAVO TRANSITORIO, de la Constitución, que a la letra reza:

"ARTICULO DECIMO OCTAVO.- Los senadores que elijan para las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en funciones del 1o. de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1994, y los que se elijan para la LIV Legislatura, que serán los nombrados en segundo lugar, durarán en funciones del 1o. de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991."

Para el caso de los senadores electos, cabe apuntar, será la legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, las que declaren electo al candidato que obtenga la mayoría de los votos emitidos.

De igual forma, la Constitución exige la presencia de un senador suplente para el caso de la falta del propietario.

3.- SUPLENCIA Y QUORUM

La suplencia, desde luego, tiene como causa la necesidad de la representación popular. El suplente reemplaza al propietario en sus funciones cuando éste por algún motivo, justificado o no, se encuentre imposibilitado de cumplir con su encargo. El suplente puede inclusive, en ambas cámaras, quedar como propietario.

El papel que desempeña la suplencia en las cámaras, se encuentra perfectamente claro en el texto del artículo 63 Constitucional, en sus tres primeros párrafos.

En el primer párrafo se menciona el quórum específico que cada una de las cámaras requiere para abrir sus sesiones, siendo el de dos terceras partes de sus miembros en la de senadores, y más de la mitad de sus miembros en la de diputados. En caso de haber ausentes, se les compelerá a asistir dentro del término de 30 días. Si a pesar de haber sido requeridos los ausentes a presentarse a ocupar su encargo, no lo hiciesen, se llamará a los suplentes para que lo hagan en calidad de propietarios.

En el segundo párrafo, se menciona otra causal para que los suplentes sean llamados a ocupar el puesto de propietarios. Este caso consiste en la falta del propietario durante diez días consecutivos sin causa justificada o sin licencia otorgada por el presidente de su respectiva cámara.

En el tercer párrafo del artículo en estudio, se contempla que de no haber quórum para instalar cualquiera de las cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, "se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo." Si transcurren los 30 días concedidos a los propietarios para concurrir ante su cámara y no lo hicieren, el suplente quedará automáticamente como propietario.

4.- REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SER ELECTO LEGISLADOR

Los artículos 55 y 58 de nuestra Carta Magna, enuncian los requisitos a cubrir por los aspirantes a diputados o senadores al día de la elección:

A.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos.

En este inciso, no sólo se requiere de los requisitos contemplados en el artículo 34 de la Constitución para ser ciudadanos (calidad de mexicanos, haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir), sino que además se requiere que la nacionalidad de mexicano sea consecuencia del nacimiento en la República Mexicana.

B.- Por otro lado, no sólo debe ajustarse el aspirante a la edad mínima de 18 años, sino que debe tener 21 o 30 años, según se desee ser diputado o senador, respectivamente.

C.- Ser originario o vecino, con residencia efectiva de más de seis meses, del Estado en que se haga la elección.

Para "figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre." (73)

Respecto de la vecindad, la Constitución señala que ésta no se pierde cuando se da la ausencia por el desempeño de cargos públicos de elección popular.

En cuanto a este requisito, cabe señalar que si bien es cierto que para el caso de los diputados, éstos, una vez en el ejercicio de su encargo, pasan a ser representantes de la Nación, sin tener mayor importancia su lugar de origen o de residencia, es muy importante que se respete lo ordenado por la fracción III del artículo 55, toda vez que realmente lo que se busca, es que el representante popular sea electo previo conocimiento del candidato por parte de los votantes, a fin de que se consiga una real elección y por lo mismo, sean gentes capaces las que ocupen dichos puestos.

- D.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el lugar de la elección. Tampoco ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia, salvo que, en todos los casos mencionados, se separen definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

(73) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 55 fracción III, ob. cit. pág. 42-1.

En cuanto a los Gobernadores de los Estados, éstos "no podrán ser electos --diputados o senadores-- en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos." (74)

Estos requisitos son, a mi parecer, un gran producto de la tesis que sustenta la separación de funciones, situación esta que permite, desde luego, la independencia del Órgano Legislativo, respecto de los otros órganos y que trae como consecuencia la imparcialidad en las decisiones de los representantes populares, que pueden ser, entre otras, las denuncias a funcionarios públicos, así como la aprobación en el nombramiento de magistrados.

E - No ser Ministro de algún culto religioso.

F - No estar impedidos constitucionalmente para ser electos.

La Constitución Política prohíbe a los senadores y diputados propietarios ser reelectos para el periodo inmediato.

A los suplentes, por el contrario, se les permite postularse para ser propietarios en el periodo inmediato posterior al en que fungieron como suplentes siempre que no hubieren estado en ejercicio

(74) Ibid, fracción V, párrafo segundo

Por último, a los propietarios se les prohíbe ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

5.-LAS ELECCIONES, EL COLEGIO ELECTORAL Y UN TRIBUNAL ESPECIALIZADO

Una vez electos los representantes populares, sean diputados o senadores, el Colegio Electoral, que al efecto quedará constituido, calificará la validez del proceso electoral. Esta calificación se hará por la Cámara de Diputados respecto de sus miembros y por la Cámara de Senadores respecto de los suyos.

En la Cámara de Diputados, el Colegio Electoral se integrará con los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de mayoría relativa en los distritos uninominales, como con los electos por el principio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales.

Por lo que toca al Colegio Electoral, integrado para la calificación de las elecciones de los senadores, éste se compondrá tanto con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Respecto de la calificación de las elecciones hechas por el Colegio Electoral de cada Cámara, se dió con las reformas del 15 de diciembre de 1986, un cambio radical e importante, que modifica substancialmente el proceso seguido en la revisión del legal desarrollo del proceso electoral. Hasta antes de la reforma mencionada, contra la calificación de las elecciones hechas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, procedía el recurso de reclamación que se interponía ante el máximo órgano judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación revisaba la legalidad del proceso electoral, y en caso de encontrar violaciones substanciales a éste, de acuerdo con cierto procedimiento y requisitos de trámite, lo ponía en conocimiento de la Cámara de Diputados para que el Colegio Electoral emitiera una nueva resolución que constitucionalmente era definitiva e irrecurrible.

La calificación de las elecciones correspondía entonces al Colegio Electoral de cada cámara, y era el Órgano Judicial, el encargado de emitir opinión, no vinculatoria para las partes, respecto de los conflictos que con motivo de dicha calificación, se suscitaren.

En la reforma se establece la creación de un Tribunal especializado, que entre otras, tendrá la característica de no depender del Órgano Judicial, lo que una vez más apoya el principio de división de funciones. Este tribunal contrario a lo que la Constitución ordena, debiera emitir resoluciones obligatorias para el Colegio Electoral de cada una de las Cámaras, lo que forzosamente provocaría una más justa calificación de las elecciones, situación esta que no privaría de importancia a los Colegios Electorales, pues éstos, desempeñarían en primera instancia la necesaria función de calificación, avocándose dicho Tribunal, únicamente a la tarea de resolver, con fuerza vinculatoria, los conflictos suscitados con motivo de la calificación a las elecciones hechas por los Colegios Electorales.

Sin embargo, la Constitución ordena que: las "resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones." (75)

(75) Ibid. Artículo 60, párrafo cuarto, pág. 44

Cabe mencionar también que la Constitución establece, en el último párrafo del artículo 60, que las resoluciones tanto del Tribunal (con la excepción que ya anotamos), como de los Colegios Electorales de cada Cámara, tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

El artículo 60 de la Constitución en su cuarto párrafo, asimismo establece que será el Gobierno Federal el encargado de preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales. Se habla, además, de una ley que ha de determinar los organismos que se encargarán de realizar esas funciones, y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos. La Ley establecerá también, "los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen."

6.- QUORUM DE ASISTENCIA

En el artículo 63 de la Constitución, se encuentran contempladas ciertas restricciones a la actividad de los diputados y senadores, las cuales consisten en:

- a. Si el representante propietario no concurre a ejercer su cargo dentro de los treinta días de iniciadas las sesiones, se considerará que no acepta su cargo.
- b. Si el representante falta durante 10 días consecutivos sin causa justificada o sin autorización previa del presidente de su cámara, se entenderá que renuncia a asistir hasta el periodo inmediato.

Por último, el artículo 64 sanciona estableciendo que "no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten", los representantes que no asistan a una sesión "sin causa justificada o sin permiso de la cámara respectiva". (76)

Ahora bien, el artículo 63 de nuestra Constitución, no sólo establece los principios relativos a la suplencia y a las sanciones a imponer a los representantes, sino que también establece todo lo correspondiente al quórum necesario para que puedan funcionar las cámaras.

De conformidad con lo manifestado por el licenciado Jorge Madrazo en el Diccionario Jurídico Mexicano, publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México, con el vocablo quórum, "empezaba la fórmula legal Latina que determinaba el número de miembros de una asamblea, necesario para la validez de un acuerdo." (77) De esta manera encontramos que la Constitución de 1917, al hablar en su artículo 63, de un número mínimo de miembros en cada una de las cámaras para abrir sus sesiones, se refiere a un quórum específico. Así las cosas, para que la Cámara de Senadores pueda actuar, requiere de la presencia de las dos terceras partes de sus miembros, mientras que en la de Diputados deben estar presentes más de la mitad del número total de sus miembros.

(76) Ibid, Artículo 64, pág. 45.

(77) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Diccionario Jurídico Mexicano, ob. cit. Tomo VII, pág. 323.

Ahora bien, si bien es cierto que el artículo 63 contempla la regla general en cuanto al quórum necesario para el funcionamiento de cada una de las cámaras, también lo es el que hay un sólo caso en el que se rompe con la regla establecida respecto del quórum requerido en la Cámara de Diputados, caso que contempla el artículo 84 de la Constitución y que consiste en la forzosa presencia de las dos terceras partes de sus miembros, al constituirse ésta en Colegio Electoral, para el nombramiento de presidente interino o sustituto por parte del Congreso.

QUORUM DE VOTACION

Aunado a lo anterior, cabe mencionar la existencia del "quórum de votación", el cual es determinado por la Constitución y que exige cierto número de votos para dar resolución a todos los planteamientos que se presenten ante las Cámaras. Las decisiones se toman generalmente por mayoría de los miembros presentes, sin embargo, hay ciertos artículos de la Constitución que establecen excepciones a la regla de la simple mayoría de los presentes:

- a) Para aplicar las sanciones marcadas en la Constitución en contra de un servidor público, en caso de así resultar en un juicio político, la Cámara de Diputados debe acusar al servidor público ante la Cámara de Senadores, pero para que esto sea posible, debe haber entre otras cosas declaración de la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión de aquella cámara. (Artículo 110)

- b) Una vez enterada la Cámara de Senadores de la acusación hecha en contra de algún servidor público por la Cámara de Diputados, aquélla se erigirá en jurado de sentencia, y "aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del inculcado." (78)
- c) El artículo 111 contiene otra excepción más a la regla general de votación ya apuntada; esta excepción se presenta en todos aquellos casos en que se intente proceder penalmente en contra de alguno de los servidores públicos mencionados en el primer párrafo del artículo citado; dicha excepción consiste en la declaración de la Cámara de Diputados, "por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder --penalmente-- contra el inculcado."
- d) Para hacer modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 135 requiere del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en sesión del Congreso de la Unión, acordando las reformas o adiciones a la Constitución "y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados."
- e) En el proceso de formación de las leyes, la Constitución requiere en su artículo 72, de distintos porcentajes de votación, según las circunstancias que se presenten en la creación de una norma positiva.

De esta forma, encontramos en la Constitución en su artículo 72. siete situaciones específicas que regulan la actividad del legislativo, en la creación de las leyes:

- i) Se aprueba un proyecto de Ley en ambas cámaras por el voto de la mayoría de los presentes; se pasa al Ejecutivo y éste la sanciona y la manda publicar.

- ii) La cámara de origen, aprueba un proyecto de ley por el voto de la mayoría de los presentes, la cámara revisora lo rechaza totalmente, haciéndole observaciones; regresa a la cámara de origen, ésta lo discute nuevamente y, si vuelve a ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, se envía nuevamente a la cámara revisora y si ésta lo desecha una vez más, el proyecto no puede volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

- iii) La cámara de origen, aprueba un proyecto de ley, por el voto de la mayoría de los miembros presentes, la cámara revisora rechaza el proyecto totalmente y le hace algunas observaciones; la cámara de origen lo discute nuevamente tomando en consideración las anotaciones hechas por la cámara revisora y, si lo aprueba la mayoría absoluta de los miembros presentes, pasará a la cámara revisora, y si ésta lo aprueba por la misma mayoría, se pasará al Ejecutivo para que éste lo sancione o vete y en su caso, mande publicar.

