Derecho Legislativo Mexicano

CAMARA DE DIPUTADOS
XLVIII LEGISLATURA DEL CONGRESO
DE LA UNION

2371)

DERECHO LEGISLATIVO MEXICANO

EL HUMANO NECESITA DE TODOS SUS ORGANOS Y MIEMBROS PARA DESEMPEÑAR BIEN SUS LABORES. PARA PODER SEGUIR SIENDOTE UTIL, NO ME MUTILES.

TU MEJOR AMIGO
EL LIBRO

DERECHO LEGISLATIVO MEXICANO

Dirigido y escrito en parte por

MOISES OCHOA CAMPOS

con la colaboración de:

JORGE CARPIZO

HECTOR MANUEL EZETA

JORGE SAYEG HELU

SANTIAGO ROEL

LUIS DE LA HIDALGA

IGNACIO GONZALEZ REBOLLEDO

LUIS DEL TORO CALERO

ARTURO GONZALEZ COSIO

JOSE GUILLERMO SALAS ARMENDARIZ

MIGUEL ANGEL GONZALEZ RODRIGUEZ

CESAR SEPULVEDA

ALFONSO FRANCISCO RAMIREZ

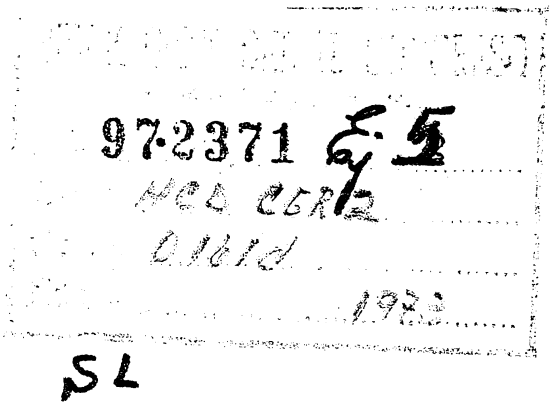
DANIEL MAGAÑA MENDEZ

FRANCISCO CASANOVA

JESUS TEUTLI OTERO

ARTURO RUIZ DE CHAVEZ

XLVIII LEGISLATURA DEL CONGRESO
DE LA UNION
CAMARA DE DIPUTADOS
MEXICO, 1973



Primera edición, 1973

Derechos reservados
Queda hecho el depósito que marca la ley
Es propiedad
de los autores

IMPRESO EN MEXICO
PRINTED IN MEXICO

PROLOGO

EL Derecho Legislativo Mexicano nace bajo la inspiración de Morelos en un extraordinario ordenamiento: el Reglamento del Congreso de Chilpancingo, de 11 de septiembre de 1813.

Justamente, en este año, cumple 160 años de desarrollo, en los que ha traspuesto sucesivas y muchas veces contrastadas etapas.

Su bicamarismo ha tenido sus excepciones, como la registrada de 1857 a 1874. Pero, en más de siglo y medio, ha mantenido un característico sistema Congresional, alejado de los excesos del régimen parlamentarista.

En su evolución, el Derecho Legislativo Mexicano ha experimentado las mutaciones de más de doce ordenamientos constitucionales y de más de quince textos reglamentarios.

Era necesario, en consecuencia, profundizar en la historia y en la doctrina de tan rica corriente jurídica y ahondar en el Derecho Legislativo Mexicano vigente. Por ello, a propuesta del diputado Moisés Ochoa Campos, la Gran Comisión de la XLVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, integró una comisión de diputados y juristas destacados que, con el carácter de Comisión Redactora, se encargó de elaborar el primer tratado de Derecho Legislativo Mexicano.

Las labores de esa comisión se iniciaron en noviembre de 1970 y culminaron en mayo de 1973, al dar cima a la redacción de la obra.

El plan que comprende este tratado, abarca todos los ángulos de esta rama del Derecho: la historia y el derecho vigente, la doctrina y las normas legislativas y consuetudinarias.

Comprende, en su desarrollo, las fuentes históricas, la caracterización de esa rama del Derecho, el estudio de la integración,

organización, funcionamiento y facultades del Congreso y de las Cámaras legislativas

La Gran Comisión de la XLVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, encomendó esta obra a distinguidos especialistas. La dirección de ella y la redacción de los primeros capítulos, quedó a cargo del licenciado Moisés Ochoa Campos, varias veces diputado, "Magna Cum Laude" de la Universidad de México, doctorado en la Universidad de Roma y catedrático de la UNAM. El cuerpo de colaboradores comprendió a los siguientes distinguidos juristas: Jorge Carpizo, investigador titular por oposición del Instituto de Investigaciones Jurídicas y catedrático en las Facultades de Derecho y Ciencias Políticas de la UNAM. Héctor Manuel Ezeta, con maestría en Belgrado, curso de especialización en la Universidad de Lausana, Suiza, y catedrático en la Facultad de Derecho. Jorge Sayeg Helú, con estudios de doctorado en Derecho y profesor de la UNAM. Santiago Roel, diputado al Congreso de la Unión. Luis de la Hidalga, eminente tratadista y profesor del ICAP. Ignacio González Rebolledo, diputado al Congreso de la Unión, ex-jefe del Departamento Jurídico del Gobierno del Estado de Veracruz y ex-profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana. Luis del Toro Calero, catedrático universitario. Arturo González Cosío, director del ICAP y catedrático de la UNAM. José Guillermo Salas Armendáriz, diputado en la XLIV Legislatura. Miguel Angel González Rodríguez, doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Florencia y profesor de la UNAM. César Sepúlveda, ex-director de la Facultad de Derecho de la UNAM y eminente catedrático universitario. Alfonso Francisco Ramírez, varias veces diputado y ex-ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Daniel Magaña Méndez, oficial mayor de la Cámara de Diputados desde marzo de 1973. Francisco Casanova, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y del ICAP. Jesús Teutli Otero, con estudios de post-graduado en la Universidad de París y profesor de la Facultad de Comercio y Administración. Además, se contó con la asesoría del Lic. Arturo Ruiz de Chávez, oficial mayor de la Cámara de Diputados de 1967 a 1973.

La Gran Comisión agradece la colaboración brindada, y al publicar este volumen, lo hace con la seguridad de que será de suma utilidad y llenará un vacío, tanto en las labores legislativas, como en los círculos de estudiosos de nuestro Derecho Público.

México, D. F., Mayo de 1973.

El Presidente de la
Gran Comisión

Dip. Ing. Marcos Manuel Suárez.

CAPITULO I

FUENTES HISTORICAS DEL DERECHO LEGISLATIVO MEXICANO

Primera Parte:
Fuentes Constitucionales

por

MOISES OCHOA CAMPOS

Las fuentes formales y los consejos deliberantes en la época precortesiana.—El Derecho Legislativo peninsular en la época colonial.—La Audiencia como cuerpo legislativo.—La legislación colonial y los Cabildos como cuerpos deliberantes.—Los elementos Constitucionales de Rayón, primer proyecto Legislativo de la insurgencia.—Las Cortes y la Constitución Española de Cádiz.—Acta de instalación del Primer Congreso Mexicano.—Los Sentimientos de la Nación y el Congreso de Chilpancingo.—El Derecho Legislativo según la Constitución de Apatzingán.—Las Cortes, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.—El Derecho Legislativo según las Bases Constitucionales de 1822.—La división de poderes y el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.—Apunta la creación del Senado en el Plan de Constitución de 1823.—El sistema bicamarista y el Acta Constitutiva de la Federación.—El Derecho Legislativo según la Constitución de 1824.—Las Bases Constitucionales de 1835.—El Supremo Poder Conservador y la Constitución de 1836.—El Proyecto de Reforma de 1840 y el Poder Legislativo.—Los Proyectos de Constitución de 1842 y el Poder Legislativo.—Las Bases Orgánicas de 1843.—Innovaciones Legislativas en el Acta de Reformas de 1847.—El Poder Legislativo y la Constitución de 1857.—La supresión del Senado.—El Estatuto Provisional del Imperio.—El restablecimiento del Senado.—Caracterización del Derecho Legislativo Mexicano, por la Constitución de 1917.—Adiciones y reformas.

Las fuentes formales y los consejos deliberantes en la época precortesiana.

En la antigüedad mexicana, se practicó el sistema de discutir los asuntos comunes y de establecer ciertas normas de convivencia, en las asambleas tribales. Dichas asambleas estaban integradas por los representantes de las tribus, si bien en la mayoría de los casos, esos representantes eran los jefes de las propias tribus. Un ejemplo de estos consejos tribales, fue el que constituyó el llamado "Senado de Tlaxcala", que tuvo singular carácter deliberante.

Existía un Derecho Legislativo basado en fuentes formales, por lo que podemos singularizar las normas que entonces regían:

a) Poseían normas de derecho escrito o legislativas que se conservaban en sus códices. Clavigero dice que las leyes "se perpetuaban en la memoria de los hombres, así por la tradición como por las pinturas" y que "Las copias de las pinturas de las leyes eran sin duda infinitas". Por ejemplo, Ixtlilxóchitl escribió en lengua española las ochenta leyes publicadas antes por su famoso tatarabuelo, el rey Nezahualcóyotl.

b) Pero, sobre todo, regía la costumbre como fuente formal reconocida por aquellas organizaciones políticas. La aceptación de la norma consuetudinaria era unas veces expresa y en otros casos táctica.

Al regirse por estas normas, los consejos deliberadamente adquirían las siguientes características:

a) Constituían cuerpos representativos o integrados por designación o mixtos.

b) Para los representativos se usaba el sistema de elección indirecta.

c) Se seguía la práctica deliberante.

d) Las decisiones nunca se tomaban por escrutinio o por votos, sino por consenso de todos o los más. Igual cosa sucedía en los casos de elección de señores. Sahagún decía: "cuando todos o los más concurrían en uno, luego le nombraban por señor. No se hacía esta elección por escrutinio o por votos, sino que todos juntos, confiriendo los unos con los otros, venían a concertarse en uno."

e) Dictaban normas de observación general o simples disposiciones públicas.

f) Entre sus facultades figuraban las electivas para ciertos funcionarios.

En Tenochtitlan, el órgano legislativo estaba formado por el Tlatocan. Este era el supremo consejo, que constituía un cuerpo con funciones muy variadas, pues eran al mismo tiempo legislativas, administrativas y judiciales.

Se dice que el supremo poder residía en el Tlatocan o Consejo de toda la ciudad. Originalmente lo formaban todos los jefes de calpulli con sus asistentes de policía, los principales sacerdotes y los delegados de los barrios en número de veinte.

El Tlatocan se reunía regularmente cada doce días y, en pleno, cada ochenta y era siempre presidido por el Cihuacóatl. Con el tiempo, el carácter democrático del Tlatocan fue siendo reemplazado por un cuerpo de naturaleza oligárquica designado por el propio Tlacatecuhtli.

A la vez, en cada calpulli de Tenochtitlan, había un gobierno ejercido por un Consejo, en el que recaía la autoridad suprema. Este se hallaba integrado por los ancianos del calpulli o sea por los jefes de las familias extensas o cabezas de grupos consanguíneos. Ya hemos señalado en otra ocasión que, en el calpulli, la alianza de familias determinó fatalmente una forma de gobierno: la del Consejo.

Entre los chimalhuacanos por ejemplo, se presentaba la misma organización tribal que se advierte en todos los pueblos del antiguo México. Los ancianos consejeros y los capitanes de guerra, deliberaban por las noches con el tlatoani, fumando, sentados en icpallis de junco y cuero, en torno de una hoguera encendida en la plaza principal del pueblo. Pero los macehuales —se dice— tenían derecho para hacerse oír y lo ejercitaban a menudo y sin miedo.

El Derecho Legislativo peninsular en la época colonial.

Las diversas formas legislativas que estuvieron en uso en la época colonial, comprendían: pragmáticas, cédulas reales, autos, provisiones, cartas abiertas, reales órdenes, ordenanzas y autos acordados.

Las cinco primeras, según el "Diccionario Histórico y Forense del Derecho Real de España", consistían en lo siguiente:

"*Pragmática.* Esta voz, aunque parece es general, se ha particularizado en nuestro derecho y denota cualquiera resolución de su majestad impresa y publicada en materia simple con cierto respeto importante."

"*Cédula real.* La provisión o despacho que expide el Consejo concediendo alguna gracia y mandando lo conveniente en algún punto o dando cierta providencia útil al público. Se encabeza y firman los ministros."

"*Auto.* El decreto o determinación judicial dada por el juez en algún juicio civil o causa criminal."

"*Provisiones.* Los despachos y mandamientos que expiden los tribunales en nombre del rey, como son los Consejos y Chancillerías, ordenando se ejecute lo que en ellos se manda: se extienden y forman con toda la autoridad real, pues se imprime en ellos el sello de su majestad y hay tantas especies como son los autos que se libran."

"*Carta abierta.* Se entiende todo despacho o provisión concedida en términos y cláusulas generales, por la cual se concede a uno cierta gracia o merced, hablándose en ella generalmente y en todos aquéllos que son capaces en el derecho de cumplimentarla. Aunque no hable con éstos en particular, se dirige a cada uno de ellos indefinidamente, para en el caso que el interesado la proponga a alguno para el efecto que contiene, no ponga embarazo y dé el debido cumplimiento."

Las tres últimas clases, según don Toribio Esquivel Obregón, consistían en lo siguiente:

"*Reales Ordenes,* o disposiciones emanadas directamente del rey, sin consulta del Consejo de Indias."

"*Ordenanzas,* o estatutos para el gobierno de una población, un gremio o relativas a determinada rama del derecho, como las ordenanzas municipales, las de comerciantes, de tierras y aguas, etc."

"*Autos acordados,* o disposiciones de carácter general, dadas por las audiencias constituidas en cuerpo legislativo y administrativo."