- iv) La cámara de origen, aprueba un proyecto de ley, pero la cámara revisora lo aprueba en parte, lo reforma o lo adiciona, y la cámara de origen al discutir dicha reforma, adición o parte no aprobada, si está de acuerdo con las anotaciones de la cámara revisora, según el voto de la mayoría de los miembros presentes, el proyecto se pasa directamente al ejecutivo para su sanción o veto, y en su caso, ordene su publicación.
- v) La cámara de origen aprueba un proyecto de ley, la cámara revisora lo desecha en parte, reforma o adiciona, la cámara de origen desecha por el voto de la mayoría de los presentes el análisis de la cámara revisora y está al estudiarlo de nuevo, insiste en su análisis por el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes; entonces el proyecto no podrá volver a estudiarse, sino hasta el siguiente período de sesiones.
- vi) La cámara de origen aprueba un proyecto de ley que más tarde, la cámara revisora desecha en parte, reforma o adiciona; esto lleva entonces a la cámara de origen a discutir sobre las anotaciones de la cámara revisora, y si éstas son reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de origen, el proyecto se pasará nuevamente a la cámara revisora, la cual, en este sexto supuesto, se desiste de sus anotaciones, aceptando el proyecto original, pasándose éste entonces ante el Ejecutivo, para su sanción o veto, y en su caso, ordene la publicación.
- vii) Si un proyecto de ley es aprobado por la mayoría de los miembros presentes de ambas cámaras, y éste es vetado en todo o en parte por el Ejecutivo haciéndole sus observaciones, dicho proyecto volverá a la cámara de origen, la cual podrá insistir en su proyecto con el voto de las dos terceras partes del número total de votos, pasándose, como resultado, el proyecto a la cámara revisora, la cual si lo aprueba nuevamente, ahora con el apoyo de las dos terceras partes de votos, se considerará que el proyecto es ley y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

8.- SESIONES DE LAS CAMARAS

Hemos examinado hasta ahora la organización del Órgano Legislativo y su funcionamiento; sin embargo, no se ha examinado ni el momento ni la época en que todas las facultades de este órgano, son constitucionalmente puestas en práctica. Al efecto, la Constitución establece la existencia de Sesiones Ordinarias y de Sesiones Extraordinarias, en las cuales se tratan asuntos diversos relacionados todos con la función formalmente legislativa.

Respecto del periodo de sesión ordinaria, que actualmente es uno, es necesario mencionar que se ha incrementado en otro más por la reforma a la Constitución en sus artículos 65, 66 y 69 por Decreto de 20 de marzo de 1986, publicado en el Diario Oficial de 7 de abril de 1986. Esta reforma, según el ARTICULO PRIMERO TRANSITORIO del Decreto mencionado, entró en vigor al día siguiente de su publicación, pero para desventura del pueblo mexicano, surtirá sus efectos hasta el 10. de septiembre de 1989.

La importancia de esta reforma a la Constitución y que a nuestro parecer es positiva, la sostienen dos aspectos:

i) Histórico:

La Constitución de 1857, establecía en su artículo 62, la existencia de dos periodos de sesiones, uno que corría del 16 de septiembre al 15 de diciembre, prorrogable hasta 30 días útiles y el otro que iniciaba el 10. de abril y terminaba el 30 de mayo, pudiendo prorrogarse éste último periodo hasta por 15 días útiles. (79)

Sin embargo, con base en argumentos tendientes a sostener la supremacía del Organó Ejecutivo sobre los demás órganos emanados de la soberanía, en la Constitución Política de 1917, se estableció en su texto original, tan sólo un periodo de sesiones ordinarias que iniciaba el 10. de septiembre de cada año, terminando el 31 de diciembre, evitándose así, según se pretendió, una fecundidad legislativa a los ojos de los constituyentes, poco deseable por constituir un peligro para el Organó Ejecutivo.

Esta última situación restó fuerza al Organó Legislativo, rompiéndose como consecuencia el equilibrio entre los órganos, el cual constituye, como se ha establecido, una parte fundamental en la tesis de la división de las funciones nacidas de la soberanía.

(79) Tena Ramírez, Felipe. Leyes... Fundamentales de México. Ob. cit. pág. 615.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que, como la historia lo ha demostrado, la fecundidad legislativa que se pretendió disminuir, no pudo ser erradicada y si por el contrario, se ha llegado a casos extremos de emisión de leyes alejadas de toda técnica legislativa y en muchas ocasiones, de fondo totalmente violatorio de la Constitución en perjuicio del Estado, así como de reglamentos emanados de la voluntad unilateral del Ejecutivo, constitutivos de normas generales abstractas y dudosamente obligatorias por atentar contra los derechos reconocidos al hombre por nuestra Carta Magna.

No era posible pretender obtener resultados eficaces en la creación de leyes con tan sólo 4 meses, cuando vivimos en un país con aproximadamente 85 millones de habitantes e incontables áreas de desarrollo que regular.

ii) Práctica

El Organismo Legislativo es más propiamente el número uno en la concretización de lo que la soberanía popular representa, situación esta que no es posible negar pues obvio es que si es el pueblo el que ha de someterse a una orden concretizado en lo que el Estado significa para bien del mismo pueblo, será éste a través de sus representantes quien ha de decidir las bases conforme a las cuales regulará su actividad.

Dado lo anterior, como hemos establecido, la gran cantidad de situaciones prácticas que se realizan día a día en un país como el nuestro en el que existen diversos grupos de presión y de interés, cuya actividad es en pro del bien común, requiere ser regulada, no es posible pensar que en un sólo periodo de sesiones de tan poco tiempo puedan emitirse normas efectivas para la satisfacción de los intereses de cada factor integrante de nuestra realidad social.

Por todo ello, aprovecho este medio para aplaudir la reforma hecha en 1986 a la Constitución., aún cuando considero que dada la situación tan crítica en que vive el pueblo mexicano, ésta debió surtir sus efectos en 1986, evitándose así una larga espera de casi tres años.

En el artículo 65 de la Constitución, se establece que en ambos periodos de sesiones ordinarias, el Congreso de la Unión se avocará a la tarea de estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se le presenten de la resolución de los demás asuntos que le correspondan, conforme a la misma Constitución y de todos los asuntos que señale la Ley Orgánica.

Por último, a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso o al único periodo de sesiones ordinarias que habrá en 1987 y 1988, comparecerá el titular del Órgano Ejecutivo, ante el Congreso de la Unión, presentando un informe por escrito en el que rendirá ante el pueblo de México, a través del Órgano Legislativo, el estado general que guarda la Administración Pública del país.

Por lo que toca a las Sesiones Extraordinarias, éstas podrán ser respecto de una de las cámaras solamente, o respecto del Congreso cuando, de conformidad a lo dispuesto por la Constitución, el motivo para la celebración de la Sesión Extraordinaria sea algún asunto que compete estudiarlo a ambas cámaras.

El texto original del artículo 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subordinaba de alguna manera la actividad y autonomía del Órgano Legislativo a la decisión del Ejecutivo, al establecer:

"ART. 67.- El congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que el Presidente de la República lo convoque para ese objeto; pero en tal caso no podrá ocuparse más que del asunto o asuntos que el mismo Presidente sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva. El Ejecutivo puede convocar a una sola cámara a sesiones extraordinarias cuando se trate de asunto exclusivo de ella".

Sin embargo, acertadamente, y en pro del principio de división de funciones, el 24 de noviembre de 1923, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto reformando el citado artículo 67, a quedar como actualmente se contempla en nuestra Carta Magna, otorgándose a una Comisión Permanente integrada por miembros de ambas cámaras, la facultad de convocar a una o ambas cámaras para la celebración de una sesión extraordinaria.

Actualmente, como consecuencia de las reformas realizadas a la Constitución en 1923, es el Presidente de la Comisión Permanente y no el titular del ejecutivo, quien informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria. (65)

9.- RESOLUCIONES DEL CONGRESO

Una vez analizada la organización del Órgano Legislativo y sus periodos constitucionales de actuación, es conveniente mencionar que toda resolución del Congreso tendrá de acuerdo con el artículo 70 de la Constitución, el carácter de Ley o Decreto.

De la lectura del artículo 70 no se desprende la definición de las palabras Ley o Decreto, todo lo cual permitiría caer en errores e incluso interpretaciones negativas del desarrollo diario de la función legislativa, si no se contara con la posibilidad de recurrir al antecedente de esta disposición, y en el cual se establece el propósito que con dichas palabras se persigue.

Dado lo anterior, y contando con la necesidad de ampliar el sentido que la Constitución le da a las palabras Ley y Decreto, nos permitimos transcribir textualmente lo expresado por Magdalena Aguilar y Cuevas al comentar lo relativo a estos conceptos:

"Este precepto (el artículo 70 de la Constitución) que fue tomado del Artículo 43 (de la Ley Tercera) de la Constitución de 1836, omitió las definiciones de ley y decreto, en cambio en la Constitución de 1836 se halla, a juicio de Rabasa, la definición más perfecta que se pueda encontrar en el derecho positivo y que dice al respecto: "Toda resolución del Congreso General tendrá carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a los que versan 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." (80)

La profesora Aguilar, asimismo, expresa este respecto que:

"El artículo 165 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala la fórmula prescrita para la expedición de las leyes o decretos: el texto debe estar autorizado por las firmas de los Presidentes de ambas Cámaras, y un Secretario de cada una de ellas, firma primero el presidente de la Cámara de origen, bajo la fórmula: "El H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente decreto", como una certificación de que se ha seguido fielmente el procedimiento legislativo, ya que existe la hipótesis de que el decreto sea vetado por no haber satisfecho todos los requisitos procedimentales." (81)

(80) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. *Diccionario Jurídico Mexicano*, ob. cit., Tomo III, pág. 36.

(81) *Ibidem*.

Una vez realizada esta etapa, el Congreso de la Unión, en cumplimiento del artículo 168 del mismo Reglamento, empleando la frase sacramental: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:", emite el texto de la ley o del decreto aprobado, a fin de que se realice la promulgación de la disposición a cargo del ejecutivo, en los siguientes términos: "En cumplimiento de lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el siguiente decreto ..." (texto de ley o decreto), disposiciones que, en cumplimiento del artículo 92 de la Constitución, deberán cumplir con el requisito del refrendo ministerial.

Cumplidos estos requisitos, la resolución del Congreso, sea ley o decreto, será obligatoria para todos los hombres que se encuentren en la República Mexicana.

Es claro pues, que no todo acto del órgano legislativo, termina en la expedición de una ley o decreto; hay actos internos, materialmente administrativos, que se llevan a cabo para la administración y organización del órgano y que tienden a mantener un orden en su estructura y hay actos materialmente judiciales con efectos externos como el procedimiento seguido en un juicio político respecto de altos servidores públicos de la Administración Pública Federal y Estatal.

CAPITULO IV

EL ORGANISMO LEGISLATIVO TIENE LA PRIMACIA EN LA REPRESENTACION NACIONAL.

1.- ORIGEN DEL CONCEPTO REPRESENTACION NACIONAL.

En 1789, cuando estalló la revolución burguesa en Francia, se presentó el problema de determinar el cómo decirle al pueblo que no sería éste en su totalidad el que gobernara a través de su participación en la integración de los órganos representativos, sino que sólo serían algunos de los miembros de la nación, los que se expresarían por ella. Fue en la búsqueda de la solución a este problema cuando surgió la noción de la representación nacional, pero ésta con la historia lo demostró, sirvió únicamente a la causa burguesa, alejando al pueblo de las decisiones. Siendo ésta la situación, el "voto" fue considerado como un acto representativo de la nación, pero al que únicamente tendrían acceso los que demostraran tener riqueza, es decir, la propiedad reguló el acceso al sufragio.

No obstante lo anterior, en el pensamiento se perfeccionaba cada vez más la idea de la igualdad de los hombres y su naturaleza de seres libres, gestándose como consecuencia la idea de la representación popular, la cual primordialmente perseguía el que todo el pueblo tuviera la posibilidad jurídica de manifestar su voluntad a través del sufragio.

En México el pensamiento revolucionario de la ilustración fue captado por algunos jesuitas y ciertos miembros de la clase de criollos educados. El avance de éstas ideas en México, se vio favorecido con la invasión francesa a España en 1808, y el intento de Napoleón Bonaparte de imponer el mando de su hermano en el reinado español. Dados esos hechos, el Ayuntamiento de la Ciudad de México optó por allegarse a sus funciones la de la representación de la nación, en tanto Fernando VII asumía nuevamente el cargo máximo en la corona española. El criollismo mexicano de la época tendía al imperio del concepto nacional de la representación, atribuyendo la capacidad de la dirección política a los órganos gubernamentales establecidos, es decir, a los ayuntamientos en los que predominaba la clase media local.