La Audiencia como
cuerpo legislativo.

Para la formación del derecho en México, la más importante de todas las facultades de la Audiencia, era la de revisar y aprobar las ordenanzas que se daban las poblaciones, así como la de constituirse en *Real Acuerdo,* para dictar todas las leyes que se considerasen necesarias para el buen gobierno de la colonia.

Una cédula de 8 de marzo de 1619, recogida en la Ley 34, título 1 del libro 2 de la Recopilación, decía:

"Para que en todo se provea lo que más convenga al servicio de Dios Nuestro Señor, bien de la causa pública y conservación de las Indias: Mandamos a nuestros virreyes, presidentes y oidores, que con intervención de los fiscales hagan sacar traslado de todas las ordenanzas y demás autos y acuerdos con que se gobernaren y tuvieren proveídos para la conservación de la tierra y administración de la justicia y nos le envíen autorizado y en forma que haga fe y siempre que determinaren en el acuerdo algún auto tocante al gobierno público, sobre materias que hagan regla o se dé orden para lo venidero, nos avisen de ello con los motivos en que se hubieren fundado."

En tal forma la Audiencia, constituida en *Acuerdo,* presidida por el virrey, era el cuerpo legislativo supremo del reino. Sus determinaciones en tales casos se llamaban *autos acordados,* que a semejanza de las antiguas *fazañas* del derecho español, constituían reglas para lo futuro, con la diferencia de que la *fazaña* requería la previa aprobación del monarca, en tanto que el *auto acordado* tenía fuerza por sí y entraba en vigor desde luego, mandando sólo aviso del mismo y sus motivos al monarca.

Por tanto el cuerpo legislativo de la colonia irradiaba de la facultad de la Audiencia para dictar leyes, a veces derogando las generales españolas. En su torno, extendíanse los cuerpos legislativos de los cabildos eclesiásticos y seculares y de las universidades y gremios, que tenían la facultad de formar sus ordenanzas, sujetas a revisión y aprobación de la Audiencia y a confirmación del virrey.

La legislación colonial y los
Cabildos como cuerpos deliberantes.

Durante la época colonial, la legislación pasó a ocupar el primer rango entre las fuentes formales del Derecho. Esta fuente formal fue de carácter central para toda la extensión del virreinato y a la vez de carácter central

provincial, pero otorgó al sistema municipal de la Nueva España, el carácter de órgano creador de sus propias normas de derecho.

Por lo tanto, fuera de los órganos centralistas, de los que las audiencias fueron los cuerpos legislativos por excelencia, fue el poder municipal el más caracterizado poder criollo que, en la Colonia, como cuerpo colegiado y deliberante, dispuso de facultades expresas para legislar. En consecuencia, aparte de las audiencias como órganos centralistas, la expresión deliberante y en funciones locales de Poder Legislativo criollo, se localizó en los Ayuntamientos o Cabildos, que tuvieron la facultad de legislar en lo que tocaba a sus respectivas circunscripciones.

A lo largo de la Colonia, *nuestro derecho legislativo criollo,* fue, por ende, propiamente municipal haciendo excepción del Derecho *peninsular* emanado tardíamente de las Cortes, en las que participaron los diputados mexicanos.

Sus principales características comprendían las siguientes:

a) Se componía de normas de derecho escrito o legislativas.
b) En el Cabildo Abierto, la costumbre con reconocimiento expreso, formaba la otra fuente formal.
c) Integraba disposiciones propiamente legislativas y reglamentarias.
d) Formaba un derecho "secular" especial para los municipios.
e) Constituía órganos legislativos locales, a través de las asambleas representativas, colegiadas y deliberantes que componían los Ayuntamientos o Cabildos.

Este derecho municipal emanaba de varias instituciones creadoras de normas jurídicas:

1. *Organos Metropolitanos:*
   a) El Monarca,
   b) El Real Consejo de Indias.
2. *Organos Centrales en la Colonia:*
   a) El Virrey,
   b) Las Audiencias.
3. *Organos Centrales Provinciales:*
   a) Gobernadores, Alcaldes Mayores o Corregidores.
4. *Organos derivados de Capitulaciones:*
   a) Descubridores,
   b) Conquistadores,
   c) Adelantados.
5. *Organos Locales seculares:*
   a) Los Cabildos, Concejos o Ayuntamientos.
   b) El Cabildo Abierto.

La facultad legislativa emanada del Municipio, constituyó especialmente el cuerpo de las *Ordenanzas* municipales. Esta facultad de dictar sus ordenanzas, representó para los municipios indianos un reducto de la soberanía popular ejercida a través de sus órganos inmediatos que eran los Cabildos. No obstante quedar sujetas a revisión dichas ordenanzas, la iniciativa y la función legislativa para lo interno de la vida local se conservaban en todo su vigor y tal cosa explica por qué fueron los Ayuntamientos, los que alentaron, contra la opinión de los otros órganos de gobierno, los primeros planes en-

caminados a lograr la independencia nacional en Hispanoamérica, cuando en 1808 faltó la cabeza metropolitana.

En síntesis:

a) La legislación peninsular y central, se formó con las cédulas, las ordenanzas, las pragmáticas, las reales órdenes, las provisiones, las cartas, los autos y las Leyes de Indias recopiladas definitivamente en 1680.
b) Por otra parte, la legislación criolla se constituyó con la legislación municipal que formaban las Ordenanzas dictadas por los Cabildos.
c) En el Cabildo Abierto, el "Libro del Pueblo" era una especie de reglamento que se discutía y aprobaba cada año, siendo redactado por una comisión de vecinos.
d) Las sesiones de Cabildo fueron expresiones de nuestro sistema representativo.
e) Las funciones legislativas de lós Ayuntamientos se referían a expedir normas y disposiciones de observancia general para regular los diversos aspectos de la vida local.
f) Resalta, por ello, la facultad de legislar sobre asuntos de incumbencia edilicia, encuadrada en la legislación tradicional castellana y ajustada a las disposiciones generales que regían en materia de población, pero con libertad para atender a las modalidades de la vida local, según el parecer de sus pobladores.

Los Elementos Constitucionales de Rayón, primer proyecto legislativo de la insurgencia.

Don Ignacio López Rayón instaló en Zitácuaro, en agosto de 1811, la Suprema Junta Nacional Americana y elaboró los primeros "Elementos Constitucionales" de la insurgencia que no pasaron de ser un simple proyecto.

Según este proyecto que en marzo de 1813 fue censurado por el propio Rayón, el Poder Legislativo residiría en el *Supremo Congreso Nacional Americano,* depositario en su ejercicio, de la soberanía dimanada inmediatamente del pueblo.

El proyecto de Rayón tipificó a nuestro Derecho Legislativo como sigue:

a) Se adoptaría el sistema Congresional representativo.
b) El Supremo Congreso adoptaría a su vez la forma unicamarista.
c) Constaría de cinco vocales.
d) Estos serían nombrados por las representaciones de las provincias.
e) Su elección sería, sucesivamente, de uno cada año.
f) Las funciones de cada vocal durarían cinco años.
g) Antes de lograrse la posesión de la Capital del Reino, no podrían ser substituidos por otros.
h) Las personas de los vocales serían inviolables en el tiempo de su ejercicio.
i) Pero se deformaba el verdadero ejercicio legislativo, al conferir al Congreso funciones exclusivamente deliberantes. En efecto, se establecía que la iniciativa y derogación de las leyes, correspondería al

Protector Nacional, quien debería presentarla o proponerla según el caso, en sesiones públicas ante el Supremo Congreso y que la decisión se reservaría a la pluralidad de votos de la Suprema Junta y no del propio Congreso.

Las Cortes y la Constitución Española de Cádiz.

La Constitución expedida por las Cortes de Cádiz, fue jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Si bien su vigencia fue precaria —dos años en su primera etapa y una temporada más o menos corta al restablecerse en 1820— en cambio ejerció poderosa influencia posterior en varias de nuestras cartas constitucionales.

El Derecho Legislativo que emanó de esa Constitución, establecía:

a) La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.
b) Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en elección indirecta de tercer grado, uno por cada setenta mil habitantes o fracción.
c) En consecuencia, las Cortes eran asambleas representativas, deliberantes, con funciones legislativas y de sistema unicamarista.
d) Se autorizaban seis Diputaciones Provinciales para el territorio de la Nueva España.
e) Los diputados ejercían sus cargos dos años, no podían ser reelectos para el período inmediato, eran inviolables por sus opiniones y en ningún caso podían ser reconvenidos por ellas.
f) Las sesiones de las Cortes eran anuales, duraban tres meses consecutivos y daban principio el primero de marzo.

Este Derecho Legislativo, a través del Capítulo VII, del Título II de la Constitución gaditana, consignó las facultades de las Cortes, que eran:

a) La de proponer y decretar leyes e interpretarlas y derogarlas en caso necesario.
b) La de recibir el juramento al Rey, al Príncipe de Asturias y a la Regencia.
c) La de resolver cualquier duda sobre la sucesión a la corona.
d) La de elegir Regencia o Regente del reino cuando lo previese la Constitución.
e) La de aprobar los tratados.
f) La de fijar los gastos de la administración pública.
g) Entre otras de sus facultades figuraban las de intervenir en las materias de: contribuciones e impuestos, de examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos, de aduanas y aranceles, de bienes nacionales, moneda, pesos y medidas, de industria, educación, policía y sanidad, de libertad de imprenta y de responsabilidad de los funcionarios.

La formación de las leyes y su sanción, fue materia del Capítulo VIII, que contenía un verdadero reglamento.

El Capítulo IX confería al Rey la promulgación solemne de las leyes.

El Capítulo X establecía la diputación permanente de Cortes, primer antecedente en nuestro Derecho Legislativo, de la Comisión Permanente.

Finalmente el Capítulo XI se refería a las Cortes extraordinarias, primer antecedente en nuestro Derecho Legislativo, de los períodos extraordinarios de sesiones del Congreso.

Fue tan completa y detallada esta legislación, que el Derecho Legislativo que sustentó, pasó a servir de modelo, en su estructura, a los posteriores ordenamientos que han regido en la materia.

Acta de instalación del primer Congreso Mexicano.

Como un documento de indudable valor histórico para nuestro Derecho Legislativo, consignamos a continuación el acta de la elección de vocal por la Provincia de Tecpan al Congreso Nacional. Esta acta se considera a la vez, como la de la instalación de la corporación en Chilpancingo, el 13 de septiembre de 1813 y dice textualmente:

"En la ciudad dé Chilpantzingo á 13 de septiembre de 1813, reunidos todos los electores de la provincia de Técpam para votar el representante, que como miembro del supremo congreso nacional componga el cuerpo deliberante de la nación: celebrada la misa de Espíritu Santo, y exhortados en el púlpito por el Dr. D. Francisco Lorenzo de Velasco, de *alejar de sí* toda pasión, interés y convenio antecedente en un asunto que es de la mayor importancia a la nación, y para el que deben de ser elegidos los hombres de más conocida virtud, acendrado patriotismo y vasta literatura: concluido el sacrificio de la misa, y leído por mí el reglamento para el mejor orden de las votaciones y arreglo de las primeras sesiones del congreso, se procedió a la votación, entregando cédulas firmadas, y proponiendo en terna con designación del primero, segundo y tercero lugar cada elector, que lo fueron: por Coahuayutla, el Sr. cura D. Mariano Salgado.—Por Petatán y Guadalupe, el Br. D. Manuel Diaz.—Por Coyuca, D. Manuel Atilano.—Por la congregación de fieles de Acapulco, D. Julián Piza.—Por Chilpantzingo, D. Vicente García.—Por Tlalchapa, D. Pedro Villaseñor.—Por Huetamo, D. Pedro Bermeo.—Por Ometepec, D. Manuel Ibarra.—Por Xamiltepec con poder, D. Francisco Moctezuma.—Por Xuxtlahuaca, D. Juan Pedro Ruiz Izquierdo.—Por Tlapa, el cura D. Mariano Garnelo, de cuyos sufragios resultaron votados el Sr. vicario general Lic. D. José Manuel de Herrera, con once votos.—El Dr. D. José María Cos, con siete.—El Lic. D. Juan Nepomuceno Rosainz, con cinco.—El Lic. D. Andrés Quintana, con cuatro.—El Dr. D. Francisco Lorenzo de Velasco, con dos.—El Lic. D. Carlos María de Bustamante, con cuatro.—El Br. D. Rafael Diaz, con dos.—El cura D. Mariano Salgado, con uno.—El cura D. Mariano Patiño, con uno; y siendo el de mayor número de votos el Lic. D. José Manuel Herrera, vicario general, fue reconocido en el acto por diputado representante de la provincia de Técpam. Y para que en todo tiempo haya la debida constancia de este acto, sobre las cédulas y poderes que quedan en el archivo de esta secretaría general, firmaron este instrumento todos los electores con el Exmo. Sr. general: ante mí de que doy fe.—José María Morelos.—Lic. Juan Nepomuceno Rosainz, secretario.—Mariano Garnelo.—Juan Pedro Ruiz Iz-

quierdo.—Manuel José de Ibarra.—Br. José Antonio Gutiérrez.—José María Morales.—Pedro Bermeo.— Manuel Esteban Atilano.—Como diputado por Técpam y apoderado de Coahuayutla, Manuel Diaz.—Pedro Villaseñor.—Br. Nicolás Diaz.—Vicente Antonio García.—Julián Piza.—Francisco Moctezuma.—Es fiel copia de su original que queda en esta secretaría de mi cargo.—Chilpantzingo septiembre 18 de 1813. *Lic. Juan Nepomuceno Rosainz,* secretario."

El acta tiene, por lo tanto, un doble valor histórico: primero, porque registra la primera elección de un diputado al Congreso Nacional y segundo, porque se considera como la de la instalación del Primer Congreso de Anáhuac.