Fue en la Revolución de Independencia, cuya primer fuerza en su inicio fue la campesina, cuando se presentó el concepto de soberanía popular, que daba lugar a la representación.

2.- LA REPRESENTACION NACIONAL A LA LUZ DE LAS CONSTITUCIONES QUE HAN REGIDO EN MEXICO.

En el artículo 50. del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, se estableció que "La soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución." (82).

(82) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Ob. cit. pág. 33.

En este precepto, los diputados más que representantes de la nación como ente abstracto, lo son del pueblo, causa inmediata de la soberanía.

No obstante lo anterior, que es antecedente del concepto representación popular, en la Constitución de 1824 se hizo recaer en la nación y no en el pueblo, la esencia de la soberanía, renaciendo entonces el concepto de la representación nacional (artículos 4 y 6).

Durante 33 años predominó el concepto de representación nacional, algunas ocasiones con mucha fuerza y otras tantas su existencia era un tanto inestable, pero en la Constitución de 1857, la representación popular se hacía presente, en los artículos 39 y 41:

"ART. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." (83)

"ART. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal." (84)

(83) Ibid, pág. 613.

(84) Ibidem.

Es este último artículo el que estableció el nexo entre la residencia de la soberanía en el pueblo, y el carácter representativo popular de los órganos del gobierno.

La Constitución de 1917, establece con mayor precisión, pero sin ninguna aportación adicional, en sus artículos 39 y 41, las mismas ideas.

Expresado el espíritu que sustenta el texto de nuestra Constitución, cabe mencionar nuevamente que la Soberanía Popular se manifiesta en el ejercicio de tres funciones básicas, cuyos efectos serán consecuencia de la actuación de los llamados Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Estos órganos cumplen con la actualización del concepto de la representación popular, en el ejercicio de sus funciones, pero no se puede olvidar que es el Órgano Legislativo el que es más representativo de la voluntad popular, de éste emanan las normas que han de regular, la actividad de los hombres que concientemente, han decidido integrar dentro del territorio mexicano un Estado Soberano. Lo que hace obvio que si son los hombres los que han de someterse a ciertas limitaciones en pro del bien común, sean éstos mismos, a través de sus representantes, quienes voten por la promulgación de las normas que habrán de regular la vida del Estado y como consecuencia, la actividad de los órganos del gobierno que como uno de sus elementos lo integra.

Concluyendo lo hasta aquí mencionado, conviene apuntar que el origen de las funciones del Estado, es esencialmente popular, por ser en el pueblo donde reside la Soberanía de la cual emanan.

3.-LOS ORGANOS COLEGIADOS EJERCEN CON PRIMACIA LA SOBERANIA POPULAR

Respecto del Organó Legislativo, como ya se mencionó, desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (artículo 5o.) hasta la actualidad, se ha aceptado que el ejercicio de la soberanía popular, tiene su mayor importancia en los órganos colegiados encargados de la formulación de las leyes. En nuestra Carta Magna en el artículo 41, se habla en el primer párrafo, que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión,..." y en su tercer párrafo establece que los partidos políticos tienen como fin contribuir a la "integración de la representación nacional", entendiéndose que la palabra integración, se relaciona directamente con el concepto de órgano compuesto de varios elementos, todos ellos representantes del pueblo, y encargados del ejercicio de la soberanía. Esto quiere decir por tanto, que la representación nacional se integra en un órgano colegiado, a través de la acción política de los partidos, con miras al ejercicio de la soberanía. El único órgano colegiado que existe es el Legislativo, pues ni el Ejecutivo (que también es electo popularmente), ni el Judicial, pueden relacionarse con todo lo que el concepto integración de la representación nacional, significa.

Por todo lo manifestado, se puede decir que el artículo 41 Constitucional, atribuye al Órgano Legislativo, la máxima importancia en la representación de la nación en el ejercicio de la soberanía popular, dada su calidad de órgano colegiado.

En este trabajo sostenemos que es el órgano legislativo el que tiene la primacía en la representación nacional, es éste precisamente el que designa al Presidente de la República cuando falta, dentro de los últimos cuatro años de su mandato, el que han elegido los ciudadanos. (Artículo 84 Constitucional).

4.- CARACTER REPRESENTATIVO DE LOS ORGANOS NO COLEGIADOS

Sin embargo, debe admitirse que la representación de la nación, emanada del ejercicio de la soberanía popular, no está encomendada en exclusiva al Órgano Legislativo, pues es por todos sabido que la Constitución Mexicana se apega al régimen presidencial y además otorga carácter representativo a los tres órganos del gobierno.

La representatividad del Ejecutivo, se manifiesta además, en el ejercicio del sufragio universal directo por el que es electo su titular, y en las atribuciones que la misma Constitución le asigna, relativas a la representación nacional. Sin embargo, su carácter representativo de la nación, queda jerárquicamente inferior al del Órgano Legislativo. El Órgano Ejecutivo comparte la mayor parte de las funciones constitucionales representativas con el Órgano Legislativo.

En lo que toca al Órgano Judicial y su carácter representativo, cabe mencionar que, dada la tesis de la división de funciones y la relación de ésta, con el concepto constitucional de representación nacional que emana de la soberanía popular, éste sí es representativo del pueblo aún cuando la Constitución no establece el sufragio universal para elegir a su titular, dejando esta facultad al titular del Ejecutivo y al Senado de la República, que sí son electos popularmente.

5.-LOS PARTIDOS POLITICOS SON LA VIA A LA REPRESENTACION POPULAR

Hemos visto cómo el artículo 41 de la Constitución reconoce el importante papel que juegan en la representación popular los partidos políticos, pues son éstos los que, como ya se ha dicho, tienen como máxima el "contribuir a la integración de la representación nacional."

Los partidos políticos obtuvieron el reconocimiento de la Constitución en 1977, gracias a los cambios presentados por motivo de la llamada Reforma Política. Sin embargo, ya desde 1963 hubo cierta aceptación constitucional respecto de estos entes políticos, como consecuencia de la creación del sistema de Diputados de Partido.

La Reforma Política a que hemos hecho alusión, pretendía ampliar las bases representativas del órgano legislativo, mediante la regulación de la actividad de los partidos políticos a nivel constitucional.

Dada la función integradora de la voluntad nacional que desempeñan los partidos políticos, y siendo voluntad del pueblo mexicano el constituirse en una República representativa, era y es de admitirse la importancia que juegan como órganos intermedios entre la concepción de la participación del pueblo en la vida democrática de la nación, a través de la expresión de su voluntad y la formación de los órganos del Estado.

Tal es la importancia de los partidos políticos, que además de contribuir a la integración de la representación nacional, promueven la participación del pueblo en la vida democrática y hacen posible el acceso de los ciudadanos a los órganos encargados de ejercitar las funciones emanadas de la soberanía.

Expuestas brevemente las bases generales de la representación a cargo de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, procedo a analizar más profundamente en qué consisten estas funciones de representación, respecto del órgano más propiamente representativo de la Unión: el Legislativo.

6.- LOS INTEGRANTES DE LAS CAMARAS, SON REPRESENTANTES DE LA NACION

Los diputados son electos por los ciudadanos a través de los sistemas que ya hemos estudiado, con el fin de que al ejercer su derecho al voto, éstos conozcan las diversas prerrogativas y se decidan por alguno de los candidatos a diputados de los diversos partidos políticos.

Cabe repetir que el que los diputados sean electos en su circunscripción, no quiere decir que éstos sean representantes de esa región específica, sino que pasan a formar parte del conjunto de diputados federales representantes de la nación. Al efecto, el artículo 51 de la Constitución señala que "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente."

Como consecuencia de lo manifestado en los dos párrafos anteriores, debe quedar claro que los diputados no representan intereses particulares y sí, en cambio, los de la nación; sin embargo, como en doctrina se acepta, generalmente los integrantes de la Cámara de Diputados, podrán actuar como gestores de sus electores.

Los Senadores, de igual manera, son representantes de la nación, de todo el pueblo mexicano, y no así de las entidades federativas en particular, como pretenden hacerlo valer algunos autores.

En la Constitución de 1824, como consecuencia del Pacto Federal, los senadores eran designados por las legislaturas locales, situación que permitió que se les relacionara con sus Estados y por tanto se les considerara representantes de éstos. En la actualidad, la Constitución los considera, al igual que a los Diputados, representantes de la nación y esto se ve reforzado con la figura de la elección directa por parte de los ciudadanos sin la intervención de los representantes locales, haciendo del territorio estatal una circunscripción electoral.

Además de lo anterior, la tesis de que los senadores representan a los estados como consecuencia del Pacto Federal, queda totalmente nulificada por la historia de nuestra vida constitucional, pues, como ha quedado expresado, de 1857 a 1874 no se siguió el sistema bicamaral estableciéndose únicamente la Cámara de Diputados, a pesar de la ya existencia de la Federación Mexicana, lo cual muestra claramente que el Pacto Federal no se relaciona necesariamente con la presencia del Senado.

Aunado a lo anterior, y con la idea de cimentarlo, es importante recalcar con palabras del profesor Jorge Carpizo que, "el Senado a partir del Acta de Reformas de 1847 cambió su naturaleza", (85) y que desde entonces, su existencia no implica ningún mecanismo del régimen federal, podemos concluir que los senadores así como los diputados, tienen la misma naturaleza como representantes del pueblo mexicano.

7.- CARACTERISTICAS DE LA SUPREMACIA REPRESENTATIVA DEL ORGANO LEGISLATIVO

El Congreso de la Unión, que como hemos establecido en diversas ocasiones, tiene la primacía en la representatividad del pueblo y ejerce la función más característica de la soberanía popular, tiene ciertas facultades y cualidades que le han sido reconocidas por la Constitución, que permiten corroborar su carácter de Órgano representativo.

Este Órgano desempeña funciones por las que, como se explica en el Capítulo V de este trabajo, controla la actividad del Órgano Ejecutivo, que no debe ser más que el impulsor de los efectos de las leyes en su aplicación, leyes que desde luego, manda aplicar con su promulgación el Órgano Legislativo.

(85) Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. México. UNAM. 1980, págs. 161 y 162.

La recepción del informe presidencial, la facultad para solicitar informes e investigar respecto a las actividades de la administración pública, la que para designar Presidente de la República tiene el Congreso de la Unión, son las funciones más propiamente controladoras que tiene el máximo Órgano representativo del pueblo, el Órgano Legislativo, corroborándose su representatividad máxima con las características de inviolabilidad del recinto parlamentario y con el estatuto personal de los legisladores quienes, como ya vimos, gozan de privilegios como la irresponsabilidad, la inmunidad, la independencia y la separación voluntaria de la representación:

Inviolabilidad del recinto parlamentario.- De conformidad con lo establecido en el artículo 61 de la Constitución, el presidente de cada una de las cámaras tiene la obligación de velar "por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar." Esto significa que ninguna autoridad o fuerza pública podrá penetrar a los recintos parlamentarios sin la autorización correspondiente, situación esta que permite la libre y espontánea deliberación por parte de los miembros del Congreso.

Estatuto personal de los Legisladores.- Con anterioridad al 28 de diciembre de 1982, se hablaba del Fuero Constitucional, que era el derecho que tenían altos funcionarios de la federación para que, antes de ser juzgados por la comisión de un ilícito penal ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. Actualmente, este procedimiento se conoce como "Declaración de Procedencia."

Respecto de ambas Cámaras, sus integrantes gozan de un fuero especial con motivo de su encargo, fuero que impide la procedencia de acciones penales en contra de los diputados o senadores, mientras que no se haya emitido una Declaración de Procedencia en el Congreso de la Unión, que permita el ejercicio de la acción penal en su contra.

En el Artículo 111, de nuestra Carta Magna, se hace una referencia específica a la Declaración de Procedencia que se menciona y por la que como ya se dijo, se permite intentar acción penal en contra de algún representante popular.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, constituida en jurado de procedencia, declarará por mayoría absoluta de votos de todos sus miembros, si procede o no el ejercicio de la acción penal; si tal decisión es en sentido negativo, no habrá

lugar al proceso penal durante el tiempo que dure en su encargo el representante popular, ya que una vez concluida su representación, deja de tener la inmunidad y se puede proceder en su contra, además, como la misma Constitución lo establece, la declaración negativa "no prejuzga los fundamentos de la imputación". (86)

Cuando la Declaración de Procedencia permite el ejercicio de la acción penal, el representante popular es separado automáticamente de su encargo, procediéndose inmediatamente a ejercer acción en su contra por la vía penal.