Los Sentimientos de la Nación y el Congreso de Chilpancingo.

El primer Congreso de Anáhuac, instalado en Chilpancingo por Morelos el 13 de septiembre de 1813, abre las páginas de la historia del Poder Legislativo en México.

Llegaron a esta ciudad, dice Julio Zárate, "los electores nombrados en la provincia de Tecpan y el 13 de septiembre de 1813, después de celebrada una misa y de un sermón predicado por el doctor Velasco, vicario castrense, el abogado Rosainz leyó el reglamento formado por Morelos en el que se prevenía el modo de hacer la elección; procedióse a ésta inmediatamente y quedó nombrado representante, por mayoría de votos, el presbítero don José Manuel de Herrera. Al día siguiente —14 de septiembre—, en presencia de los electores de la provincia de Tecpan y de multitud de oficiales y vecinos del pueblo y de sus inmediaciones, expuso Morelos la necesidad de que reemplazara a la antigua Junta, un cuerpo de sabios varones que, con la denominación de Congreso Nacional, fuera el representante de la soberanía, centro del gobierno y depositario de la suprema autoridad, que debían obedecer todos los que proclamaban la independencia de México. Acto continuo hizo leer la lista de los diputados que él había nombrado para formar el Congreso y que lo fueron don Ignacio López Rayón, por Guadalajara; don José Sixto Verduzco, por Michoacán; don José María Liceaga, por Guanajuato; don Andrés Quintana Roo, por Puebla; don Carlos María de Bustamante, por México; don José María Cos, por Veracruz, y en calidad de secretario, don Cornelio Ortiz de Zárate y don Carlos Enríquez del Castillo. A estos diputados se unieron los elegidos en Oaxaca y Tecpan, que lo fueron, respectivamente, don José María Murguía y don José Manuel de Herrera. Rosainz, secretario de Morelos, leyó después la manifestación que éste hacía al Congreso, con el nombre de "Sentimientos de la Nación".

Los "Sentimientos de la Nación" o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución —que en realidad son 22, pues el 6o. fue tachado por su propia mano— contienen las siguientes normas y principios para el funcionamiento de nuestro Primer Congreso Nacional:

5o. La Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judiciario, eligiendo las provincias sus vocales y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.

7o. Que funcionarán cuatro años los vocales, turnándose, saliendo los más antiguos para que ocupen el lugar los nuevos electos.

8o. La dotación de los vocales, será una congrua suficiente y no supérflua y no pasará por ahora de ocho mil pesos.

12o. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dice nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

13o. Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados y que éstos sólo lo sean en cuanto el uso de su ministerio.

14o. Que para dictar una ley se discuta en el Congreso y decida a pluralidad de votos.

El primer Congreso mexicano adoptó el nombre de Congreso de Anáhuac, según aparece en su Acta Solemne de la declaración de la Independencia de América Septentrional, que expidió en Chilpancingo el 6 de noviembre de 1813.

El Derecho Legislativo según la Constitución de Apatzingán.

El supremo Congreso Mexicano, sancionó en Apatzingán en 22 de octubre de 1814, el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, con el que se inicia nuestro Derecho Legislativo emanado de fuentes constitucionales nacionales.

Sus principios o elementos constitucionales, contuvieron la siguiente norma general: Art. 2o. "La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía".

El Derecho Legislativo Mexicano quedó normado por los siguientes preceptos:

a) "La soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la Representación Nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos."
b) "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares."
c) "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación."
d) "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."
e) "El cuerpo representativo de la soberanía del pueblo llevará el nombre de Supremo Congreso Mexicano."
f) "El Supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales todos en autoridad. Su elección será indirecta en tercer grado."
g) "El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos."

h) "La base de la representación nacional es la población compuesta de los naturales del país y de los extranjeros que se reputen por ciudadanos".

i) En el Supremo Congreso habrá un presidente y un vicepresidente, que se elegirán por suerte cada tres meses, excluyéndose de los sorteos los diputados que hayan obtenido aquellos cargos.

j) Se nombrarán del mismo cuerpo, a pluralidad absoluta de votos, dos secretarios, que han de mudarse cada seis meses y no podrán ser reelegidos hasta que haya pasado un semestre.

k) Para ser diputado se requiere: ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo.

l) Los diputados no funcionarán por más tiempo que el de dos años.

m) No serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación.

n) Los diputados serán inviolables por su opiniones y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas.

o) Las atribuciones del Congreso eran muy amplias y comprendían: elegir a los individuos del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, nombrar a los altos funcionarios civiles y militares, examinar y discutir los proyectos de ley, sancionar las leyes, interpretarlas y derogarlas, decretar la guerra, crear tribunales, dictar ordenanzas para el ejército, arreglar los gastos del gobierno, examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública, intervenir en materia de moneda, industria, sanidad, libertad de imprenta, etc.

La Constitución de 1814 contenía un capítulo sobre la sanción y promulgación de las leyes en que se normó el respectivo procedimiento.

La propia Constitución de Apatzingán adoptó el sistema congresional unicamarista, pero dadas las circunstancias del momento, ensayó una modalidad de régimen parlamentario, ya que del Congreso emanaba la elección del Ejecutivo que con el nombre de Supremo Gobierno, se componía de tres individuos, pero sin que estos fuesen elegidos del seno del propio Congreso.

Las Cortes, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

El Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821 dispuso que, en tanto se reunían las Cortes del Imperio Mexicano, continuaría en vigor la Constitución española.

El propio Plan de Iguala, en su artículo 11, decía: (Las Cortes) "Trabajarán, luego que se reúnan la Constitución del imperio mexicano".

En el artículo 23 disponía: "Como las Cortes que se han de formar son constituyentes, deben ser elegidos los diputados bajo este concepto. La junta determinará las reglas y el tiempo necesario para el efecto".

A su vez, las Tratados de Córdoba de 24 de agosto de 1821, establecían:

Artículo 12. "Instalada la Junta Provisional, gobernará interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al plan de Iguala y mientras las Cortes formen la Constitución del Estado."

Artículo 13. "La regencia, inmediatamente después de nombrada, procederá a la convocación de Cortes, conforme al método que determinare la Junta Provisional de Gobierno; lo que es conforme al espíritu del artículo 24 del citado plan."

Artículo 14. "El Poder Ejecutivo reside en la regencia, el Legislativo en las Cortes; pero como ha de mediar algún tiempo antes que éstas se reúnan, para que ambos no recaigan en una misma autoridad, ejercerá la Junta el Poder Legislativo: primero, para los casos que puedan ocurrir y que no den lugar a esperar la reunión de las Cortes y entonces procederá de acuerdo con la regencia; segundo, para servir a la regencia de cuerpo auxiliar y consultivo en sus determinaciones."

El Derecho Legislativo según las Bases Constitucionales de 1822.

De acuerdo con las Bases Constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano, al instalarse en 24 de febrero de 1822, nuestro Derecho Legislativo confirmó sus siguientes características:

a) La soberanía nacional residía en el Congreso.

b) El Congreso se componía de una sola Cámara, integrada por diputados.

c) Los diputados representaban a la nación mexicana.

d) "No conviniendo queden reunidos el Poder Legislativo, Ejecutivo y el Judiciario declara el Congreso que se reserva el ejercicio del Poder Legislativo en toda su extensión."

Se confirmaban por tanto, las características fundamentales seguidas hasta entonces, en el sentido de dar forma a un sistema congresional unicamarista, en el que residía la soberanía nacional y desprendido del principio de la división de poderes.

La división de poderes y el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, de 18 de diciembre de 1822, solamente contuvo los cinco siguientes artículos, relativos al Poder Legislativo:

Artículo 23. "El sistema del gobierno político del Imperio Mexicano, se compone de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación."

Artículo 24. "El poder legislativo reside ahora en la Junta Nacional instituyente, que lo ejercerá de conformidad con el reglamento de 2 del pasado noviembre."

A continuación, transcribía el Reglamento o Bases orgánicas de la Junta Nacional instituyente, del que nos ocuparemos en el capítulo II y agregaba:

Artículo 26. "El futuro Congreso reasumirá el poder legislativo con arreglo a la ley de su convocatoria y a la orgánica que se está formando para la discusión, sanción y promulgación de la Constitución."

Artículo 27. "Los vocales de la Junta Nacional instituyente son inviolables por las opiniones políticas que manifiesten en el ejercicio de sus funciones y no podrán ser perseguidos por ellas en ningún tiempo, ni ante autoridad alguna."

Artículo 28. "De las causas civiles o criminales que contra los expresados vocales se intentaren durante su comisión, toca el conocimiento al tribunal supremo de justicia."

En cuanto a la responsabilidad de los ministros se establecía:

Artículo 33. "Los ministros formarán los presupuestos de gastos que acordará la Junta y le rendirán cuenta de los que hicieren."

Apunta la creación del Senado en el Plan de Constitución de 1823.

El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de 16 de mayo de 1823, no alcanzó a ser discutido por el Congreso, pero influyó en cierta medida en la Constitución de 1824.

En este proyecto, apuntó la creación del Senado en forma incompleta, pues mientras establecía un sistema legislativo propiamente unicamarista, al declarar que "El cuerpo legislativo o Congreso Nacional, se compone de diputados", paralelamente consignaba el funcionamiento de un Senado compuesto de individuos elegidos por los congresos provinciales, pero sin facultades definidamente legislativas, sino de velar por la conservación del orden constitucional y únicamente con derecho a iniciativa en este caso.

El sistema bicamarista y el Acta Constitutiva de la Federación.

El 31 de enero de 1824, el nuevo Congreso aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, que caracterizó a nuestro Derecho Legislativo en los siguientes términos:

a) Adoptó el sistema de la división de poderes al declarar que "El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo."

b) Adoptó el sistema bicamarista al asentar que "El Poder Legislativo de la Federación residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado, que compondrán el Congreso General."

c) Dió a los diputados el carácter de representantes del pueblo y a los senadores el de representantes de los Estados al consignar que "la

base para nombrar los representantes de la Cámara de Diputados será la población. Cada Estado nombrará dos senadores."

d) Señaló las facultades exclusivas del Congreso General, en el sentido de dar leyes y decretos para sostener la independencia nacional, conservar la paz y el orden públicos, mantener la unión federal, intervenir en materias hacendaria, de comercio, de guerra, etc.

La nota singular que incorporó a nuestro Derecho Legislativo, fue la de la creación del Senado que, con la Cámara de Diputados, componía el Congreso General. En consecuencia, el sistema bicamarista data, en México, de las disposiciones aprobadas el 31 de enero de 1824.

El Derecho Legislativo según la Constitución de 1824.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824, fue nuestra primera carta de tipo federal y de sistema bicamarista.

Al efecto decía:

Artículo 4. "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal."

Artículo 6. "Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial."

Artículo 7. "Se deposita el poder legislativo de la federación en un congreso general. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores."

Las disposiciones que dicha Constitución contenía sobre el poder legislativo, eran de las más extensas y detalladas. La sección segunda, intitulada "De la cámara de diputados", comprendía entre sus disposiciones las siguientes:

a) La Cámara de Diputados se compondrá de representantes.

b) Estos serán elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados, debiendo ser la elección indirecta.

c) Las cualidades de los electores y la reglamentación de las elecciones, serán prescritas constitucionalmente por las legislaturas de los Estados.

d) La base general para la elección de diputados será la población.

e) Por cada ochenta mil almas se elegirá un diputado o por una fracción que pase de cuarenta mil.

f) Los diputados suplentes serán elegidos en cada Estado a razón de uno por cada tres propietarios o por una fracción que llegue a dos.

g) El Territorio que tenga más de cuarenta mil habitantes, nombrará un diputado propietario y un suplente que tendrá voz y voto en la formación de leyes y decretos. El Territorio que no tuviere la referida población, nombrará un diputado propietario y un suplente con voz, pero sin voto.

h) Para ser diputado se requiere tener 25 años cumplidos y por lo menos dos años de vecindad en el Estado o haber nacido en él.

CARACTERIZACION DEL DERECHO

Constitución	*División de Poderes*	*Denominación del Poder Legislativo*	*Iniciativa de la Ley*	*Cámara de Diputados*	
				Período	*Elección*
1814	Art. 12 Legislativo Ejecutivo Judicial	Art. 48 Supremo Congreso Mexicano	Art. 123 Los Vocales	Art. 56 2 años	Art. 48 uno por cada Provincia
1824	Art. 6 Legislativo Ejecutivo Judicial	Art. 7 Congreso General	Arts. 41 y 52 Diputados, Senadores, Pres. de la Rep. Legis. de los Edos.	Art. 8 2 años	Art. 11 80,000 Habs. o Frac. 40,000
1836	Art. 45 Legislativo Ejecutivo Judicial. Art. 1 Supremo Poder Conservador	Art. 1 Congreso General de la Nación	Art. 26 Ejecutivo, Diputados, Sup. Corte, Juntas Depart.	Art. 3 Renovados por mitad cada 2 años	Art. 2 150,000 Habs. o Frac. 80,000
1843	Art. 5 Legislativo Ejecutivo Judicial	Art. 25 Congreso	Art. 53 Pres. de la Rep. Diputados, Asambleas Departs. Sup. Corte	Art. 30 Renovados por mitad cada 2 años	Arts. 26 y 27 70,000 Habs. o Frac. 35,000
1847	———	Art. 7 Congreso General	———	———	Art. 7 50,000 Habs. o Frac. 25,000
1857	Art. 50 Legislativo Ejecutivo Judicial	Art. 51 Congreso de la Unión	Art. 65 Pres. de la Unión Diputados, Legis. de los Edos.	Art. 52 2 años	Art. 53 40,000 Habs. o Frac. 20,000
Reforma de 1874	———	Art. 51 Congreso General	Art. 65 Pres. de la Unión, Dips. y Sen. al Congr. Gral., Leg. de los Edos.	Art. 52 2 años	———
1917	Art. 49 Legislativo Ejecutivo Judicial	Art. 50 Congreso General	Art. 71 Pres. de la Rep. Dips. y Sen. al Congr. de la Unión, Leg. de los Edos.	Art. 51 2 años	Art. 52 60,000 Habs. o Frac. 20,000
Texto Vigente	Art. 49 Legislativo Ejecutivo Judicial	Art. 50 Congreso General	Art. 71 Pres. de la Rep. Dips. y Sen. al Congr. de la Unión, Leg. de los Edos.	Art. 51 3 años	Art. 52 250,000 Habs. o Frac. 125,000 más Diputados de Partido

LEGISLATIVO MEXICANO DE 1814 A 1973

	Cámara de Senadores			Comisión Permanente
Edad	*Periodo*	*Elección*	*Edad*	
Art. 52 30 años	———	———	———	———
Art. 19 25 años	Art. 25 Renovados por mitad de 2 en 2 años	Art. 25 2 de cada Estado	Art. 28 30 años	Art. 113 1 Senador por cada Estado
Art. 6 30 años	Art. 9 Renovados por tercios cada 2 años	Art. 8 24 Sen. elegidos por las Juntas Depart.	Art. 12 35 años	Art. 57 4 Diputados 3 Senadores
Art. 28 30 años	Art. 43 Renovados por tercios cada 2 años	Art. 31 63 Senadores	Art. 42 35 años	Art. 80 4 Senadores 5 Diputados
Art. 7 25 años	Art. 9 Renovados por tercios cada 2 años	Art. 8 3 por cada Edo. y 2 por el D. F.	Art. 10 30 años	———
Art. 56 25 años	———	———	———	Art. 73 Un Diputado por cada Edo. y Territorio
———	Art. 58 Renovados por mitad cada 2 años	Art. 58 2 por cada Edo. y 2 por el D. F.	Art. 58 30 años	Art. 73 15 Diputados 14 Senadores
Art. 55 25 años	Art. 58 + años Renovados por mitad cada 2 años	Art. 56 2 por cada Edo. y 2 por el D. F.	Art. 59 35 años	Art. 78 15 Diputados 14 Senadores
Art. 55 21 años	Art. 56 6 años	Art. 56 2 por cada Edo. y 2 por el D. F.	Art. 58 30 años	Art. 78 15 Diputados 14 Senadores

i) Los no nacidos en el territorio nacional, para ser diputados, deberán tener ocho años de vecindad en él y ocho mil pesos de bienes raíces o una industria que les produzca mil pesos cada año.

j) Se exceptúan de lo dispuesto anteriormente, los nacidos en cualquier parte de América, a quienes bastará tener 3 años de vecindad.

La sección tercera, sobre la Cámara de Senadores, establecía:

a) El Senado se compondrá de dos senadores de cada Estado.
b) Estos serán elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas.
c) Serán renovados por mitad de dos en dos años.
d) Para ser senador se requieren todos los requisitos exigidos a los diputados, exceptuando la edad que deberá ser de 30 años cumplidos.

Bajo el título cuarto, consignaba entre otras cosas:

a) Cada cámara calificará las elecciones de sus respectivos miembros.
b) Cualquiera de las dos cámaras podrá erigirse en gran jurado.
c) Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo.

La sección quinta se ocupaba de las facultades del Congreso general:

a) Ninguna resolución del Congreso general tendrá otro carácter que el de ley o decreto.

b) Enumeraba las facultades exclusivas del Congreso.

En la sección sexta, abordaba la formación de las leyes:

a) Podrán presentar iniciativas de ley o decreto: los diputados y senadores, el Presidente de la República y las legislaturas de los Estados.
b) La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de las que versen sobre contribuciones o impuestos que son privativas de la Cámara de Diputados.
c) Todos los proyectos de ley o decreto se discutirán sucesivamente en las dos Cámaras.
d) Se establece el procedimiento para la aprobación o reprobación de los proyectos de ley o decreto.
e) Para la formación de toda ley o decreto, se requiere en cada Cámara la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros.

La sección séptima estatuía:

a) El Congreso general se reunirá anualmente del 1o. de enero al 15 de abril, en sesiones diarias.
b) A la apertura de sesiones asistirá el Presidente de la República, "quien pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante" y el que presida el Congreso contestará en términos generales.
c) El período de sesiones podrá prorrogarse hasta por 30 días.
d) El Congreso general podrá reunirse en sesiones extraordinarias y en ellas se ocupará exclusivamente del objeto u objetos comprendidos en su convocatoria.
e) Durante el receso del Congreso General, habrá un consejo de gobierno, compuesto de un senador por cada Estado.

Con muy ligeras variantes, estas disposiciones han regido en todas nuestras constituciones de tipo federal.

Las Bases Constitucionales de 1835.

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 23 de octubre de 1835, iniciaron la implantación del régimen conservador centralista.

Entre sus disposiciones, cabe mencionar las dos siguientes sobre el Poder Legislativo:

Artículo 4o. "El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones."

Artículo 5o. "El ejercicio del poder legislativo residirá en un congreso de representantes de la nación, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, los que serán elegidos popular y periódicamente. La ley constitucional establecerá los requisitos que deben tener los electores y elegidos, el tiempo, modo y forma de las elecciones, la duración de los electos y todo lo relativo a la organización esencial de estas dos partes del mencionado poder y a la órbita de sus atribuciones."

La importancia de este documento estriba en que, en el último párrafo del artículo 4o., se anunciaba en términos generales el establecimiento de la institución llamada Supremo Poder Conservador, que se colocaría por encima de los tres poderes clásicos.

El Supremo Poder Conservador y
la Constitución de 1836.

El 15 de diciembre de 1835, fue promulgada la primera y el 30 de diciembre de 1836 las seis restantes, de las Leyes Constitucionales o Constitución de las Siete Leyes, que establecieron el centralismo conservador.

La segunda de estas leyes, organizó el Supremo Poder Conservador, que tenía las siguientes atribuciones sobre el Poder Legislativo:

a) Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución y a pedimento del Ejecutivo, de la Suprema Corte de Justicia o del Legislativo.

b) Declarar, a pedimento del Legislativo o de la Suprema Corte, la nulidad de los actos del Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución y a las leyes.

c) Declarar, a pedimento del Congreso General, la incapacidad física o moral del Presidente de la República.

d) Suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General o resolver se llame a ellas a los suplentes, por igual término, cuando convenga al bien público y lo excite a ello el Ejecutivo.

e) Restablecer constitucionalmente a los poderes, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.

f) Declarar, excitado por el Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, "en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla".

g) Calificar las elecciones de los senadores.

La tercera de estas leyes se refería al Poder Legislativo y sus principales disposiciones comprendían:

Artículo 1o. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el Congreso General de la nación, el cual se compondrá de dos cámaras (una de diputados y otra de senadores).

Artículo 2o. La base para la elección de diputados es la población. Se elegirá un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes y por cada fracción de ochenta mil.

Artículo 3o. Esta Cámara se renovará por mitad cada dos años.

Artículo 5o. La elección de los diputados será calificada por el Senado.

Artículo 8o. (El Senado) se compondrá de veinticuatro senadores. Estos serán propuestos en terna por la Cámara de Diputados, por el Gobierno en junta de ministros y por la Suprema Corte de Justicia. Las juntas departamentales elegirán con base en dichas listas y el Supremo Poder Conservador calificará las elecciones.

Artículo 9o. El Senado se renovará por terceras partes cada dos años.

El requisito de la edad se elevó a 30 años para ser diputado y a 35 para ser senador.

El Congreso tenía dos períodos anuales de sesiones. Toda ley se iniciaba precisamente en la Cámara de Diputados y a la de Senadores solamente correspondía la revisión. La iniciativa de las leyes correspondía al Poder Ejecutivo y a los diputados en todas las materias. En casos restringidos, a la Suprema Corte y a las juntas departamentales.

Las facultades del Congreso General eran muy limitadas en cuanto a las materias sobre las que podía legislar.

En lo que toca a la Diputación permanente, ésta se componía de cuatro diputados y de tres senadores.

El Proyecto de Reforma de 1840
y el Poder Legislativo.

El Proyecto de Reforma de 30 de junio de 1840, establecía:

Artículo 6o. "El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

La novedad de este proyecto, consistía en la supresión del nefasto Supremo Poder Conservador.

En cuanto al Poder Legislativo, estipulaba:

Artículo 23. "El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores."

Artículo 24. (La Cámara de Diputados) "se compondrá de diputados elegidos popularmente, a razón de uno por cada cien mil habitantes y por cada fracción que no baje de sesenta mil."

Artículo 25. "La Cámara de Diputados se renovará por mitad cada dos años."

Artículo 28. Para ser diputado se requiere (entre otras cosas) ser mayor de 30 años.

Artículo 30. (La Cámara de Senadores) "se compondrá de dos senadores por cada Departamento, elegido por las Juntas Departamentales respectivas."

Artículo 31. "Cada dos años se renovará el Senado en una tercera parte."

Artículo 37. "Las sesiones del Congreso General se abrirán en 1o. de enero y en 1o. de julio de cada año."

Artículo 45. "Corresponde la iniciativa de las leyes y decretos en todas materias al Supremo Poder Ejecutivo, a los diputados y a las juntas departamentales."

Artículo 48. "Toda ley o decreto se iniciará precisamente en la Cámara de diputados: a la de senadores sólo corresponderá la revisión, en la cual podrá hacer las modificaciones y adiciones que estime convenientes."

Las atribuciones del Congreso se ampliaron notablemente en relación con las restringidas facultades que consignaba la Constitución de 1836. Sin embargo, muchas materias continuaron excluidas de su ordenamiento.

Además, se fijaron las facultades que cada una de las Cámaras podía ejercer sin intervención de la otra y las facultades exclusivas, tanto de la Cámara de Diputados, como de la Cámara de Senadores.

Para los recesos del Congreso, la Diputación Permanente se componía de cuatro diputados y tres senadores.

Los Proyectos de Constitución de 1842 y el Poder Legislativo.

El primer proyecto de Constitución, de 1842, señalaba que todos los poderes públicos emanaban de la propia Constitución y agregaba:

Artículo 5o. "El ejercicio del Poder público se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que dos o más de estos Poderes puedan unirse en una sola corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un solo individuo."

Con el precedente del Proyecto de Reforma de 1840 y bajo el sistema indirecto en segundo grado, la elección de los diputados y senadores debía hacerse por los colegios electorales de los Departamentos.

La proporción para cada diputado se reducía a ochenta mil habitantes o fracción de cuarenta mil.

La edad para ser diputado, se reducía también a los 25 años.

Se establecían, como en casos anteriores, requisitos de condición económica para ser diputado o senador.

Las sesiones del Congreso Nacional se debían abrir el 1o. de enero y el 1o. de junio de cada año.

La iniciativa de las leyes correspondía, como en el proyecto anterior, al Presidente de la República, a las asambleas departamentales y a los diputados en todas las materias.

Introducía un capítulo especial sobre los casos en que los diputados y senadores se deberían reunir en una sola cámara.

Hubo un voto particular de la minoría de la Comisión, que en su sección segunda introducía disposiciones sobre el "poder electoral" y reducía la proporción para cada diputado a setenta mil habitantes. El artículo 40 del voto particular establecía: "Toca la iniciativa de las leyes, al Presidente de la República y a las Legislaturas de los Estados. Los diputados tienen el derecho de hacer proposiciones". El artículo 45 estipulaba que "Se necesita a más el consentimiento de la mayoría de las Legislaturas" de los Estados, para varios casos de leyes que los afectasen. Por demás está decir que este voto particular era federalista.

El segundo proyecto de Constitución de 1842, redactado por la Comisión respectiva, incluía el "poder electoral", mantenía el sistema de elección indirecta y fijaba en setenta mil habitantes la proporción para cada diputado.

Las disposiciones de este proyecto, en lo que toca al Poder Legislativo, eran similares a las del primer proyecto, pero en lo fundamental cometía un error trascendental: si ya los proyectos anteriores excluían al Senado del derecho de iniciativa de las leyes, éste excluyó además a los diputados. El Poder Legislativo quedaba privado de esta facultad elemental.

Las Bases Orgánicas de 1843.

La nueva Constitución centralista de 1843 declaraba:

Artículo 5o. "La suma de todo el poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo."

Se introducía la novedad de declarar que el Ejecutivo se consideraba también como depositario del Poder Legislativo. Así se decía:

Artículo 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."

Como puede observarse, existía una clara contradicción entre lo dispuesto por el Artículo 5o. y el texto del Artículo 25.

La Cámara de Diputados se componía de representantes elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes y se renovaba por mitad cada dos años.

La Cámara de Senadores se formaba de sesenta y tres individuos, eligiéndose dos tercios por las Asambleas Departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Esta Cámara se renovaba por tercios cada dos años.

El Congreso celebraba dos períodos anuales de sesiones, iniciados el 1o. de enero y el 1o. de julio.

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

Toda iniciativa de ley debería presentarse en la Cámara de Diputados.

Las atribuciones del Congreso se concretaban a legislar sobre la administración pública, hacienda y guerra, aprobar tratados y reprobar los derechos dados por las Asambleas departamentales cuando fuesen contrarios a la Constitución o a las leyes.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se referían a la Contaduría Mayor.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores se reducían a aprobar nombramientos de agentes diplomáticos, cónsules y oficiales superiores del ejército y la armada.

La diputación permanente se componía de cuatro senadores y cinco diputados.

Innovaciones legislativas en el Acta de Reformas de 1847.