La consecuencia de la Declaración de Procedencia emitida en sentido afirmativo, será separar al inculpado de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. "Si éste culmina en sentencia absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto." (37)

(86) Ibid. Artículo 111 párrafo segundo, pág. 90-10

(37) Ibid, párrafo séptimo, pág. 91.

Cabe mencionar que el hecho de que se decida la procedencia o improcedencia de la acción penal en contra de algún representante popular, no significa que se le juzgue por segunda ocasión al momento de ejercitar la acción correspondiente a ilícitos penales, toda vez que la Cámara de Diputados, para emitir la declaración de procedencia, no juzga sobre la responsabilidad penal, pues esta atribución corresponde únicamente, gracias al principio de división de funciones, al Órgano Jurisdiccional.

Por otro lado, cabe hacer notar que hay ciertos delitos como el de difamación, o el de injurias, que no son cometidos por los representantes populares, aún cuando se presenten los elementos del delito, en las acciones u omisiones de aquéllos, durante el ejercicio de su encargo, situación esta que permite a los representantes la libre expresión de sus inquietudes. Esto se encuentra contemplado en el párrafo primero del artículo 61 de la Constitución y que por su importancia procedemos a transcribir:

"ART. 61.- Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas."

La Constitución Política, mediante las instituciones mencionadas, protege a los representantes populares contra la imposición de determinadas normas que de no ser por sus cargos, les serían aplicadas. Sin embargo, la Constitución impone ciertas restricciones, a manera de sanción, a los diputados y senadores.

El artículo 62 castiga con la pérdida del carácter de diputado o senador, a aquél que siéndolo, desempeñe empleo o comisión de la Federación o de los estados, percibiendo sueldo y sin licencia previa de la Cámara que le corresponda. Esta misma restricción se aplicará en contra de los suplentes en ejercicio.

Dada la naturaleza representativa de que gozan los diputados y los senadores, la Constitución les ha dotado de ciertas características que permiten que se desenvuelvan libremente en el ejercicio de sus funciones. De esta forma, se procura su independencia evitándose así, que sirvan a fuerzas distintas de las relacionadas con la real representación de los intereses generales.

- i). Irresponsabilidad: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas." (83) Esto permite conocer con exactitud lo que la Constitución pretende al reconocer al Órgano Legislativo su importancia como representante del pueblo. La inviolabilidad a que se refiere el primer párrafo del artículo 61, hace alusión a la irresponsabilidad, eximiendo a los legisladores de culpa alguna en el ejercicio de su encargo, incluso, si alguna de sus expresiones pudiera configurar un tipo penal como la difamación, la injuria o la calumnia. Se trata entonces, de una irresponsabilidad absoluta, no pudiéndose iniciar juicio alguno en contra de algún Legislador por sus opiniones, lo cual se justifica plenamente por la necesidad de evitar que el diputado o senador pueda ver coartada su capacidad de externar su criterio.

(83) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 61, párrafo primero.

Esta irresponsabilidad surte sus efectos no solamente al momento de estar desempeñando la función legislativa durante las sesiones, sino por todo el tiempo de su encargo, pues de lo contrario, se prestaría a intentar acciones contra los legisladores por opiniones hechas en momentos diferentes a aquellos en que se desarrolla normalmente la sesión.

- ii) Inmunidad: Esta característica la hemos comentado anteriormente, al hablar del juicio político; se le suele llamar fuero y éste sólo puede ser levantado mediante una declaración de la Cámara de Diputados que sea consecuencia de una acción penal intentada en contra de algún legislador.

La inmunidad comprende todo el tiempo del encargo de los Legisladores y es válida tanto por delitos cometidos con anterioridad a la elección, como posterior a ella. Lo que con esto se pretende es, por tanto, proteger la investidura del Legislador.

- iii) Independencia: La independencia de los Legisladores se refiere a la circunstancia de que éstos no realicen otras funciones públicas simultáneamente con el cargo de elección popular.

- iv) Separación voluntaria de la representación. Esta se presenta propiamente en dos circunstancias:

a) Cuando el representante popular se separa del cargo mediante licencia para ocupar un cargo público.

b) Cuando, según lo dispone el artículo 63 Constitucional, algún diputado o Senador renuncia de manera tácita a concurrir hasta el periodo inmediato por faltar diez días, injustificadamente al Congreso en periodo de sesiones, llamándose desde luego a los suplentes, quienes ejercerán la representación popular.

En ambos casos se impide constitucionalmente que el interés general quede sin representación por la ausencia del Legislador al hacer frente al cargo el suplente.

Finalmente cabe, a manera de profundización de este capítulo, transcribir un párrafo de la obra Consideraciones Sobre el Gobierno Representativo, de Stuart Mill: "...es evidente que el único gobierno que puede satisfacer todas las exigencias del estado social es aquél en el que todo el pueblo participa; que cualquier participación, aún en la más mínima función pública, es útil; que la participación debe ser en todos lados tan grande como lo permita el grado general del progreso de la comunidad; y que, por último, no hay nada más deseable, que la participación de todos en el ejercicio del poder soberano del estado." (89) Situaciones estas que hacen aún más patente la máxima representatividad del Órgano Legislativo, dadas sus facultades y características como la colegialidad.

(89) Stuart Mill, John. Consideraciones Sobre el Gobierno Representativo. Herrero Hermanos Sucesores, S.A. México, 1966, pág. 66

CAPITULO V

LA FUNCION LEGISLATIVA COMO LIMITADORA DE LA ACTIVIDAD DEL ORGANO EJECUTIVO.

La Función Legislativa, como se ha visto a lo largo de este trabajo, ha sido siempre considerada la función clave en el ejercicio de la Soberanía Popular.

Es el pueblo mismo el que, a través de sus representantes, determina el camino y las metas a conseguir, así como las vías y medios suficientes y efectivos para regular, vigilar, controlar y en su caso, sancionar a toda aquella autoridad cuya actuación resulte contraria al espíritu de las disposiciones emanadas del ejercicio de la Soberanía en su carácter legislativo.

Como se desprende de la lectura del Capítulo I, el pensamiento de los estudiosos del Estado, ha establecido en múltiples ocasiones la necesidad de dividir en tres, las funciones del gobierno para la actualización de la Soberanía. De esta forma y como algo fáctico, de lo dispuesto para todo régimen democrático, se encuentra al Órgano Legislativo como el más representativo de la Soberanía Popular, en relación con los otros dos órganos: el Ejecutivo y el Judicial.

1.- LA PRIMACIA ENTRE LOS ORGANOS DEL GOBIERNO

Las relaciones entre estos tres órganos se han manifestado de diversas formas en las distintas épocas que la historia nos presenta, pero dichas relaciones siempre han guardado una distinción, clara o no, entre la primacía de alguno de los órganos respecto de los otros dos, presentándose dichos cambios principalmente entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo.

En la historia de México, se han presentado estos cambios en la estructura del gobierno, quedando en los más de los casos, con el nivel jerárquicamente superior en relación a los otros órganos, el Órgano Ejecutivo, situación esta que, en cierta forma, fue necesaria dada la división que durante muchos años vivió el país. Pero de igual forma también se han presentado etapas como la actual, en la que la paz reinante obliga necesariamente a un cambio en la jerarquía existente entre los tres órganos, otorgando la Supremacía al legislativo que es, como hemos establecido, el más representativo de la Soberanía Popular, y limitar así la actividad de un ejecutivo tendiente a concentrar en sí las tres funciones de gobierno, cuando no es sino un ejecutor de las normas expedidas por el pueblo, para sí mismo en pro del bien común.

Afirmado lo anterior, y con el fin de sentar con mayor claridad las bases para el desarrollo de este capítulo, comentaré en breves líneas, las reglas que los diversos documentos constitucionales, rectores del Estado, han establecido, en relación con los límites y facultades de control del Órgano Legislativo respecto de la actividad del Órgano Ejecutivo.

En la Constitución de 1824, en su Artículo 42, se otorgaba a los diputados y senadores cierto fuero e inviolabilidad por "las opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo." (90) mientras que, en el Artículo 43, se ordenaba que, como consecuencia del fuero que el encargo otorgaba, "en las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquéllos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de Senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado para declarar si ha o no lugar a la formación de causa." (91) Todas estas características daban a los Legisladores libertad de actuación, en el ejercicio de sus funciones.

Por otro lado, se daba una amplia responsabilidad por parte del titular del Órgano Ejecutivo ante el Órgano Legislativo. A este respecto, el Artículo 38 fracciones I y II establecía las circunstancias bajo las cuales el Órgano Legislativo habría de constituirse en gran jurado respecto de las acusaciones al Órgano Ejecutivo:

(90) Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Ob. cit., pág. 173.

(91) *Ibidem*.

"I.- ...por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

II.- ...por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir, a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma." (92)

Sin embargo, al Organó Ejecutivo se dió la obligación de emitir su sanción o veto respecto de los proyectos de ley emanados del Organó Legislativo, quedando este veto limitado, por corresponder siempre la decisión del establecimiento o no de la Ley, a cargo del Organó Legislativo, el cual con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en cada una de las cámaras, ordenaría al presidente la firma y publicación de la Ley.

En 1857, se optó por dar una mayor primacia al Organó Legislativo, eliminando el bicammarismo que a los ojos de muchos autores constituye un gran control intraorgánico y se habló del veto como una mera opinión (aún cuando en realidad continuó siendo el motivo por el cual tuviera que discutirse en el Congreso de la Unión el proyecto de ley por una segunda ocasión).

(92) Ibid, pág. 172.

Adunado a lo anterior, cabe transcribir el artículo 71 que establecía en esencia el espíritu perseguido por los constituyentes, al querer dar al Legislativo una primacía respecto del Ejecutivo, eliminando la necesidad del veto en casos urgentes:

ART. 71. - En el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso puede estrechar o dispensar los trámites establecidos en el artículo 70." (93)

La responsabilidad del titular del Ejecutivo ante el Órgano Legislativo, se estableció en el artículo 103 respecto de delitos de traición a la patria, violación a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

No obstante las tendencias de los Constituyentes de 1857, en 1871 con Sebastián Lerdo de Tejada, se producen reformas de espíritu presidencialista a la constitución, retornándose al bicameralismo en el Órgano Legislativo y dando una mayor fuerza al veto del ejecutivo eliminando el ya transcrito artículo 71.

En 1874, se da al Senado las funciones de control consistentes en aprobar los tratados y convenciones internacionales suscritas por el ejecutivo y las de ratificar los nombramientos del Ejecutivo respecto de ministros, agentes diplomáticos, empleados superiores de hacienda, etc. Asimismo, corresponde al Senado

(93) Ibid, pág. 617.

"Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes en las aguas de la República." (94)

Finalmente, en la Constitución de 1917, dadas las condiciones especiales que vivía el país como consecuencia de los cambios surgidos por el movimiento revolucionario, se presentó la necesidad de dar unidad al pensamiento, a las armas y al pueblo en sí, a fin de buscar la estabilidad social y política que el pueblo de México ya anhelaba. Todo esto llevó a los constituyentes a establecer un presidencialismo más puro, capaz de controlar todos los elementos que pudieran constituir fricción y por ende intranquilidad.

Así las cosas, en la Constitución de 1917, se siguieron aceptando el veto y las responsabilidades del titular del Ejecutivo ante el Legislativo, reduciéndose estas últimas a dos: traición a la patria y delitos graves del orden común. Respecto del Órgano Legislativo, se redujeron los periodos de sesiones a uno y se introdujo el principio de no reelección de legisladores para el periodo inmediato, situaciones éstas que, sin duda alguna, privaban al Órgano Legislativo de su natural primacía.

(94) Ibid, pág. 701. Art. 72 inciso B.

Sin embargo, estas limitaciones al Legislativo, muy adecuadas en su época, no implican la mejor forma de dirigir una nación, pues si bien es cierto que es más fácil la unidad de un pueblo en pugna bajo la dirección de un sólo hombre, también lo es que una vez lograda la paz y la unidad del pueblo, ese hombre puede llegar a convertirse en un dictador de los gobernados sumisos, sin oír y respetar su voluntad. Es por esto que, dada la situación actual en que se encuentra México, y toda vez que se ha conseguido la consolidación del pueblo, debe cederse en favor del máximo representante de aquél, el Órgano Legislativo, la supremacía en la dirección del pueblo de México, pues es este órgano y no otro, el más propiamente democrático y más entendido de las necesidades y tendencias nacionales.