Al Acta Constitutiva y de Reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de mayo de 1847, estableció varias innovaciones en la materia:

a) Determinó que, por cada cincuenta mil "almas" o fracción mayor de veinticinco mil, debería elegirse un diputado al Congreso General.

b) Para ser diputado, se redujo la edad necesaria a veinticinco años.

c) En cuanto a la Cámara de Senadores, dispuso que además de los dos senadores elegidos por cada Estado, habría un número igual al de los Estados, electos a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones.

d) El Senado se renovaría por tercios cada dos años.

e) Para ser senador, se fijó la edad mínima de treinta años y el requisito de haber ocupado puestos de alta investidura.

f) Se declaró que era facultad exclusiva del Congreso General, dar bases para la colonización y dictar las leyes conforme a las cuales los Poderes de la Unión habían de desempeñar sus facultades constitucionales.

g) Respecto al juicio político a los altos funcionarios, estableció que la Cámara de Diputados fungiría como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como órgano de sentencia.

h) Dispuso que en ningún caso podría tenerse por aprobado un proyecto de ley, con menos de la mayoría absoluta de votos de los individuos presentes en cada una de las Cámaras.

i) Señaló que toda ley de los Estados que atacase a la Constitución o a las leyes generales sería declarada nula por el Congreso, pero que esta declaración solamente podría ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Una de sus novedades más destacadas, fue la de aceptar la posibilidad de adoptar el voto directo para la elección de diputados y senadores, de acuerdo con el voto particular de Mariano Otero.

Otro aspecto interesante, se refería a la anticonstituconalidad de una ley federal, que podía anularse si así lo resolvía la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

El Poder Legislativo y la Constitución de 1857.

Al recoger el antecedente de la Constitución de Apatzingán, la Constitución de 1857 hizo emanar los poderes de la Unión, del ejercicio de la soberanía popular. Por ello, al ocuparse en su título II, "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno", consignaba a este respecto:

Artículo 39. "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio."

Artículo 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 consecuencia, para la Constitución de 1857, los poderes de la Unión eran los órganos del ejercicio de la soberanía popular en lo que corresponde a la nación, así como los poderes de los Estados, lo eran para lo que toca a su régimen interior.

Para la propia Constitución de 1857, como lo venía asentando nuestro Derecho Legislativo, los poderes de la Unión se caracterizaban según la teoría de la división de poderes. Precisamente bajo el título "De la división de poderes", consignaba:

Artículo 50. "El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo."

Respecto al Poder Legislativo, se le daban las características de un cuerpo colegiado, formado por una asamblea denominada Congreso de la Unión, con funciones deliberantes para los efectos del proceso legislativo y de control sobre ciertos actos del Ejecutivo. Su función esencial era la formación de las leyes, pues la iniciativa de éstas las compartía con el Presidente de la Unión y las Legislaturas de los Estados. Además, fungía como Legislatura local en lo que atañe al Distrito Federal y Territorios.

Toda resolución del Congreso tenía carácter de ley o acuerdo económico.

Las facultades del Congreso, adicionadas y reformadas en 1874, 1882, 1883, 1896, 1901, 1904 y 1908, son antecedentes directos de las de 1917.

El Supremo Poder Legislativo se componía de representantes elegidos popularmente en su totalidad cada dos años. La elección de diputados era indirecta en primer grado, eligiéndose un diputado por cada cuarenta mil habitantes o fracción superior a veinte mil. El Congreso era quien calificaba la elección de sus miembros y tenía, cada año, dos períodos de sesiones ordinarias. Durante sus recesos funcionaba una diputación permanente, compuesta de un diputado por cada Estado y Territorio.

La Constitución adquiría el carácter de Pacto Federal, como consecuencia del movimiento iniciado en Ayutla en contra de la dictadura centralista de Santa Anna.

La supresión del Senado.

Bicamarismo y unicamarismo fueron ampliamente debatidos en el Constituyente de 1856-57.

Al Senado se le reprochó de ser "la oposición ciega y sistemática", "la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma". Se le acusó de ineficaz, porque "En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía" (Argumentos del dictamen de la Comisión de Constitución).

El propósito de suprimir el Senado obedecía a los antecedentes de épocas cruentas, por lo que los constituyentes de 1857 lo calificaron como una asamblea aristocrática, de carácter conservador y como un obstáculo que impedía la expedición de leyes progresistas.

En vano el ilustre diputado liberal, Francisco Zarco, hizo su defensa, explicando que si se deriva del pueblo, el Senado puede ser una institución republicana y democrática. Pero además explicó que el sistema bicamarista es característico del Estado Federal en cuanto equilibra la representación de las entidades políticas que constituyen la Federación.

No obstante, al considerar al Senado como un reducto conservador, la mayoría de los diputados liberales del Constituyente de 1856-57, decretaron su desaparición y el establecimiento del unicamarismo, que quedó consagrado en los siguientes términos:

Artículo 51. "Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión."

En consecuencia, el Congreso de la Unión se compuso solamente de una asamblea integrada por diputados.

El Estatuto Provisional del Imperio.

El efímero Imperio de Maximiliano careció de bases constitucionales. Un bosquejo de éstas, se pretendió ensayar al expedirse, el 10 de abril de 1865, el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano" que careció de "vigencia práctica y de validez jurídica."

La soberanía se depositaba íntegramente en el Emperador y no había Cortes que legislaran. El Emperador podía oír al Consejo de Estado en lo relativo a la formación de las leyes y reglamentos, pero la integración, atribuciones y nombramientos de ese Consejo quedaban relegados a una ley secundaria que no llegó a expedirse.

La única disposición de índole legislativa que consignó el Estatuto Provisional, fue la insertada en su artículo 80 que decía en términos muy generales: "Todas las leyes y decretos que en lo sucesivo se expidieren se arreglarán a las bases fijadas en el presente Estatuto."

El restablecimiento del Senado.

Fue el presidente Juárez quien sostuvo la idea de la reinstalación del Senado. Sus principios federalistas hicieron que presentase al Congreso, la iniciativa para que el Poder Legislativo de la Federación, se depositara en dos Cámaras.

Juárez hizo figurar la iniciativa entre las cinco proposiciones que aparecieron en la convocatoria de 14 de agosto de 1867 y que ratificó el 13 de diciembre del mismo año. En circular de 3 de marzo de 1870, Juárez insistió:

"Con el establecimiento del Senado, los Estados tendrán una representación directa e igual en la formación de las leyes."

En su última presentación ante el Congreso, el 1o. de abril de 1872, año de su muerte, recomendó a la representación nacional algunas reformas a la Constitución. "Entre las reformas a que aludo —expresó— figura en primer término la creación de un Senado, que modere y perfeccione la acción legislativa, constituyendo, además, el gran Tribunal para los delitos oficiales de los altos funcionarios."

Como el Senado representaba en realidad un factor de equilibrio político y el medio de representación igualitaria de los Estados en el sistema federal, durante la administración del presidente Sebastián Lerdo de Tejada se reformó la Constitución y se restableció el Poder Legislativo dividido en dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores.

En efecto, la reforma del artículo 51 de la Constitución de 1857, del 13 de noviembre de 1874, decía:

"El Poder Legislativo de la Nación se depositará en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores."

En esta forma se volvió ya definitivamente, al sistema bicamarista.

Caracterización del Derecho Legislativo Mexicano, por la Constitución de 1917.

La caracterización del Poder Legislativo, como un poder federal, responde a la trayectoria de las tres grandes Constituciones federales que han alcanzado vigencia en México: la de 1824, la de 1857 y la de 1917. Pero, en donde se encuentra mayor similitud en materia de Derecho Legislativo, es en las Constituciones de 1857 y 1917.

El Título Tercero de la Constitución de 1917, contiene los mismos capítulos y secciones sobre el Poder Legislativo, que el Título Tercero de la Constitución de 1857. Estas materias, idénticas, comprenden:

De la División de Poderes.

Del Poder Legislativo.

De la elección e instalación del Congreso.

De la Iniciativa y Formación de las Leyes.

De las Facultades del Congreso.

De la Comisión Permanente.

En consecuencia, las Constituciones de 1857 y 1917 adoptaron la misma arquitectura, sistematizando las materias en forma idéntica a través de cuatro párrafos o secciones.

Estas materias caracterizan a nuestro Derecho Legislativo, en la siguiente forma:

a) Se sustenta en la doctrina de la división de poderes, originalmente adoptada por las Constituciones de Cádiz y Apatzingán.

b) Constituye un Poder Legislativo por medio del cual y junto con los otros poderes, el pueblo ejerce su soberanía. Este principio se ha sostenido desde los Elementos Constitucionales de Rayón de 1811.

c) Establece un Poder Legislativo de tipo federal, denominado Congreso General desde la Constitución de 1824.

d) Adopta el sistema congresional seguido desde 1824, ya que el Constituyente de 1916-17 desechó definitivamente la forma parlamentaria.

e) Continúa adoptando el sistema bicamarista, restablecido definitivamente en 1874.

f) Constituye una Cámara de Diputados compuesta de representantes de la Nación.

g) Constituye una Cámara de Senadores compuesta de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal.

h) Confiere a cada Cámara la calificación de las elecciones de sus miembros.

i) Establece que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto.

j) Establece que la iniciativa de las leyes compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, según lo estatuido desde la Constitución de 1824.

k) Determina la discusión y votación sucesiva en ambas Cámaras para todo proyecto de ley o decreto que no sea de resolución exclusiva de alguna de ellas.

l) Establece facultades que pertenecen al Congreso General, facultades exclusivas de cada Cámara y facultades iguales pero separadas para ambas Cámaras.

m) Prosigue instituyendo la Comisión Permanente, establecida desde la Constitución española de 1812.

n) Adopta los períodos extraordinarios de sesiones, establecidos con las Cortes extraordinarias, desde 1812.

En síntesis, el derecho Legislativo Mexicano vigente, establece un Poder Legislativo de tipo federal, de elección popular, autónomo en su constitución y facultades, coordinado en sus funciones a los otros poderes, permanente, de sistema congresional bicamarista, colegiado, deliberante y conformador del régimen de derecho en el Estado Mexicano.

Adiciones y reformas.

La Constitución de 1917, ha registrado las siguientes adiciones y reformas a los artículos que comprenden el Capítulo II de su Título Tercero, relativo al Poder Legislativo:

Artículo	*Fecha de su publicación en el "Diario Oficial"*
51 Ref	29 de abril de 1933
52 Ref.	20 de agosto de 1928
52 Ref.	30 de diciembre de 1942
52 Ref.	11 de junio de 1951
52 Ref.	20 de diciembre de 1960
52 Ref.	14 de febrero de 1972
54 Ref. y Adic.	22 de junio de 1963
54 Ref. y Adic. Fracs. I, II y III	14 de febrero de 1972
55 Ref. Frac. II.	14 de febrero de 1972
55 Ref. Frac. V	29 de abril de 1933
55 Ref. Frac. VI	29 de abril de 1933
55 Adic. Frac. VII	29 de abril de 1933
56 Ref.	29 de abril de 1933
58 Ref.	29 de abril de 1933
58 Ref.	14 de febrero de 1972
59 Ref.	29 de abril de 1933
63 Ref. y Adic.	22 de junio de 1963
67 Ref.	24 de noviembre de 1923
69 Ref.	24 de noviembre de 1923
72 Ref. inciso j)	24 de noviembre de 1923 (1)
73 Ref. Frac. VI	20 de agosto de 1928
73 Ref. Frac. VI Base 4a. último párrafo	15 de diciembre de 1934
73 Ref. Frac. VI	14 de diciembre de 1940
73 Ref. Frac. VI Base 4a.	21 de septiembre de 1944
73 Ref. Frac. VI Base 4a. Ultimo párrafo	19 de febrero de 1951
73 Ref. Frac. VIII	30 de diciembre de 1946
73 Ref. Frac. IX	24 de octubre de 1942
73 Ref. Frac. X	6 de septiembre de 1929
73 Ref. Frac. X	27 de abril de 1933
73 Ref. Frac. X	18 de enero de 1934
73 Ref. Frac. X	18 de enero de 1935

(1) *En el "Diario Oficial" aparece como Inciso I).*

Artículo	*Fecha de su publicación en el "Diario Oficial"*
73 Ref. Frac. X	14 de diciembre de 1940
73 Ref. Frac. X	24 de octubre de 1942
73 Ref. Frac. X	18 de noviembre de 1942
73 Adic. Frac. X	29 de diciembre de 1947
73 Ref. Frac. XIII	21 de octubre de 1966
73 Ref. Frac. XIV	10 de febrero de 1944
73 Ref. Frac. XVI	18 de enero de 1934
73 Adic. Frac. XVI Base 4a.	6 de julio de 1971
73 Ref. Frac. XXV	8 de julio de 1921 (2)
73 Ref. Frac. XXV	13 de diciembre de 1934
73 Adic. Frac. XXV	13 de enero de 1966
73 Ref. Frac. XXVI	29 de abril de 1933
73 Adic. inciso g) Frac. XXIX	10 de febrero de 1949
73 Ref. Frac. XXIX	24 de octubre de 1942
73 Adic. Frac. XXIX - B	24 de octubre de 1967
73 Adic. Frac. XXX	24 de octubre de 1942
74 Ref. Frac. I	6 de julio de 1971
74 Adic. Frac. VI	20 de agosto de 1928
74 Adic. Frac. VII	20 de agosto de 1928
74 Adic. Frac. VIII	20 de agosto de 1928 (3)
76 Ref. Frac. II	10 de febrero de 1944
76 Adic. Frac. VIII	20 de agosto de 1928
76 Adic. Frac. IX	20 de agosto de 1928
79 Ref. y Adic. Frac. III	21 de octubre de 1966
79 Ref. Frac. IV	24 de noviembre de 1923
79 Adic. Frac. V	20 de agosto de 1928
79 Adic. Frac. VI	29 de abril de 1933
79 Adic. Frac. VII	21 de octubre de 1966
79 Adic. Frac. VIII	6 de julio de 1971
79 Adic. Frac. IX	6 de julio de 1971

De 1917 a 1973, o sea en 56 años, el Derecho Legislativo Mexicano ha registrado 61 modificaciones, entre reformas y adiciones a la Constitución en su capítulo sobre el Poder Legislativo.