La dirección a que hacemos referencia, incluye dos importantes ámbitos: La emisión de Leyes y la investigación y control de su cumplimiento por parte de la administración.

2.- ORGANOS DEL CONGRESO QUE EN SU ACTIVIDAD CONTROLAN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCION EJECUTIVA

Actualmente el Congreso de la Unión tiene facultades, otorgadas por la Constitución que le permiten, en cierta forma, inmiscuirse en la actividad del Órgano Ejecutivo; sin embargo, hay determinadas situaciones que limitan la actividad controladora del Órgano Legislativo sobre la gestión del Ejecutivo.

Esos elementos que generan un cierto control sobre la actividad del ejecutivo por parte del legislativo, son el objeto de estudio en este capítulo, en el que además de presentar los hechos, nos atreveremos a hacer algunas propuestas cuya aplicación lograría el cambio, según el ideal que presentamos en este trabajo.

El Congreso de la Unión para el ejercicio de las facultades otorgadas por la Constitución, actualmente se divide en:

I. Cámara de Diputados:

a. Pleno

b. Mesa Directiva: integrada por un presidente, cinco vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro prosecretarios.

c. Grupos Parlamentarios: integrados por cuando menos cinco diputados afiliados a un mismo partido.

d. Gran Comisión: integrada por diputados pertenecientes al partido político que hubiere obtenido la mayoría absoluta de votos.

e. Comisiones: son temporales o permanentes.

f. Comités.

II. Cámara de Senadores:

a. Pleno.

b. Mesa Directiva integrada por un presidente, dos vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro prosecretarios.

c. Gran Comisión: integrada por un senador de cada Estado.

d. Comisiones: integrada por un presidente, un secretario y vocales que autorice la Cámara.

e. Subcomisiones.

- III. Contaduría Mayor de Hacienda, creada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 73 fracción XXIV, como un órgano encargado de la revisión de la cuenta pública dependiente del Congreso de la Unión.

I. CAMARA DE DIPUTADOS

I.d. GRAN COMISION

La Gran Comisión de la Cámara de Diputados, se integra con diputados pertenecientes al partido político que obtenga la mayoría absoluta de votos, de la siguiente forma:

- I.- Los diputados de una entidad federativa integran la diputación estatal y del Distrito Federal.
- II.- Los coordinadores de cada una de esas diputaciones pasan a formar parte de la Gran Comisión de la Cámara.
- III.- Constituida la Gran Comisión, sus integrantes designarán una mesa directiva que estará compuesta de un Presidente, dos secretarios y dos vocales.
- IV.- El líder del grupo parlamentario mayoritario será el Presidente de la Gran Comisión." (95)

Las Comisiones se dividen según su finalidad en permanentes u ordinarias y temporales o extraordinarias, siendo las primeras las de "dictamen legislativo" y la de "vigilancia de Contaduría Mayor", y las últimas, las de "investigación" y las "jurisdiccionales."

(95) Lex Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 46.

Las comisiones ordinarias se integran por regla general "con 17 diputados electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Gran Comisión, procurando que en ellas se encuentran representados los diferentes grupos parlamentarios." (96)

I.e.1. COMISIONES PERMANENTES

Las comisiones ordinarias encontrarán el límite a su competencia, en su denominación. La Ley Orgánica del Congreso, se refiere a veintidós diferentes comisiones ordinarias a integrar, entre las cuales se encuentran las de Seguridad Social, de Defensa Nacional, de Relaciones Exteriores, de Gobernación y Asuntos Constitucionales, de Marina, de Reforma Agraria, etc. (97)

Las comisiones ordinarias de dictamen legislativo se encargan de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y decreto, según su competencia.

La comisión ordinaria de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda tendrá como ámbito de competencia todo acto emanado de la Contaduría Mayor en el ejercicio de sus funciones.

(96) Ibid. Art. 55.

(97) Ibid. Art. 54.

I.e.2. COMISIONES TEMPORALES

Las comisiones temporales de investigación tienen la obligación de inspeccionar los actos de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal mayoritaria.

Las comisiones temporales jurisdiccionales, se integran para efectos de las responsabilidades de los servidores públicos.

Todas estas comisiones, ordinarias o extraordinarias, son formas legales de organización, que actúan según las funciones encomendadas en su creación y con los elementos materiales y humanos que la misma Cámara les asigna.

I.f. COMITES

Los Comités a que antes hicimos referencia, son tres:

- "a) De Administración.
- b) De Biblioteca, y
- c) De Asuntos Editoriales." (98)

Los integrantes de estos comités son designados por el pleno de la Cámara a propuesta de la Gran Comisión.

A.- PROPUESTAS PARA EL CAMBIO

Establecido el esquema seguido en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para el cumplimiento de sus obligaciones, procedo a hacer un análisis del mismo, con el fin de presentar de esta forma lo positivo, lo obsoleto y las propuestas de cambio necesarias en la actualización de la supremacía del Órgano Legislativo respecto de los demás órganos de gobierno.

(98) Ibid. Art. 65.

Como pudo observarse, la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, quedará integrada siempre por diputados pertenecientes al partido mayoritario, situación esta que en cierta medida limita la participación de los diputados de la oposición en actividades de vital importancia, como son las que desempeña la Gran Comisión, con base en el artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso, entre las que se encuentra, por un lado, la de proponer a los integrantes de las comisiones y de los comités, y por el otro, la de participar en muchas de las comisiones que por su naturaleza resultan clave en la función legislativa teniendo todo esto como consecuencia, la no representación de algunos grupos políticos, en áreas que pudiesen considerarse vitales para el país.

Todo esto me lleva a proponer la modificación al artículo 46 de la citada Ley, a fin de permitir en determinado porcentaje, que bien podría ser el treinta y tres por ciento, la participación de la oposición en la integración de la Gran Comisión, situación esta que aseguraría, como consecuencia, la actuación de los diputados de oposición, en todas las Comisiones y Comités de la Cámara y, por ende, la mejor representación de los intereses nacionales en el ejercicio de la función legislativa.

Por otro lado, las Comisiones de la Cámara de Diputados que, como ya apuntamos, se integran por diputados propuestos por la Gran Comisión y electos por el Pleno de la Cámara, son los elementos intraorgánicos, a través de los cuales, los diputados ejercen la función legislativa, en el ámbito de su competencia.

Actualmente, según el artículo 55 de la Ley Orgánica, las Comisiones Ordinarias se integran por 17 diputados, procurándose que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, artículo que por su redacción no obliga, a la Gran Comisión, a la proposición de diputados pertenecientes a partidos de la oposición, y sí en cambio, deja la puerta abierta, para que sean los diputados del partido mayoritario, los que integren las Comisiones que resulten ser más importantes en la dirección del Estado, al momento de su nacimiento.

Las Comisiones Ordinarias de dictamen legislativo y de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda "se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura; sus integrantes durarán en el cargo tres años." (99)

Las comisiones de dictamen legislativo tienen a su cargo el análisis y discusión de todo proyecto de ley o decreto, según la materia de su competencia; para esto, celebrarán reuniones privadas a las que en todo caso asistirán, por invitación expresa de la Comisión "representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan informar sobre determinado asunto." (100)

(99) Ley Orgánica del Congreso. Ob. cit. Art. 51.

(100) Ibid. Art. 62.

Además, en todo tiempo tendrán la facultad de citar a los "Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley... concerniente a sus respectivos ramos o actividades." (101)

Estas Comisiones Legislativas constituyen por su labor, el origen de las normas que habrán de ser promulgadas conforme a la Constitución, para regular la vida del pueblo de México, sujetando tanto a los gobernados como a las autoridades a su cabal cumplimiento; por ello, es de vital importancia el que el órgano legislativo se allegue de gente preparada, peritos en las diversas materias, a fin de evitar la emisión de normas contrarias a la natural concretización de las cosas.

El que el Órgano Legislativo se vea apoyado por elementos conocedores de las materias en estudio, será el principio de su autonomía real y por tanto el inicio en el camino de la supremacía natural que le corresponde. La consecuencia lógica de la emisión de normas suficientes y efectivas, capaces de regular las diversas actividades del ser humano, será la disminución de las facultades legislativas que han sido

(101) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit. Art. 93, segundo párrafo. Ver asimismo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 53.

asignadas al Organismo Ejecutivo, quien exagerando en algunas ocasiones la facultad que le confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución, ha emitido normas llamadas reglamentarias, que en mucho exceden al espíritu de las leyes en que tienen su origen, violándose por ende, en contra del pueblo, las garantías otorgadas por la Constitución.

La Comisión Ordinaria de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda tendrá a su cargo, el análisis y control de toda actividad de la Contaduría Mayor de Hacienda, según las facultades y limitaciones impuestas por la Ley Orgánica de la propia Contaduría Mayor, y con la posibilidad de allegarse de conocedores de la materia así como de los servidores públicos relacionados con el negocio en estudio.

Aunadas a las Comisiones Ordinarias, se encuentran las comisiones temporales o extraordinarias, que nacen para cumplir determinada tarea y al término de la misma desaparecen. Estas Comisiones son de dos tipos: las de Investigación y las Jurisdiccionales.

Las Comisiones de Investigación son las más importantes en tratándose del control que el Organismo Legislativo ejerce sobre el Organismo Ejecutivo, aunque como veremos, se encuentran aún en estado embrionario por estar limitadas en su actuación, a la investigación del funcionamiento de "organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria." (102)

(102) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit. Art. 93, último párrafo.

Estas Comisiones de Investigación tienen su máximo fundamento en el último párrafo del artículo 93 Constitucional, que textualmente establece:

"Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados y de la mitad si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal."

Estas Comisiones de Investigación, se constituyen para cumplir con el propósito que les dió origen, situación ésta que trae como consecuencia la desaparición de las mismas una vez concluidos sus objetivos, teniendo por ende una naturaleza temporal.

Las facultades que estas Comisiones desempeñan, son de inspección con toda la libertad que la amplitud de la norma constitucional citada les otorga, sin embargo, no es posible pensar que el ejercicio de esta facultad conlleve a la efectividad que lo ideal presenta, cuando por un lado, estas Comisiones se constituyen con carácter temporal y por el otro, los resultados de la inspección no traen como consecuencia ni la aplicación de sanciones en caso de encontrarse anomalías, ni la toma de medidas para corregir las desviaciones que pudiesen existir entre los hechos y la norma.

Revisando la historia, cabe mencionar que antes de la reforma por adición a la Constitución en 1917, en su artículo 93, ya había la posibilidad de configurar las Comisiones de Investigación, con base en el ya derogado Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual permite en sus artículos 71, 78, 79, 89 y 90, la creación de Comisiones Especiales no reglamentadas "para el mejor despacho de los negocios" (103) entre las cuales pudieron haberse encontrado las de investigación.

Las Comisiones de Investigación resultan el inicio del camino a la supremacía del Órgano Legislativo; sin embargo, como ya hemos comentado, resultan aún inútiles en la consecución de esa finalidad, toda vez que sus facultades se encuentran limitadas en su competencia.

Estas Comisiones, sólo pueden actuar en Organismos Descentralizados y en Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, situación ésta que las limita a conocer de las actividades seguidas por servidores públicos en la Administración Pública Federal, quienes no en pocas ocasiones transgreden la letra de la ley en el mal ejercicio de sus funciones, aún actuando como cabezas de sector.

(103) Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.
Ob. cit. Art. 78.

Por otro lado, siendo el Organó Legislativo propiamente el más representativo del pueblo, es éste el que debe en todo tiempo tener la facultad de conocer las cosas de la Administración Pública Federal, con la finalidad de mantener un control sobre los actos del ejecutor de las normas expedidas por los representantes del pueblo.

Pretendiendo reivindicar al Organó Legislativo en su natural supremacía, considero prudente precisar que estas Comisiones de Investigación nunca podrán encontrar en su competencia actual, la eficiencia suficiente dada su temporalidad, pues lejos de constituirse sus funciones en funciones de vigilancia, son sólo funciones de investigación del estado de las cosas en una época determinada.

Además de requerir del carácter de permanentes, estas Comisiones de Investigación deben tener, como ya hemos precisado, la facultad de promover juicio contra todo servidor público de alta jerarquía, a través del llamado juicio político, en coordinación con las Comisiones Jurisdiccionales que integran la Cámara y con la Cámara de Senadores. Buscando con ésto la destitución de todo servidor público cuyos actos hubieren constituido una agresión al Sistema Jurídico Mexicano, y en su caso, la consignación ante el Tribunal Penal competente y el fincamiento de responsabilidad.