(2) *Originalmente fue la Fracción XXVII.*

(3) *La Frac. VI del Art. 74 del texto original de la Constitución, pasó a ser Frac. VIII por razón de las adiciones de las Fracs. VI y VII.*

CAPITULO II

FUENTES HISTORICAS DEL DERECHO LEGISLATIVO MEXICANO

Segunda Parte:

Fuentes Reglamentarias

por

MOISES OCHOA CAMPOS

Los decretos de 23 de junio y 11 de agosto de 1813.—El primer reglamento, de 11 de septiembre de 1813.—El reglamento de 1821 para el gobierno interior de las Cortes.—El reglamento de 2 de noviembre de 1822.—El reglamento de 25 de abril de 1823.—El reglamento de 23 de diciembre de 1824.—Las adiciones de 1828.—La reforma reglamentaria de 25 de febrero de 1834.—La Ley de 2 de mayo de 1835.—La ley de 9 de septiembre de 1835.—La ley de 22 de septiembre de 1835.—La ley de 26 de marzo de 1836.—El reglamento de 29 de octubre de 1840.—El reglamento provisional de 1844.—El reglamento de 4 de diciembre de 1857.—El reglamento de 20 de diciembre de 1897.—Los decretos de 1916.—Las adiciones de 1925.—El acuerdo de 1932.—El reglamento vigente de 1934.—Las reformas al reglamento vigente.

Los decretos de 23 de junio
y 11 de agosto de 1813.

Durante la primera temporada de vigencia de la Constitución de Cádiz, las Cortes españolas generales y extraordinarias, decretaron diversas instrucciones para la elección de diputados de Cortes.

El Decreto de 23 de junio de 1813, establecía: "En los años en que deban celebrarse con arreglo a la Constitución las juntas electorales de parroquia para la elección de diputados de Cortes, deberá el jefe político de la provincia, bajo su responsabilidad, circular, a lo menos un mes antes del día en que han de celebrarse las citadas juntas electorales, un recuerdo a toda la provincia de la obligación constitucional de proceder a estas elecciones en el día y forma prescriptos por la Constitución. Este recuerdo no será, sin embargo, necesario para que en todos los pueblos se proceda a estas elecciones del modo que está mandado en la Constitución y en el Artículo XXIII del capítulo I de esta instrucción."

Dicho Artículo XXIII disponía: "El último domingo de noviembre de 1813 en ultamar y el último domingo de septiembre de 1814 en la Península, islas y posesiones adyacentes y así sucesivamente cada dos años en que deben celebrarse las juntas electorales de parroquia de que habla el capítulo III, título III de la Constitución, el que presida el ayuntamiento de cada pueblo deberá bajo la más estrecha responsabilidad, avisar a los vecinos por los medios que estén en uso, de que en el próximo domingo se han de celebrar, con arreglo a la Constitución, la junta o juntas electorales de parroquia, para nombrar el elector o electores que correspondan al pueblo y que han de concurrir en el día señalado por la misma Constitución a las elecciones de partido. A este efecto, el que presida el ayuntamiento le convocará en el día en que ha de darse este anticipado aviso a los vecinos, para que en el mismo ayuntamiento se designen las personas que con areglo a lo que previene el Artículo 46 de la Constitución, deban presidir las juntas electorales de parroquia. Celebradas que sean estas juntas, dará el que presida el ayuntamiento, parte al jefe político de la provincia de haberse ejecutado."

A su vez, el Decreto de 11 de agosto de 1813 ordenaba: "Los que ejerzan cargos concejiles pueden ser elegidos diputados de Cortes o individuos de la diputación provincial; pero en el hecho mismo de tomar posesión de sus nuevos cargos, quedan vacantes los que antes obtenían, entendiéndose así en la Península, y en ultramar luego que emprendan el viaje para sus destinos."

El Primer Reglamento,
de 11 de septiembre de 1813.

La historia de nuestro Derecho Legislativo en materia reglamentaria, se inicia con el primer Reglamento del Congreso Nacional, que fue formulado personalmente por don José María Morelos.

Previamente, Morelos había redactado en su cuartel general de Acapulco, el 28 de junio de 1813, la Convocatoria para el Congreso que debía reunirse en Chilpancingo y que figura en la "Colección de Documentos" de J.E. Hernández Dávalos, Tomo V, pág. 133.

Dicho documento disponía la forma en que se elegirían a pluralidad de votos, los electores de cada Subdelegación, para que concurriesen a Chilpancingo a la junta general de representantes que designaría al diputado por cada provincia.

La propia Convocatoria advertía a los electores "que sus votos deberán recaer precisamente en sujeto americano, de probidad y de conocidas luces, recomendable por su acendrado patriotismo y si posible es, nativo de la misma provincia como que va a ser miembro del Congreso, Defensor y Padre de todos y cada uno de los pueblos de su provincia, para quienes debe solicitar todo bien y defenderlos de todo mal".

Posteriormente, en la sesión del 13 de septiembre de 1813 con que se celebró la instalación del Congreso en Chilpancingo, el abogado Rosains leyó el Reglamento del Congreso Soberano, formado por Morelos.

El Reglamento había sido dado en la propia ciudad de Chilpancingo, el 11 de septiembre de 1813 y consideraba la necesidad de formar un cuerpo representativo de la soberanía nacional y que ese cuerpo se derivase de la propia fuente del pueblo.

El reglamento contenía lo siguiente en materia legislativa:

a) Celebración de una junta electoral para la elección de los diputados representantes de sus respectivas provincias.
b) Designación de los diputados por las provincias aún ocupadas por los realistas.
c) Separación de poderes, en legislativo, ejecutivo y judicial.
d) Designación de un presidente, un vicepresidente y dos secretarios del Congreso.
e) Expedición solemne de un decreto declaratorio de la Independencia.
f) Obligación de proceder a discusiones y debates públicos, previos a las determinaciones legales del Congreso.
g) Se confería el derecho de iniciativa de las leyes, a los diputados y al generalísimo de las armas encargado del poder ejecutivo.
h) El Congreso sesionaría diariamente a excepción de los días festivos, y las sesiones durarían dos horas.
i) Se reglamentaba la forma de realizar las votaciones y la fórmula para extender los decretos.
j) Se disponía la forma en que el poder ejecutivo debía promulgar dichos decretos.
k) Se reglamentaban las obligaciones y facultades del Presidente del Congreso.
l) Los diputados durarían en sus cargos cuatro años, podían ser reelegidos y sus personas se consideraban sagradas e inviolables.

El reglamento de 1813 no solamente contenía disposiciones sobre el Poder Legislativo, sino que en sus 59 artículos abarcaba al Ejecutivo y al Judicial. En consecuencia, este documento se revistió de una triple significación: fue un ordenamiento electoral de la insurgencia, fue el primer Reglamento del Poder Legislativo mexicano y alcanzó la categoría de un verdadero plan de Constitución.

El Reglamento de 1821 para el gobierno interior de las Cortes.

Al restablecerse la vigencia de la Constitución española, las Cortes, usando de la facultad que les concedía la propia Constitución, decretaron el Reglamento para su gobierno interior, de 29 de junio de 1821.

Ese Reglamento tiene la importancia de haber servido de modelo a varios de los posteriores ordenamientos reglamentarios que rigieron en el siglo XIX y contenía los siguientes capítulos:

I. Del lugar de las sesiones.
II. De las Juntas Preparatorias de Cortes.
III. Del Presidente y Vicepresidente.
IV. De los Secretarios.
V. De los Diputados.
VI. De las sesiones.
VII. De las Comisiones.
VIII. De las proposiciones y discusiones.
IX. De las votaciones.
X. De los Decretos.
XI. De las elecciones o propuestas que corresponden a las Cortes.
XII. Del modo de exigir la responsabilidad a los Secretarios del Despacho.
XIII. De las Diputaciones de las Cortes para presentarse al Rey.
XIV. Del ceremonial con que ha de ser recibido el Rey en las Cortes.
XV. Del ceremonial con que deberá ser recibido el Regente o Regencia en las Cortes.
XVI. De lo que deben hacer las Cortes en el fallecimiento del Rey y en el advenimiento del sucesor al trono.
XVII. De lo que deben hacer las Cortes en el nacimiento del Príncipe de Asturias y de los Infantes, reconocimiento del Príncipe de Asturias por las Cortes y del juramento que este debe hacer en ellas.
XVIII. Del orden y gobierno interior del edificio de las Cortes.
XIX. De la Secretaría de las Cortes.
XX. De los subalternos de las Cortes.
XXI. De la guardia de las Cortes.
XXII. De la Tesorería de las Cortes.
XXIII. De la Redacción del Diario.
XXIV. De la Biblioteca de Cortes.
XXV. De la Diputación permanente de Cortes.

Capítulo Adicional. Del modo de juzgar a los señores Diputados por abuso de libertad de imprenta.

El Reglamento monarquista de 1821, adaptado a la forma republicana y consecuentemente, con las supresiones y modificaciones del caso, a la vez que refundiendo sus materias en un menor número de capítulos, sirvió de patrón formal al Derecho Legislativo Mexicano de aquellas décadas, en su fuente reglamentaria.

Sin embargo, sus modalidades lo singularizaron en su elemento material, por reglamentar:

a) Un régimen de cierto tipo parlamentario, aunque no en sentido estricto, al resolver las Cortes cualquier duda que ocurriese en la Sucesión a la corona y al elegir Regencia o Regente del reino, a la vez que al establecerse que los secretarios de Estado y del Despacho eran responsables ante las Cortes y propuestos por éstas al Rey, pero nombrados y separados libremente por éste.

b) Un sistema unicamarista, en el que se reglamentaron por primera vez las funciones de la Comisión Permanente, la edición del Diario de Cortes —primer antecedente del Diario de los Debates— y otros numerosos aspectos de la actividad legislativa.

El Reglamento de
2 de noviembre de 1822.

Con el título de Bases Orgánicas de la Junta Nacional Instituyente, el 2 de noviembre de 1822 se expidió el Reglamento del órgano en que se depositó el Poder Legislativo. Entre sus disposiciones, comprendía las siguientes:

a) "Tendrá la Iniciativa de la Constitución que ha de formarse para el Imperio."

b) "Acompañará al proyecto de Constitución la correspondiente ley orgánica, que determine el modo con que se debe discutir, decretar y sancionar la misma Constitución."

c) "Será objeto especial de la Junta, formar la convocatoria para la inmediata representación nacional."

d) "La Junta conservará para su representación nacional, el ejercicio del Poder Legislativo en todos los casos que, en concepto de no poderse reservar para que tengan la emanación y consecuencia que en todas las leyes debe procurarse de la Constitución, proponga como urgentes el Poder Ejecutivo."

e) "Para la discusión del proyecto de Constitución, convocatoria de ella, reglamento y demás leyes, se admitirán los oradores del gobierno."

f) "Por primera diligencia, formará la Junta para su Gobierno Interior un reglamento."

g) Este determinará "los justos límites de la inviolabilidad de los diputados".

h) "La Junta tendrá un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios."

i) "Los suplentes podrán ser elegidos para vicepresidentes y secretarios."

A esto se añadió en sesión de 5 de noviembre de ese año: "Los diputados suplentes asistirán a las sesiones de la Junta y tomarán parte en las discusiones, pero no tendrán voto sino cuando ocupen el lugar de los propietarios".

El Reglamento de 25 de abril de 1823.

Después de consumada la independencia, el segundo Reglamento del Congreso Mexicano fue el expedido por decreto de 25 de abril de 1823.

El Congreso Constituyente Mexicano, decretó en esa fecha el *Reglamento del soberano Congreso para su gobierno interior,* que contenía quince capítulos y 146 artículos.

Los capítulos que, en detallada reglamentación, comprendía el documento, eran los siguientes:

I. Del lugar de las sesiones.
II. Del Presidente y Vicepresidente.
III. De los Secretarios.
IV. De los Diputados.
V. De las sesiones.
VI. De las Comisiones.
VII. De las proposiciones y discusiones.
VIII. De las votaciones.
IX. De los Decretos.
X. Del modo de exigir la responsabilidad a los secretarios del despacho.
XI. Del ceremonial con que deberá ser recibido el Poder Ejecutivo en el Congreso.
XII. Del orden y gobierno interior del palacio del Congreso.
XIII. De la secretaría del Congreso.
XIV. De la guardia del Congreso.
XV. De la Tesorería del Congreso.

Entre sus disposiciones más interesantes figuraban las relativas al Palacio del Congreso; a las sesiones que debían ser diarias, excepto los domingos y fechas de gran solemnidad; a que dichas sesiones durarían cuatro horas; a las comisiones permanentes y especiales; a las discusiones sobre proyectos de decreto, en lo general y en lo particular; a las tres formas de votación; a que los diputados podrían hacer en el Congreso, las reconvenciones que tuvieren por justas a los secretarios del despacho, a quienes el propio Congreso podía exigir la responsabilidad en el desempeño de su encargo; a que habría una guardia militar en el palacio del Congreso, cuyo jefe solamente recibiría órdenes del presidente del mismo y a que funcionaría una tesorería del Congreso en la que deberían entrar todos los caudales librados por las provincias para las dietas de los diputados.

El Reglamento era meticuloso en todo lo concerniente al funcionamiento del Congreso. En cambio, por tratarse de un Congreso Constituyente, no hacía referencia a la fórmula y modo de expedir los decretos, sino que relegaba esta disposición para cuando se hubiese dado la Constitución nacional. Entretanto se seguiría el estilo adoptado o que se determinare al tiempo de aprobarse las minutas de decretos.

El Reglamento de 23 de diciembre de 1824.

El soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, decretó el 23 de diciembre de 1824 el Reglamento para el Gobierno

Interior del Congreso General, que tuvo gran influencia en el siglo pasado durante las épocas en que rigió el sistema federativo.

Este Reglamento constaba de 198 artículos, comprendidos en los siguientes capítulos:

I. De la instalación de las Cámaras.
II. De la Presidencia.
III. De los Secretarios.
IV. De las sesiones.
V. De la iniciativa de las leyes.
VI. De las comisiones.
VII. De las discusiones.
VIII. De la revisión de las leyes.
IX. De las votaciones.
X. De la expedición de las leyes.
XI. Del Gran Jurado.
XII. Ceremonial.
XIII. De la guardia.
XIV. De la Tesorería del Congreso.
XV. De las galerías.

En el reglamento de 1824 se precisaron muchos procedimientos, entre ellos, el de la instalación de las Cámaras; los relacionados con las funciones del presidente y de los secretarios; los concernientes a las comisiones, a las discusiones y a las votaciones.

Se dispuso que las sesiones serían públicas, pero que habría sesiones secretas los lunes y jueves de cada semana para tratar los asuntos que exigiesen reserva.

El 2 de mayo de 1829 había de acordar la Cámara de representantes que los días miércoles de cada semana se dedicasen a tratar exclusivamente los negocios de particulares.

Para la iniciativa de las leyes se adoptó un trámite muy parecido al actual y se dio un curso especial a los casos de urgencia, de obvia resolución o de poca importancia, pero se señaló que ninguna proposición podría discutirse sin que primero pasase a la Comisión a que perteneciera.

Para el despacho de los negocios se confirmó el funcionamiento de comisiones permanentes y especiales. Se consignaron las permanentes, que serían: de puntos constitucionales, de gobernación, de relaciones exteriores, de hacienda, de crédito público, de justicia, de negocios eclesiásticos, de guerra y marina, de industria agrícola y fabril, de libertad de imprenta, de policía interior y de peticiones. En consecuencia, las 17 comisiones permanentes, establecidas por el Reglamento anterior, de 1823, se redujeron a 12.

Las comisiones especiales eran las de poderes, de patronato y concordato, de moneda, de colonización o población y de manifiesto.

Se estableció la Gran Comisión, compuesta del diputado o senador más antiguo, por cada uno de los Estados o territorios que tuviesen representantes presentes.

Además, el Reglamento del Congreso incluyó un capítulo sobre la expedición de las leyes, con especificación de las formalidades dispuestas en los artículos 137, 138 y 139 de este Reglamento de 1824.

Las adiciones de 1828.

Con fecha 2 de febrero de 1828, se promulgaron adiciones al Reglamento Interior de las Cámaras.

El Decreto respectivo disponía que, después del artículo 147 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, se tuviesen por insertos cuatro artículos más, del 148 al 151.

Las adiciones se referían al Gran Jurado y señalaban el procedimiento a seguir en el caso de que el presunto reo no estuviese en la Capital de la República cuando el expediente de la acusación se hallase suficientemente instruido.

La Reforma Reglamentaria de 25 de febrero de 1834.

El 25 de febrero de 1834, se reformaron los artículos 122 y 123 del Reglamento Interior del Congreso General, para quedar como sigue:

Artículo 122. "Las votaciones serán precisamente nominales: Primero. Cuando se pregunte si ha o no lugar a votar algún proyecto de ley o decreto en lo general. Segundo. Cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo. Tercero. Cuando lo pida un individuo de la Cámara y sea apoyado por otros siete."

Artículo 123. "Las demás votaciones de los proyectos de ley o decreto y las de cualquier otro asunto que no sea exceptuado, se harán del segundo modo que expresa el artículo 120."

La Ley de 2 de mayo de 1835.

Esta Ley hizo la declaración de facultades del Congreso General para hacer alteraciones en la Constitución:

Artículo 1o. "En el actual Congreso General residen, por voluntad de la nación, todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer en la Constitución del año de 1824 cuantas alteraciones crea convenientes al bien de la misma nación, sin las trabas y moratorias que aquélla prescribe."

Artículo 2o. "El Congreso se prefija por límites de dichas facultades, las que detalla el artículo 171 de la mencionada Constitución."

La Ley de 9 de septiembre de 1835.

La Ley de 9 de septiembre de 1835 tuvo una enorme importancia, porque estableció en su artículo 1o.: "El Congreso General se declara investido

por la nación de amplias facultades aun para variar la forma de gobierno y constituirlo de nuevo."

La propia ley dispuso que el Congreso General continuara reuniéndose en sesión conjunta de las dos Cámaras en el local de la de diputados y que "El presidente y secretarios de la misma Cámara fungirán estos oficios para el solo efecto de la renovación de los mismos y del de vicepresidente, que se verificará acto continuo a la reunión de las dos cámaras."

La Ley de 22 de septiembre de 1835.

La Ley de 22 de septiembre de 1835 señaló en su artículo 1o. que "El Congreso General, reunido como lo previene la ley de 9 de septiembre del presente año, ha resumido todas las atribuciones, así comunes como peculiares de cada cámara, quedando suspensos los artículos de la acta consecutiva, de la Constitución general y del reglamento interior del Congreso, en la parte en que previenen o suponen la división de cámaras."

Agregaba que las dudas que se presentasen a consecuencia de dicha suspensión de división de cámaras, se resolverían económicamente o en caso necesario, por medio de ley o decreto.

El artículo 3o. añadía: "Las resoluciones del Congreso General, mientras permanezca reunido, se comunicarán al gobierno firmadas por el presidente y dos secretarios."

La Ley de 26 de marzo de 1836.

Esta ley estableció que "Las sesiones del Congreso General, comenzarán a la hora de reglamento con los representantes que se hallaren presentes: se darán las lecturas y se discutirán los asuntos, pero aunque se den por suficientemente discutidos, se diferirá la votación de los que produjeren ley o decreto, para cuando esté presente la mitad y uno más y la de aquéllos que sean puramente económicos, para cuando haya un tercio del número total de individuos que deben componer al Congreso General."

El Reglamento de 29 de octubre de 1840.

El 29 de octubre de 1840, se publicó el Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional.

En su artículo 2o. establecía que "La Gran Comisión de cada Cámara, nombrará de entre los individuos de ésta, a pluralidad absoluta de votos, doce en la de diputados y ocho en la de senadores, unos y otros del estado secular y la lista de ellos será presentada a la Cámara respectiva para su aprobación en el día siguiente al de la apertura de las primeras sesiones de cada bienio constitucional."

El artículo 3o. agregaba: "Aprobada la lista por la Cámara, se sacarán en ella por suerte, de entre los nombrados, tres individuos que compondrán la sesión del Gran Jurado, en el citado bienio y otro que sin voto, servirá a ésta de secretario."

El Reglamento señalaba la forma en que las acusaciones contra funcionarios complicados en algún delito, debían ser conocidas por las secciones de la Cámara de Diputados y en su caso por la del Senado y añadía los procedimientos a seguir por la sesión del Gran Jurado.

El Reglamento Provisional de 1844.

Con fecha 30 de marzo de 1844, se expidió el Reglamento provisional para el gobierno de la Diputación Permanente.

Este Reglamento constaba de 10 artículos y disponía que "Al nombrar las cámaras los individuos que respectivamente les corresponde para formar la diputación permanente, conforme al artículo 80 de las Bases Orgánicas, la de senadores nombrará tres suplentes y cuatro la de diputados, para que por su orden cubran las faltas de aquéllos, ya temporales ya perpetuas."

Disponía además que "al siguiente día de cerrarse las sesiones de cada período, se reunirán los propietarios nombrados para formar la diputación permanente" y que "elegirán de entre ellos mismos, un presidente y un secretario, con lo que se declarará instalada la diputación".

Se reglamentaban las sesiones, las comisiones permanentes y especiales que funcionarían en su seno y las atribuciones que correspondían al pleno de la corporación y a su secretario.

El Reglamento de 4 de diciembre de 1857.

Uno de los Reglamentos del Congreso más extenso y detallado, ha sido el de 4 de diciembre de 1857. A tal grado fue prolijo, que se hizo necesario dividirlo en secciones, capítulos y artículos, para su mayor claridad.

Desde luego debemos advertir que, a diferencia de todos los demás reglamentos del Congreso, este es el único que ha llevado por título "Reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión", en vez de Congreso General.

El Reglamento constaba de 258 artículos, comprendidos en siete secciones y 29 capítulos. Las materias que abarcaba eran las siguientes:

Sección primera

De la organización de la Cámara

Cap. I. De las Juntas Preparatorias.
Cap. II. De la instalación de la Cámara y de la apertura y clausura de las sesiones.
Cap. III. De la Presidencia y Vicepresidencia.
Cap. IV. De los Secretarios.
Cap. V. De las Comisiones.
Cap. VI. Del tratamiento del Congreso y sus miembros.
Cap. VII. Del Ceremonial.
Cap. VIII. De la Guardia.

Sección segunda

De las sesiones

Cap. I. De la naturaleza de las sesiones.
Cap. II. De la asistencia de los diputados y penas a los que falten.
Cap. III. De la asistencia de los Secretarios del Despacho.
Cap. IV. De las galerías.

Sección Tercera

De las leyes

Cap. I. De la Iniciativa.
Cap. II. De los dictámenes de Comisión.
Cap. III. De las discusiones.
Cap. IV. De las votaciones.
Cap. V. Del ejercicio de la facultad del Ejecutivo para opinar sobre los proyectos de ley.
Cap. VI. De las dispensas de trámite.
Cap. VII. De las adiciones y modificaciones.
Cap. VIII. De la formación de las leyes.

Sección cuarta

De los asuntos económicos

Cap. I. De su naturaleza.
Cap. II. De sus trámites.

Sección quinta

Del gran jurado

Cap. I. De su organización.
Cap. II. De las personas sujetas al gran jurado.
Cap. III. De la manera de proceder del gran jurado.

Sección sexta

De varias facultades constitucionales cometidas al Congreso

Cap. UNICO. De la manera de ejercerlas.

Sección séptima

De la Diputación Permanente

Cap. I. De su nombramiento e instalación.
Cap. II. De sus atribuciones y deberes.
Cap. III. De su régimen interior.

Debido a la supresión del Senado, por la Constitución de 5 de febrero de 1857, este Reglamento fue unicamarista y por tanto, solamente se refirió a la Cámara de Diputados.

A pesar de lo extenso, dejó de referirse a las secciones que deberían tratar de la tesorería y secretaría del Congreso, así como de la Contaduría Mayor. Estas materias fueron adicionadas posteriormente.

El Reglamento de 20 de diciembre de 1897.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, expedido el 20 de diciembre de 1897 y que comenzó a regir el 1o. de septiembre de 1898, contenía los siguientes capítulos:

1. De la instalación de las Cámaras. 2. De la Presidencia y Vicepresidencia. 3. De los Secretarios y Prosecretarios. 4. De las sesiones. 5. De la iniciativa de las leyes. 6. De las Comisiones. 7. De las discusiones. 8. De la revisión de los proyectos de leyes. 9. De las votaciones. 10 De la fórmula para la expedición de las leyes. 11. De la Comisión Permanente. 12. Ceremonial. 13. De la Tesorería del Congreso. 14. De las galerías. 15. Transitorio.

Este Reglamento contenía 199 artículos más uno transitorio y se caracterizaba por lo siguiente: establecía que el Congreso tendría cada año dos períodos de sesiones ordinarias; el primero, prorrogable hasta por treinta días útiles, del 16 de septiembre al 15 de diciembre y el segundo prorrogable hasta por quince días útiles, del 1o. de abril al último día de mayo; la Comisión Instaladora se compondría de cuatro miembros; se nombrarían dos Comisiones Dictaminadoras; para integrar la Gran Comisión en el Senado, se disponía que el senador más antiguo que estuviese presente representaría a su Entidad.

En otros aspectos se caracterizaba el Reglamento de 1897, pero por la semejanza del actual con aquél, no es necesario insistir en el contenido de sus artículos.

La importancia de este Reglamento se debió a que sentó precedente y su modelo ha regido hasta nuestros días.

Los decretos de 19 de septiembre y de 17 de noviembre de 1916.

El decreto expedido por don Venustiano Carranza el 19 de septiembre de 1916, convocó a elecciones de diputados al Congreso Constituyente y dispuso en su artículo 5 que las sesiones de éste se rigiesen por el reglamento interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con las modificaciones que el mismo Congreso Constituyente creyere oportuno hacerle por razón de su objeto especial, en sus tres primeras sesiones.

Los artículos del 3 al 11 de dicho reglamento, establecían la manera de proceder en las juntas previas a la instalación de dicho poder, pero por referirse esas disposiciones a un Congreso ordinario, podían ofrecer algunas dificultades en su aplicación y para prevenirlas, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, expidió el

decreto de 17 de noviembre de 1916, que contenía las reglas categóricas y precisas para evitar toda duda sobre el particular.

Este reglamento de 17 de noviembre de 1916, para la celebración de las Juntas Previas a la instalación del Congreso Constituyente, contenía 11 artículos que normaron la reunión de los diputados en la ciudad de Querétaro, hasta la instalación del propio Congreso.

Las adiciones al Reglamento de 5 de octubre de 1925.

Con fecha 5 de octubre de 1925, se publicó el decreto que adicionó los artículos 23 y 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, en lo relativo a portación de armas.

El artículo 23 fue adicionado con la fracción XIII que dice: "Invitar a abandonar el Salón, por sí o a excitativa de algún individuo de la Cámara, al miembro de ésta que se presente armado."