Las manifestaciones anteriores apoyan la división de funciones, reconocen la importancia del Organó Ejecutivo y procuran la mejor actuación de los elementos que lo integran. La última parte del último párrafo del artículo 93, establece que los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal; obligación ésta que debe en toda medida respetarse, dada la autonomía que la más pura teoría de División de Funciones establece en el ejercicio de cada una, situación ésta que no impide en forma alguna, la consecución de lo antes propuesto.

Relacionadas con las Comisiones de Investigación, se encuentran las Comisiones Jurisdiccionales, que como ya ha quedado claro, se integran con el fin de ejecutar todos los actos preparatorios relacionados con la responsabilidad de los servidores públicos, así como con la ya en gran parte estudiada "Declaración de Procedencia."

Estas Comisiones se integran a propuesta de la Gran Comisión y reciben, en el procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los nombres de Sección Instructora, las de la Cámara de Diputados y de Sección de Enjuiciamiento las de la Cámara de Senadores. (104)

(104) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Art. 11.

Estas Comisiones Jurisdiccionales operarán según el procedimiento establecido en la Ley de la materia, el cual constituye una factización de la Teoría del Proceso, al respetarse la garantía de audiencia, así como la concesión de términos precisos para oponer las defensas que el acusado tuviere, así como las pruebas y alegatos tendientes a fundar su dicho.

Estas Comisiones conocerán pues de las conductas generadoras de responsabilidad de los Servidores Públicos enumeradas en el artículo 70. de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como de la "Declaración de Procedencia" para el caso del ejercicio de la acción penal en contra de algún servidor público de los contemplados en el Título Cuarto de la Constitución.

En cuanto a la Responsabilidad de los Servidores Públicos, el Congreso de la Unión podrá, mediante juicio político, conocer de las violaciones cometidas por "Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y

Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos", (105) a lo dispuesto por el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, y que a la letra dice:

"ART. 7o.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley se estará a lo dispuesto por la legislación penal."

(105) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit. Art. 110, primer párrafo.

Es de aclararse que " los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda." (106)

El resultado de la imputabilidad de responsabilidad en contra de algún servidor público, será la aplicación de las sanciones establecidas en el tercer párrafo del artículo 110 Constitucional: "La destitución del servidor público y... su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público".

Finalmente, los ciudadanos participan, bajo su responsabilidad, en la persecución de aquellos servidores públicos deshonestos con la patria, pudiendo hacer denuncias y aportando pruebas ante la Cámara de Diputados.

Respecto a la Responsabilidad del Presidente de la República Mexicana, esta sólo podrá determinarla la Cámara de Senadores por traición a la patria y delitos graves del orden común.
(107)

(106) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit. Art. 110, segundo párrafo.

(107) Ibid. Párrafo segundo del Art. 108 y párrafo cuarto del Art. 111.

Esta situación, constituye un peligro para la soberanía popular en su ejercicio por los órganos encargados, pues de esta forma se libera al Titular del Órgano Ejecutivo de responsabilidad por violaciones a la Constitución que le crea, así como a las instituciones emanadas de nuestra Carta Magna.

La gravedad de esta norma constitucional (artículo 108 párrafo segundo de la Constitución), consiste en no impedir la actuación libre e ilegal del ejecutivo, atacando las instituciones democráticas; la forma de gobierno republicano representativo, federal; usurpando atribuciones de los otros dos Órganos y la infracción a las Leyes Federales importando o no, se causen perjuicios graves a la Federación, a uno o a varios Estados de la misma o de la sociedad.

En cuanto a la "Declaración de Procedencia", ésta corresponde, en exclusiva a la Cámara de Diputados, salvo en tratándose del Presidente de la República cuando fuere acusado por delitos graves del orden común pues la Cámara que habrá de conocer será, por disposición Constitucional, la de Senadores.

Por otro lado, la "Declaración de Procedencia" tendrá como efecto, separar del encargo al servidor público en contra del cual se ejerce la acción penal, en tanto concluye el proceso, pudiendo reasumir el cargo en caso de sentencia absolutoria.

Aunado a lo anterior, cabe precisar que la declaración de la Cámara debe ser por mayoría absoluta de votos de sus miembros y que para el caso de negar la procedencia, el plazo de prescripción del delito se interrumpe en tanto el servidor público acusado, se encuentre en el ejercicio de sus funciones.

Por último, y retomando las ideas del profesor Jesús Orozco Enriquez, es importante dejar en claro que, en el caso de los directores generales o sus equivalentes, de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, la Constitución los hace sujetos del Juicio Político seguido ante el Congreso de la Unión, más no así de la "Declaración de Procedencia", pudiendo iniciarse proceso penal en contra de aquéllos sin la mencionada declaración; situaciones éstas que resultan congruentes con la adición al artículo 93 del tercer párrafo que contempla las facultades de investigación de las cámaras. (108)

II. CAMARA DE SENADORES

Hasta aquí he analizado las facultades de control de la Cámara de Diputados, respecto del Órgano Ejecutivo y los elementos que lo integran; sin embargo, aún la Cámara de Senadores presenta facultades para ejercitar cierto control sobre los actos del Ejecutivo.

(108) Bunter Alvaro, Barragán José y otros. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. México 1984. Editorial Manuel Porrúa. Colección Jurídica Manuel Porrúa, 5a. Edición, págs. 118 y 119.

II.c. GRAN COMISION

La Gran Comisión de la Cámara de Senadores, como se ha mencionado, está integrada por un senador de cada Estado y del Distrito Federal, siendo seleccionados por sorteo entre los dos senadores que estuvieren presentes. "Si en la ocasión de celebrarse el sorteo sólo estuviere presente por un Estado --o por el Distrito Federal--, un senador, éste formará parte de la Gran Comisión; y si ninguno estuviere, será miembro el primero que se presente." (109)

Esta forma de selección de los integrantes de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, tiene su antecedente legislativo en la fracción IV del artículo 72 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establecía literalmente que "En el Senado, la elección de los veintinueve miembros de la Gran Comisión se hará por sorteo de entre los dos senadores de cada Estado y del Distrito Federal que estuvieren presentes. Si al efectuarse esta elección no estuviere presente más de un senador por un Estado, aquél formará parte de la Gran Comisión y si no estuviere ninguno, el que primero sea recibido será miembro de ella."

De la lectura del artículo 105 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende la importancia que tiene la Gran Comisión en el desempeño de la función legislativa, no sólo respecto de la Cámara que la crea, sino del mismo Congreso de la Unión. No obstante, las

(109) Ley Orgánica del Congreso. Ob. cit. Art. 103 párrafo segundo.

importantes y trascendentales funciones que desempeña la Gran Comisión, se nombran por azar sus integrantes, situación ésta que permite la incapacidad, en muchas ocasiones, por parte de aquéllos, para cumplir con sus obligaciones, por conocer poco las necesidades y funciones del Órgano Legislativo.

Dentro de las atribuciones de la Gran Comisión, están las de proponer a la Cámara los integrantes de las Comisiones Ordinarias y Especiales; proponer también el programa legislativo, y vigilar la actividad de los órganos encargados de la administración interna de la Cámara.

II.d. COMISIONES

La Cámara de Senadores, cuenta en todo tiempo con las Comisiones que requiere para el cabal cumplimiento de sus funciones, pudiendo ser de dos tipos: las Ordinarias y las Especiales.

II.d.1. COMISIONES ORDINARIAS

Las Comisiones Ordinarias tienen a su cargo todo asunto que se relacione con su denominación. La Ley Orgánica del Congreso, establece cuarenta y seis Comisiones Ordinarias, cuya actuación en principio no es pública; sin embargo, de así requerirse, pueden, por acuerdo de sus miembros, "celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las Comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate."

(110)

(110) Ibid. Ob. cit. Art. 97.

II. d. 2. COMISIONES ESPECIALES

Las Comisiones Especiales, son tres: La de Estudios Legislativos, la de Administración y la de Biblioteca.

La Comisión de Estudios Legislativos, actuará conjuntamente con la Comisión Ordinaria de la materia de que se traté, en el análisis de proyectos de Leyes o Decretos, pudiéndose dividir en las ramas o subramas que se necesiten.

La Comisión de Administración, limita su actividad a la propuesta del presupuesto para cubrir las necesidades de la Cámara, así como para ejercerlo, y rendir informe a la Cámara o a la Comisión Permanente, de los hechos relacionados con el ejercicio de aquél.

La Comisión de Biblioteca, tiene a su cargo "la atención de la Biblioteca del Senado de la República y todo lo que se relacione con actividades de esa naturaleza". (111)

Ambos tipos de Comisiones, cuentan con un Presidente, un Secretario y los vocales autorizados por la Cámara.

B. PROPUESTAS PARA EL CAMBIO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 93 párrafo tercero, establece que la Cámara de Senadores a pedido de la mitad de sus miembros, tiene la "facultad de integrar comisiones para investigar el

(111) Ibid. Art. 93.

funcionamiento" de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, haciendo del conocimiento del Organó Ejecutivo, el resultado de la investigación.

Una vez más nos encontramos con la limitada facultad controladora del Organó Legislativo sobre la actividad del Organó Ejecutivo. La Cámara de Senadores, puede inmiscuirse en la actividad de órganos dependientes del Organó Ejecutivo, pero se limita su competencia a organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. No hay posibilidad legal de profundizar en la investigación hasta llegar a las Unidades Administrativas dirigentes del Sector.

Por otro lado, aun cuando la Constitución permitiera una investigación más efectiva y sobre toda la gama de entes que integran el Organó Ejecutivo, nos encontraríamos con un problema de raíz, la no integración plural del Senado, que si se encuentra en la Cámara de Diputados gracias a la llamada Reforma Política, en la que se procuró la participación de diputados representantes de partidos políticos minoritarios.

Esta última característica del Senado, impediría de cualquier forma, un efectivo control sobre los actos del Ejecutivo en relación a las Leyes emitidas por el Congreso de la Unión.

Sin embargo, en cumplimiento del párrafo tercero Constitucional, la Ley Orgánica del Congreso reglamenta la posibilidad de la Cámara de Senadores de nombrar Comisiones con carácter transitorio para conocer del encargo para el cual hayan sido

creadas, pudiendo tratarse de Comisiones Investigadoras que en el ejercicio de la facultad consignada en el párrafo tercero del artículo 93 Constitucional, se encargara de la inspección de la actividad de los Organismos que en ese precepto constitucional se mencionan, para dar informe posterior, al titular del Organismo Ejecutivo.

Aunado a lo anterior, la Ley Orgánica del Congreso permite a la Cámara de Senadores el mantener con mayor amplitud, una vía directa de información con el Organismo Ejecutivo, al establecer:

"ART. 101.- Las Comisiones podrán pedir por conducto de su Presidente, a los archivos y oficinas de la Nación, las informaciones y copias de documentos que requieran para el despacho de sus negocios, los que deberán ser proporcionados en términos de Ley. La negativa a entregarlos en los plazos pertinentes, autorizará a la Comisión para dirigirse en queja al titular de la Dependencia o al Presidente de la República".

"ART. 102.- Pueden las Comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, entrevistarse con los funcionarios públicos, quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas.

Las Comisiones pueden reunirse con las de la Cámara de Diputados, para expeditar el despacho de los asuntos."

Cabe mencionar que respecto de la creación de las Comisiones de Investigación, de la Cámara de Senadores, éstas deberán tener las mismas características propuestas para las Comisiones Investigadoras de la Cámara de Diputados.

No deben olvidarse también las Comisiones que habrán de encargarse de las facultades de la Sección de Enjuiciamiento, a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y por el que se encarga a la Cámara de Senadores el tomar la última decisión respecto de la responsabilidad o no de los Servidores Públicos cuyas actividades pudieren ser consideradas ilícitas. (112)

Por último, la Cámara de Senadores, dadas sus características y sus atribuciones deberá, mediante elección según el sistema de representación proporcional, integrarse por representantes de los partidos políticos minoritarios, haciendo esto posible la concretización de las facultades de control del Órgano Legislativo sobre el Ejecutivo.

3.- FACULTADES DEL ÓRGANO LEGISLATIVO LIMITADORAS DE LA ACTIVIDAD DEL ÓRGANO EJECUTIVO

Dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, que implican un control sobre la actividad del Órgano Ejecutivo, así como una supremacía respecto de éste, encontramos:

(112) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit. Art. 75 fracción VII.

a) "Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República." (113)

b) "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior." (114)

Este precepto confiere al Órgano Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, la facultad de aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, así como la revisión de la Cuenta Pública.

Dependerá del Órgano Legislativo la determinación de los recursos de los que podrá disponer el Órgano Ejecutivo, así como de las circunstancias bajo las cuales podrá erogarlos.

Respecto de esta situación, como también comenta el profesor Jorge Carpizo, debe eliminarse la práctica anticonstitucional consistente en habilitar anualmente al Órgano Ejecutivo en la

(113) Ibid. Art. 74, fracción I.

(114) Ibid. Art. 74, fracción IV.

Ley de Ingresos para ejercer montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del propio Ejecutivo se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan, lo cual implica una claudicación del Congreso de las facultades que le otorga la Constitución en el precepto en cuestión. (115)

Respecto a la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados cuenta con el apoyo de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se encarga de determinar las responsabilidades legales que resulten.

En efecto, el contador mayor es designado para un periodo de ocho años, por la Cámara de Diputados de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia (116), la cual se integra con 17 diputados electos por el pleno de la Cámara (procurando que se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, esto es, los diversos partidos políticos que cuenten, cuando menos, con cinco diputados) a propuesta de la Gran Comisión de la misma, cuyos miembros en la actualidad pertenecen, todos ellos, al Partido Revolucionario Institucional. (117)

-
- (115) Carpizo, Jorge. El Presidencialismo. México: Editorial Siglo XXI, 1979, Segunda Edición, págs. 143 a 148.
- (116) Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Diario Oficial del 29 de diciembre de 1978. Arts. 2, 5 y 10.
- (117) Ley Orgánica del Congreso. *Op. cit.* Arts. 46, 47, 51, 55 y 59.

c) "Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que le someta el Presidente de la República". (118)

Dentro de las facultades exclusivas del Senado, que presentan en forma clara las limitaciones a que está sujeta la actividad del Organó Ejecutivo, encontramos:

a) "Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión". (119)

b) "Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga". (120)

c) "Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas." (121)

-
- (118) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob cit. Art. 74 fracción VI.
- (119) Ibid. Art. 76 fracción I.
- (120) Ibid. Art. 76 fracción II.
- (121) Ibid. Art. 76 fracción III.

d) "Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria". (122)

e) "Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos funcionarios, que le someta el Presidente de la República". (123)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece también, en su articulado, diversas causas por las que el Órgano Ejecutivo se ve limitado en el ejercicio de sus actividades, por el Órgano más representativo de la Soberanía Popular, el Órgano Legislativo, que se materializa completamente en el Congreso de la Unión.

Dentro de las facultades limitadoras de la actividad del Ejecutivo que tiene el Congreso de la Unión, encontramos las siguientes:

a) En la gestión administrativa:

"A la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país..."(Artículo 69)

(122) Ibid. Art. 76 fracción IV.

(123) Ibid. Art. 76 fracción VIII

Cabe mencionar que el Presidente de la República no está obligado a rendir su informe verbalmente; sin embargo, dada la tradición constitucional de nuestro país, se tiene por perfeccionado el cumplimiento de esa obligación, con la lectura del mismo ante las Cámaras.

Aunada al informe presidencial, encontramos la obligación de los Secretarios de Estado y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de rendir informe al Congreso de la Unión, no sólo escrito sino también verbal, correspondiente a sus respectivos ramos. (124)

b) ~~En materia económica:~~

"Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto". (Artículo 73 fracción VII)

Es el Órgano Legislativo el que, como hemos visto, aprueba la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y revisa la Cuenta Pública; son estas facultades las que lo hacen llamarse "el poder de la bolsa, es decir que el Ejecutivo no podrá recaudar ni gastar un centavo si previamente no ha sido autorizado por el Órgano Legislativo." (125)

"Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional." (Artículo 73 fracción VIII)

(124) Ibid. Art. 93.

(125) Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Ob. cit. pág. 14. pag

"Para establecer contribuciones:

- 1o.- Sobre el comercio exterior;
- 2o.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;
- 3o.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4o.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5o. Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación;
 - f) Explotación forestal; y
 - g) Producción y consumo de cerveza".
(Artículo 73 fracción XXIX)

"Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones". (Artículo 73 fracción XI)

c) En cuanto al cargo de Presidente de la República:

"Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución". (Artículo 73 fracción XXVI)

"Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;" (Artículo 73 fracción XXVII)

"El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso." (Artículo 88)

d) En cuanto a la forma como reguladora de la actividad de los órganos emanados de la Soberanía Popular:

"Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". (Artículo 73 fracción XXX).

La naturaleza del Órgano Legislativo, es reconocida en esta fracción por la Constitución, facultándolo para expedir las Leyes que habrán de regular la actividad tanto en la cosa pública como entre los particulares.

Es el Órgano Legislativo y no otro, el encargado de emitir las normas impositivas, generales y abstractas, que regularán la vida nacional. Es por esto que, como ya hemos mencionado, las facultades de veto y reglamentaria que han sido encomendadas al Órgano Ejecutivo, resultan en la práctica totalmente contradictorias con los verdaderos intereses nacionales.

En cuanto al veto, considero que éste no debe tener mayor fuerza que la de una mera opinión, por la que el Órgano Ejecutivo, en virtud de su experiencia, puede aportar nuevas actitudes que procuren una mejor factización y eficacia en la norma.

Respecto a la facultad Reglamentaria del Órgano Ejecutivo, ésta se ha transformado en un arma dirigida en contra del pueblo legislador, ya que en múltiples ocasiones han servido para emitir las disposiciones violatorias de las Leyes o Decretos emanados del Congreso de la Unión y por ende, transgresoras del orden constitucional.

CONCLUSIONES

1

Desde que el hombre se unió en sociedad hasta la actualidad, ha tenido la necesidad de establecer instituciones que mediante el cumplimiento de los fines para cuya realización fueron creadas, satisficieran el ansia de paz a través de la organización. Así, el gobierno debe cumplir con el fin de establecer las bases según las cuales se habrán de regir las relaciones interpersonales entre los miembros de cada comunidad y vigilar su cumplimiento. La historia y el pensamiento que la ha forjado, coinciden en que el dividir las funciones del poder para su ejercicio, encomendando cada una a un órgano especial integrado por representantes del pueblo, es de vital importancia en el establecimiento de una vida pacífica en un estado de derecho reflejado en el respeto a los derechos del hombre.

2

Con independencia de los diversos enfrentamientos que se presentaron entre las distintas facciones reinantes en la Nación Mexicana durante el siglo XIX, el sistema jurídico en esencia defendió, sosteniéndolo como lo más preciado, el principio de la Soberanía Popular. Se encomendó su ejercicio a diversos órganos integrados en las más de las ocasiones por representantes del pueblo.

3

Los órganos que han integrado el gobierno de México durante su vida independiente para el ejercicio de las funciones del poder,

han sido predominantemente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Sin embargo, siempre se ha vislumbrado el predominio de alguno de estos tres órganos sobre los otros dos, en la dirección del Estado. Actualmente es el Órgano Ejecutivo el que ha mostrado tener una posición más privilegiada que la de los otros órganos, en el manejo de la cosa pública; sin embargo, en el siglo pasado, durante el periodo que corre de 1824 a 1873, el Órgano Legislativo se impuso a tal grado frente a los otros dos órganos, que puede decirse que en ocasiones llegó a allegarse funciones de carácter administrativo, sometiendo al Ejecutivo. Tal fue el caso del derrocamiento de "Su Alteza Serenísima" Agustín I, quien finalmente abdicó al sentir el peso de la, en ese entonces anhelada, integración plural de la Corte. Igualmente, bajo circunstancias diversas, el presidente Arista se vió obligado a renunciar a su cargo como titular del Órgano Ejecutivo, al no encontrar forma alguna para superar la voluntad suprema del Congreso. Más tarde, y como consecuencia del unicamerismo fortificante, el titular del Órgano Ejecutivo, Licenciado Benito Juárez, se vió obligado a actuar con facultades extraordinarias a la par que presentaba la iniciativa para el regreso al sistema bicameral en el Órgano Legislativo, reforma que se consiguió en 1874 con el Presidente Miguel Lerdo de Tejada.

4

La historia ha demostrado que la tesis de "División de Funciones", es el punto de partida en un sano desarrollo político, jurídico, económico y social de los pueblos, teniéndose como base la Soberanía.

Dentro de las tres funciones del poder soberano emanado del pueblo, es la Función Legislativa la más representativa, ya que es el Organó Legislativo el encargado de establecer, según la voluntad del pueblo representado, la forma de gobierno y las limitaciones y directrices a seguir en el ejercicio del Poder Público, así como en el desarrollo de las relaciones entre los habitantes del país.

Con las reformas hechas a nuestra Carta Magna en 1985, se consiguen logros muy importantes sustentadores de principios cuyo contenido es, en esencia, la mejor representación del pueblo mexicano, ante el Organó más característico, de lo que sustancialmente constituye la Soberanía Popular, el Organó Legislativo.

Al aumentar de cien a doscientos el número de diputados electos con base en el principio de representación proporcional, la Cámara crece en representatividad, y favorece particularmente a los grupos minoritarios, quienes ahora cubrirán, por lo menos, un 30% de las curules de la Cámara de Diputados, en lugar del 25% que les asignaba la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Con esta Reforma, sin duda, se fortalece el pluralismo político mexicano y el sistema de representación proporcional, que se convierte en una auténtica vía de acceso a la Cámara, abierta a todos los partidos. Mediante este sistema

electoral mixto se evita, la dispersión de la voluntad y la pulverización de las fuerzas políticas.

Por otra parte, el Senado se renovará cada tres años en el 50% de sus miembros, lo que dará continuidad a sus labores, a la par que lo alimentará con nuevos planteamientos, recogidos durante la campaña electoral.

7

La creación en 1986 del Tribunal Electoral, es reflejo del espíritu de nuestro Orden Constitucional, que sostiene como máxima el principio de División de Funciones, marcándose con esta reforma por adición a nuestra Carta Magna, una mayor independencia del Órgano Legislativo respecto de los otros dos órganos. Sin embargo, este Tribunal debiera emitir resoluciones obligatorias para el Colegio Electoral de cada una de las Cámaras, lo que forzosamente provocaría una más justa calificación de las elecciones, situación esta que no privaría de su importancia a los Colegios, pues éstos desempeñarían en primera instancia, la necesaria función de calificación, avocándose dicho Tribunal a resolver con fuerza vinculatoria para las partes, los conflictos suscitados con motivo de la calificación a las elecciones hechas por los Colegios.

8

El establecimiento de dos periodos de sesiones ordinarias de trabajo para el Congreso de la Unión, permitirá el mejor ejercicio de la función legislativa a través de los representantes del pueblo y por lo tanto, una mayor eficacia en

la creación de normas según las necesidades y ambiciones del momento.

9

Los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial en su actividad actualizan el concepto de representación popular; sin embargo, como más representativo de la voluntad popular, tenemos al Organo Legislativo, del que emanan las normas que han de regular la actividad de los hombres que conscientemente han decidido integrar dentro del territorio mexicano un Estado Soberano.

10

Si son los hombres los que han de someterse a ciertas limitaciones en pro del bien común, deben ser éstos, a través de sus representantes, quienes voten por la promulgación de las normas que habrán de regular la vida del Estado y como consecuencia, la actividad de los Organos del Gobierno.

11

De los tres Organos del Gobierno, el Legislativo es el más representativo en el ejercicio de la Soberanía Popular, ya que es el único colegiado, es decir, es el único que se ve integrado por un número determinado de ciudadanos, lo que permite afirmar que es el Organo Legislativo en el que se actualiza el principio de la Integración de la Representación Nacional, principio que corresponde constitucionalmente actualizarlo, a los partidos políticos.

Dada la función integradora de la voluntad nacional que desempeñan los partidos políticos, y siendo voluntad del pueblo mexicano el constituirse en una República representativa, se admite la importancia que juegan como órganos intermedios entre la concepción de la participación del pueblo en la vida democrática de la Nación, a través de la expresión de su voluntad y la formación de los órganos del Estado.

Los legisladores son representantes de la Nación y no de intereses locales o particulares.

Constitucionalmente el Órgano Legislativo está dotado de características que permiten, a través de la actuación de sus integrantes, independencia y libertad dentro del marco de Derecho en el ejercicio de sus facultades, entre las cuales se encuentran: la inviolabilidad del recinto parlamentario y el estatuto personal de los legisladores que incluye: irresponsabilidad, inmunidad, independencia y separación voluntaria de la representación.

La Función Legislativa es la función clave en el ejercicio de la Soberanía Popular. Es el pueblo el que, a través de sus representantes legisladores, determina el camino y las metas a conseguir, así como las vías y medios suficientes y efectivos para regular, vigilar, controlar y en su caso, sancionar a toda

aquella autoridad cuya actuación resulte contraria al espíritu de las disposiciones emanadas del ejercicio de la Soberanía en su carácter legislativo.

16

En las distintas épocas en que se ha manifestado una división en las estructuras del pueblo de México, se ha justificado la existencia de un Órgano Ejecutivo superior en la dirección del Estado en relación con los otros dos órganos del Gobierno; sin embargo, etapas de paz como la actual obligan necesariamente a un cambio en la jerarquía existente entre los tres órganos, otorgando la supremacía al Legislativo que es el más representativo de la Soberanía Popular, y limitar así la actividad del Órgano Ejecutivo, cuya tendencia es concentrar en sí las tres funciones de gobierno, cuando no es sino un ejecutor de las normas expedidas por el pueblo.

17

La dirección del pueblo de México a cargo del Órgano Legislativo, se hace presente en la emisión de leyes procuradoras del bien común y en la investigación y control de su cumplimiento por parte de las autoridades.

18

Se debe modificar el artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso, a fin de permitir que en determinado porcentaje participe la oposición en la integración de la Gran Comisión, y en consecuencia intervenga en la proposición de los integrantes de las Comisiones y de los Comités de la Cámara de Diputados,

así como que participe en muchas de las comisiones que por su naturaleza resultan de vital importancia en el ejercicio de la Función Legislativa, trayendo esto como consecuencia la mejor representación de los intereses nacionales.

19

Dado que las Comisiones Legislativas constituyen por su labor el origen de las normas que habrán de ser promulgadas para regular la vida del pueblo de México, es de vital importancia que el Organó Legislativo se allegue de gente preparada, lo cual será el principio de su autonomía y por tanto el inicio en el camino de la supremacía natural que le corresponde.

20

Las Comisiones de Investigación requieren ser constituidas con una duración ilimitada para que ejerzan además funciones de vigilancia. Estas comisiones deben tener la facultad de promover juicio contra todo servidor público de jerarquía, a través del Juicio Político y en coordinación con las Comisiones Jurisdiccionales de ambas Cámaras.

21

El que la Constitución de 1917 haya restringido la responsabilidad del Presidente de la República a actos que impliquen traición a la patria y delitos graves del orden común, constituye un peligro para la Soberanía Popular en su ejercicio, pues de esta forma se liberó al titular del Organó Ejecutivo de responsabilidad por violaciones a la Constitución que le crea, y no se le impide por falta de responsabilidad, el atacar las

instituciones democráticas, la forma de gobierno republicano, representativo y federal, el usurpar atribuciones de los otros dos Organos, y el infringir las Leyes Federales.

22

Debe eliminarse la práctica anticonstitucional consistente en habilitar anualmente al Organó Ejecutivo en la Ley de Ingresos para ejercer montos adicionales de financiamiento, cuando a juicio del propio Ejecutivo se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan, lo cual implica una claudicación del Congreso de las facultades que le otórga la Constitución.

23

El Organó Legislativo goza de facultades limitadoras de la actividad del Organó Ejecutivo en diversos ámbitos: en la gestión administrativa, en materia económica, en cuanto al ejercicio del cargo de Presidente de la República, y en cuanto a la emisión de la norma como reguladora de la actividad de los órganos emanados de la Soberanía Popular.

BIBLIOGRAFIA

A.- LIBROS

1. ALVEAR ACEVEDO, Carlos. Historia de México. 2a. ed. Jus. México. 1979.
2. AQUINO, Tomás de. Itinerario de la Ley. 2a. ed. Porrúa, México 1981. (Colección "Sepan Cuantos..." No. 301)
3. ARISTOTELES. Etica Nicomagueas. 10a. ed. Porrúa. México, 1982 (Colección "Sepan Cuantos..." No. 70)
4. BOBBIO Norberto Y Nicola MATTEUCCI. Dizionario di Eolifica. Siglo XXI Mexico, 1981.
5. BUNTER Alvaro, et. al. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. 5a. ed. Manual Porrúa. México, 1984. Colección Jurídica Manuel Porrúa.
6. BURGUA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 6a. ed. Porrúa, México, 1985.
7. CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. 2a. ed. Siglo XXI. México 1979.
8. CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. UNAM. México, 1980.
9. CARPIZO Jorge y Jorge MADRAZO. Derecho Constitucional. UNAM. México, 1983.
10. CARRILLO PRIETO, Ignacio. La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano 1812-1824. UNAM. México, 1981.
11. COTTERET, Jean Marie y Emeri CLAUDE. Los Sistemas Eleccionales. Oikos-Tau, Barcelona. 1973.
12. DIABLO DE LOS DECRETOS DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1917. H. CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION. LII LEGISLATURA. Talleres Gráficos de Publicaciones Blancas México, 1985. Tomo II.
13. ESQUIVEL OREGON, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Polis, México. 1988. Tomo II.
14. MARGADANT, Guillermo Floris. Derecho Privado Romano. 4a. ed. Esfinge. México. 1970.
15. GALLENKAMP, Charles. Los Mayas. Diana. México 1984.
16. GANSHOF, Francois L. El Feudalismo. 7a. ed. Ariel. Barcelona 1982.

17. GETTEL, Raymond G. Historia de las Ideas Políticas I. 2a ed. Editora Nacional. México, 1979.
18. GETTEL, Raymond G. Historia de las Ideas Políticas II. 2a ed. Editora Nacional. México, 1979.
19. HELLER, Hermann Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México 1971.
20. HOBBS, Thomas. Leviatán Sarpe, Madrid 1983. Tomo I.
21. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. Diccionario Jurídico Mexicano Porrúa, México 1985. Tomos I, II, III y VII.
22. KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. 3a. ed. UNAM. México. 1969.
23. KUNDEL, Wolfgang. Historia del Derecho Romano. 8a. ed. Ariel. Barcelona 1982.
24. LOPEZ PORTILLO, José. Génesis y Teoría General del Estado Moderno. 3a. ed. IEPES-PR1. México 1976.
25. MENDIETA Y NUNEZ, Lucio. El Derecho Precolombial. 3a. ed. Porrúa. México, 1976.
26. MONTENEGRO, Walter. Introducción a las Ciencias Políticas-Económicas. Fondo de Cultura Económica. México, 1980. (Colección Breviarios No. 122.)
27. MONTESQUIEU, Carlos de Secondat Barón de. Del Espíritu de las Leyes. 5a. ed. Porrúa, México 1982. (Colección "Sepan Cuantos..." No. 191)
28. MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 7a. ed. Pax-Mexico. México 1983.
29. MUÑOZ, Rafael F. SANIA ANA el dictador Esplandeciente. Fondo de Cultura Económica. México 1983.
30. PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. 19a. ed. Porrúa, México, 1984.
31. ROMERO, José Luis. La Edad Media. Fondo de Cultura Económica. México, 1983.
32. SABINE, George H. Historia de la Teoría Política. 2a. ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1981.
33. SANCHEZ AGESTA, Luis. Principios de Teoría Política 7a. ed. Nacional. Madrid, 1983.

34. STUART MILL, John. Consideraciones sobre el Gobierno Representativo. Herrero Hermanos Sucesores. México 1966.
35. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 21a. ed. Porrúa, México. 1985.
36. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1983. 12a. ed. Porrúa, México, 1985.
37. TORRE VILLAR, Ernesto de la. La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano. 2a. ed. UNAM. México, 1978.
38. VERDROSS, Alfred. La Filosofía del Derecho del Mundo Occidental. UNAM. Instituto de Investigaciones Filosóficas. México, 1983.

B. - LEGISLACION

39. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ediciones Andrade. México, 1977. Tomo 1.
40. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982.
41. LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA. Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978.
42. LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2a. ed. Cámara de Diputados, LII Legislatura. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. México, 1980.
43. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Cámara de Diputados. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. México, 1982.

I N D I C E

=====

PAG.

I N T R O D U C C I O N	4
-------------------------------	---

C A P I T U L O I

=====

LA FUNCION LEGISLATIVA DESDE GRECIA HASTA MEXICO COLONIAL	9
1. GRECIA	12
ATENAS	13
ESPARTA	14
SOCRATES	15
PLATON	15
ARISTOTELES	16
POLIBIO	18
2. ANTIGUO ORIENTE.....	18
3. ROMA	19
MONARQUIA	20
REPUBLICA	21
IMPERIO	22
4. EDAD MEDIA	24
SALISBURY	26
IGLESIA	26
SANTO TOMAS DE AQUINO	28
DE PADUA	30
DE UCCAM	31
5. ESPANA	31
6. RENACIMIENTO	33
MAQUIAVELLO	33
MARTIN LUTERO	34
HOBBS	34
LOCKE	35
7. FRANCIA	37
MONTESQUIEU.....	38
ROUSSEAU.....	41
DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO.....	44
8. MEXICO	47
EPOCAS PRECOLOMBINA Y COLONIAL	47
IMPERIO AZTECA.....	49
IMPERIO MAYA	49
EPOCA COLONIAL.....	51

CAPITULO III

=====

	LA FUNCION LEGISLATIVA EN EL MEXICO INDEPENDIENTE	53
1.	CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPANOLA 1812	53
2.	ELEMENTOS CONSTITUCIONALES.....	56
3.	SENTIMIENTOS DE LA NACION.....	57
4.	DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA	58
5.	EL PRIMER IMPERIO MEXICANO.....	53
6.	BICAMARISMO O UNICAMARISMO.....	69
7.	CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.....	74
8.	LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836...	82
9.	BASES DE ORGANIZACION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843.....	86
10.	ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847 ..	91
11.	CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857	100
12.	REFORMAS A LA CONSTITUCION DE 1857.....	105
	RETORNO AL BICAMARISMO	105
13.	CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.....	108

CAPITULO 111

=====

INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DEL ORGANO LEGISLATIVO.....	116
1. INTEGRACION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.....	116
2. INTEGRACION DE LA CAMARA DE SENADORES.....	122
3. SUPLENCIA Y QUORUM	124
4. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SER ELECTO LEGISLADOR.....	125
5. LAS ELECCIONES, EL COLEGIO ELECTORAL Y UN TRIBUNAL ESPECIALIZADO	128
6. QUORUM DE ASISTENCIA.....	131
7. QUORUM DE VOTACION.....	133
8. SESIONES DE LAS CAMARAS.....	137
9. RESOLUCIONES DEL CONGRESO.....	142

CAPITULO IV

=====

EL ORGANO LEGISLATIVO TIENE LA PRIMACIA EN LA REPRESENTACION NACIONAL.....	145
1. ORIGEN DEL CONCEPTO REPRESENTACION NACIONAL.....	145
2. LA REPRESENTACION NACIONAL A LA LUZ DE LAS CONSTITUCIONES QUE HAN REGIDO EN MEXICO....	146
3. LOS ORGANOS COLEGIADOS EJERCEN CON PRIMACIA LA SOBEBANIA POPULAR	149
4. CARACTER REPRESENTATIVO DE LOS ORGANOS NO COLEGIADOS.....	150
5. LOS PARTIDOS POLITICOS SON LA VIA A LA REPRESENTACION POPULAR	151
6. LOS INTEGRANTES DE LAS CAMARAS SON REPRESENTANTES DE LA NACION	153
7. CARACTERISTICAS DE LA SUPREMACIA REPRESENTATIVA DEL ORGANO LEGISLATIVO.....	155

CAPITULO V
=====

LA FUNCION LEGISLATIVA COMO LIMITADORA DE LA ACTIVIDAD DEL ORGANO EJECUTIVO	163
1. LA PRIMACIA ENTRE LOS ORGANOS DEL GOBIERNO.	164
2. ORGANOS DEL CONGRESO QUE EN SU ACTIVIDAD CONTROLAN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCION EJECUTIVA.....	169
I. CAMARA DE DIPUTADOS.....	171
I.d. GRAN COMISION.....	171
I.e.1 COMISIONES PERMANENTES.....	172
I.e.2 COMISIONES TEMPORALES.....	173
I.f. COMITES	173
A. PROPUESTAS PARA EL CAMBIO.....	173
II. CAMARA DE SENADORES.....	185
II.c. GRAN COMISION.....	187
II.d. COMISIONES.....	188
II.d.1 COMISIONES ORDINARIAS.....	188
II.d.2 COMISIONES ESPECIALES.....	189
B. PROPUESTAS PARA EL CAMBIO.....	189
3. FACULTADES DEL ORGANO LEGISLATIVO LIMITADORAS DE LA ACTIVIDAD DEL ORGANO EJECUTIVO.....	192
CONCLUSIONES	201
BIBLIOGRAFIA	210
INDICE	213