El artículo 47 se adicionó con el siguiente párrafo: "Tampoco es permitido presentarse portando armas dentro del Salón."

El Acuerdo de 17 de agosto de 1932.

El 17 de agosto de 1932, se publicó en el "Diario Oficial" el acuerdo por el cual se fijó la nueva fórmula que deberá calzar los decretos y leyes que promulgue el Ejecutivo de la Unión, ya sea que provengan de las Cámaras Legisladoras o que el mismo Ejecutivo los dicte.

La antigua fórmula decía: "Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento". "Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, Distrito Federal, a..."

La nueva fórmula dice: "En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su publicación y observancia, promulgo la (el) presente ley (decreto) en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, a..."

El Reglamento vigente de 20 de marzo de 1934.

El Reglamento vigente para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, comenzó a regir a partir de la fecha de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación, de 20 de marzo de 1934.

Este Reglamento contiene los siguientes capítulos: 1. De la Instalación de las Cámaras. 2. De la Presidencia y Vicepresidencia. 3. De los Secretarios y Prosecretarios. 4. De las Sesiones. 5. De la Iniciativa de las Leyes. 6. De las Comisiones. 7. De las Discusiones. 8. De la Revisión de los Proyectos de Ley. 9. De las votaciones. 10. De la fórmula para la Expedición de las leyes. 11. De la Comisión Permanente. 12. Del "Diario de los Debates". 13. Ceremonial. 14. De la Tesorería. 15. De las galerías. 16. Transitorios.

En cuanto a la estructura federal, el Reglamento vigente conserva en lo general, los lineamientos contenidos desde el Reglamento de 23 de diciembre de 1824, que fue nuestro primer Reglamento bicamarista.

De ese Reglamento data el funcionamiento de la Gran Comisión, así como las medidas que formaron el capítulo sobre la expedición de las leyes.

Pero, el modelo del actual, es el Reglamento de 20 de diciembre de 1897.

No obstante, el Reglamento de 1934, a través de sus 214 artículos, es uno de los más completos en la materia que regula y perfecciona al de 1897. Las obligaciones del Presidente, se precisan más ampliamente; en igual forma se hace con los Secretarios y Prosecretarios; agrega el capítulo sobre el "Diario de los Debates"; dispone que ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra; distingue el trámite para las iniciativas de ley y para las simples proposiciones, etc.

Las Reformas al Reglamento vigente.

Como decíamos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos, vigente, se publicó en el "Diario Oficial" el 20 de marzo de 1934.

El 21 de noviembre de ese mismo año de 1934, se publicó la reforma al artículo 46.

El 31 de diciembre de 1935, se publicó la primera reforma al artículo 177.

El 16 de octubre de 1937, se publicaron las reformas a los artículos 13, 23, 28, 31, 51, 65, 66, 68, 69, 72, 76, 84, 172 y 204, así como la segunda reforma al artículo 177.

El 1o. de noviembre de 1937, el "Diario Oficial" publicó el Decreto cuyo artículo único dice: "Se deroga el Decreto que modifica el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado por la XXXVI Legislatura en sesión del 30 de diciembre de 1935 y publicado en el 'Diario Oficial' de la Federación de fecha 16 de octubre actual, quedando en vigor las disposiciones contenidas en el Reglamento publicado el 20 de marzo de 1934."

El 27 de enero de 1940, se publicó el Decreto cuyo artículo único reformó los artículos 28, 61, 66, 72 fracción IV y 84 del Reglamento.

El 21 de diciembre de 1957, se publicó el Decreto que adicionó al artículo 190 del Reglamento, otorgando a los supervivientes del H. Congreso Constituyente de 1917, el derecho de ocupar, sin voz ni voto, sendas curules en los salones de sesiones de las Cámaras que forman el Congreso de la Unión.

El 31 de diciembre de 1963, se publicó el Decreto que reformó los artículos 3, 5, 6 y 14 del Reglamento.

Y el 21 de octubre de 1966, se publicó el Decreto que reformó los artículos 85, 94, 176 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO III

CARACTERIZACION DEL DERECHO LEGISLATIVO MEXICANO

por

MOISES OCHOA CAMPOS

Las fuentes para el estudio del Derecho Legislativo Mexicano.—Definición como rama especial del Derecho Público.—Positividad y vigencia del Derecho Legislativo Mexicano.—Clasificación de las normas del Derecho Legislativo Mexicano.—El Derecho Legislativo y las funciones de este poder.—La Legislación como fuente y la ley como objeto del Derecho Legislativo.—El dictamen como etapa configurante del proceso legislativo.—Los elementos constitutivos de la ley.—Diferencias entre ley y decreto.—Los actos de control, como una de las funciones del Poder Legislativo.—El Derecho Legislativo y la división de poderes por colaboración y coordinación.—Por qué es Derecho Legislativo y no Derecho Parlamentario.—Un Poder Legislativo de sistema congresional.—Nuestro sistema congresional bicamarista.—Caracterización de la Cámara de Diputados.—Caracterización de la Cámara de Senadores.—De las relaciones entre las Cámaras.—Resumen de las características del Derecho Legislativo Mexicano.

Las fuentes para el estudio del Derecho Legislativo Mexicano.

Las fuentes para el estudio del Derecho Legislativo Mexicano comprenden:

1. *Fuentes Formales:*
   a) La legislación;
   b) La costumbre;
   c) La doctrina.
2. *Fuentes reales o racionales.*
3. *Fuentes históricas.*

Las fuentes formales son aquéllas que forman los procesos de creación de las normas jurídicas.

En el Derecho Legislativo Mexicano son fuentes formales:

a) La *legislación constitucional* de los Estados Unidos Mexicanos, referida a los Títulos Segundo, Capítulo I; Tercero, Capítulos I y II y a los demás artículos relativos;
b) La *legislación reglamentaria* para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
c) La *legislación electoral* en sus partes conducentes;
d) La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda;
e) La Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación;
f) La Ley Orgánica de los Municipios del Territorio de Baja California;
g) El Decreto que establece las causas de retiro forzoso o voluntario de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que faculta al Senado o a la Comisión Permanente para aprobarlos;
h) *El Derecho consuetudinario* o sea el conjunto de principios que tienen como origen la costumbre y que se aplican en numerosos casos con carácter supletorio en el funcionamiento de las Cámaras Legislativas.

Las fuentes reales o racionales son las razones de conveniencia, de justicia, de historia, de seguridad y de bien público, que presiden el proceso de formación de la norma.

En el Derecho Legislativo Mexicano son fuentes reales o racionales:

a) El *"Diario de los Debates"* del Constituyente de 1916-1917, en las partes relativas a la iniciativa, discusión y aprobación de los Títulos Segundo y Tercero y de los demás artículos concernientes a la función legislativa, con sus reformas y adiciones;
b) El *"Diario de los Debates"* de ambas Cámaras, al discutirse y aprobarse el Reglamento vigente;
c) El *"Diario de los Debates"* de ambas Cámaras, al discutirse y aprobarse la Ley Federal Electoral y sus reformas, en sus partes conducentes.

Las fuentes históricas son las que se encuentran en los documentos pretéritos que encierran normas jurídicas.

En el Derecho Legislativo Mexicano son fuentes históricas:

a) Las *legislaciones constitucionales,* en sus partes relativas, que han estado vigentes en el país después de los Elementos Constitucionales de Rayón, de 1811;
b) Las *legislaciones reglamentarias* del Congreso Mexicano, desde la que redactó Morelos en 1813;
c) El *"Diario de los Debates"* de las Cámaras, al discutirse y aprobarse las Constituciones, los Reglamentos del Congreso, las Leyes Electorales y las reformas concernientes al Poder Legislativo, desde el siglo XIX.

El análisis de todas estas fuentes, sirve para el estudio del Derecho Legislativo Mexicano y para su interpretación, pero son las fuentes formales integradas por los procesos legislativo y consuetudinario, las que condicionan la validez de las normas vigentes y positivas de nuestro Derecho Legislativo.

Definición como rama especial del Derecho Público.

Es preciso distinguir las diversas connotaciones de la palabra "derecho". Como *disciplina* del conocimiento, el Derecho estudia lo relativo a las normas jurídicas. Como *rama* del Derecho, es un conjunto de normas.

El Derecho Legislativo es el conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del Poder Público: el Poder Legislativo. Establece su competencia y precisa el proceso de la actividad legislativa —en la que colabora el Poder Ejecutivo—, por la cual se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes.

En consecuencia, el Derecho Legislativo es el que norma la función creadora ordinaria del derecho. Es un Derecho que permite la creación del derecho. En sentido figurado, diríamos que es la matriz del derecho.

Desprendido del Derecho Constitucional, forma su rama *generadora* y a la vez, una rama *específica:*

a) Es específica, en cuanto regula las funciones inherentes y particulares de uno de los órganos del Poder Público;
b) Es generadora, respecto al Derecho Constitucional, en cuanto lo configura con el proceso de la formación de las leyes.

Al establecer el proceso creador de la norma de derecho, instituye el orden jurídico vigente, que es el conjunto de normas imperativo-atributivas que en una cierta época y en un país determinado son declaradas de observancia obligatoria.

Es por lo tanto, el proceso que establece el Derecho Legislativo, la principal fuente formal del derecho, entendiendo por fuente formal los procesos de creación de las normas jurídicas. En consecuencia:

c) Adquiere *autonomía* dentro de las ramas del Derecho Constitucional.

Por ende, se precisa a su vez, como una rama especial del Derecho Público que norma la formación del orden jurídico del Estado.

En resumen, el Derecho Legislativo es una rama especial del Derecho Público, desprendida del Derecho Constitucional, que instituye el proceso legislativo como la principal fuente formal del derecho vigente, al integrar esa rama *específica, generadora y autónoma.*

Positividad y vigencia del
Derecho Legislativo Mexicano.

Precisando nuestros conceptos podemos decir que, el orden jurídico legislativo, es el conjunto de normas imperativo-atributivas que regulan las funciones del Poder encargado de formular las leyes y la colaboración que corresponde al Poder Ejecutivo en este proceso.

Dicho orden jurídico forma la rama especial, denominada Derecho Legislativo que, en su estudio, forma una disciplina del conocimiento.

El Derecho Legislativo Mexicano actual es positivo en lo general y particularmente vigente.

Entendemos por derecho positivo, aquél que se establece con la *observancia* de cualquier precepto vigente o no vigente, o sea, con o sin validez formal.

A su vez entendemos por derecho vigente, aquél que posee el atributo formal de ser *sancionado* por el Estado, sea positivo o no.

La positividad estriba en la *observancia* de cualquier precepto que tenga o no validez formal.

La vigencia radica en la *sanción* formal de que está revestido un precepto.

Esta distinción entre positividad y vigencia se aplica en casos aislados, pero no podría admitirse en relación con la totalidad del orden jurídico legislativo.

Por regla general y salvo excepciones, la vigencia y la positividad se complementan, porque la sanción y la observancia de los preceptos son términos correlacionados dentro del Estado de Derecho.

La costumbre, tan importante en las funciones del Congreso, solamente se convierte en derecho vigente cuando es reconocida por el Estado. La aceptación puede ser *expresa* o *tácita*.

De aquí que podamos decir del Derecho Legislativo Mexicano actual, que es vigente al ser sancionado por el Estado y es positivo al observarse por el órgano legislativo.

Clasificación de las normas
del Derecho Legislativo Mexicano.

En respuesta a necesidades sistemáticas, agruparemos las normas del Derecho Legislativo Mexicano, según los principales criterios de clasificación.

Como preceptos de derecho, son:

a) Desde el punto de vista del sistema a que pertenecen: *nacionales.*
b) Desde el punto de vista de su fuente: *normas de derecho escrito o legislativas y consuetudinarias.*
c) Desde el punto de vista de su ámbito espacial de validez: *federales* en lo general, pero también *locales.*
d) Desde el punto de vista de su ámbito temporal de validez: *de vigencia indeterminada.*
e) Desde el punto de vista de su ámbito material de validez: *reglas de derecho público.*
f) Desde el punto de vista de su ámbito personal de validez: *genéricas.*

g) Desde el punto de vista de su jerarquía: *normas constitucionales y normas reglamentarias.*
h) Desde el punto de vista de sus sanciones: *normas jurídicas provistas de sanción.*
i) Desde el punto de vista de su cualidad: *positivas o permisivas y negativas o prohibitivas.*
j) Desde el punto de vista de sus relaciones de complementación: *primarias y secundarias.*

El Derecho Legislativo y las funciones de este Poder.

El Derecho Legislativo Mexicano, establece cuatro tipos de funciones inherentes al Poder Legislativo:

a) *Funciones de órgano generador:*
   1. Formalmente legislativas.
   2. Materialmente legislativas.
b) *Funciones de órgano interventor:*
   1. Materialmente políticas.
   2. Materialmente administrativas.
   3. Materialmente jurisdiccionales.
c) *Funciones de órgano revisor:*
   Actos de control.
d) *Funciones de órgano específico:*
   De organización interior.

La legislación como fuente y la ley como objeto del Derecho Legislativo.

El Derecho Legislativo es la única rama jurídica que, a la vez que emana de la legislación, conforma el proceso legislativo que culmina con la vigencia de la ley.

En el Derecho Legislativo, la legislación es *fuente* y sucesivamente es el *proceso* de formación de la norma de derecho que es la ley y que es su objeto supremo.

En esta forma, se constituye en receptor y generador de normas y adquiere la categoría de Derecho fuente de los derechos.

En nuestro país, la legislación es la más importante de las fuentes formales del derecho y la ley es el principal objeto de la legislación. Estos dos aspectos caracterizan al Derecho Legislativo Mexicano.

Debemos distinguir entre legislación y ley.

La legislación es el *proceso* por el cual, el Poder Público, a través de uno o varios de sus órganos, formula y promulga las reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes.

El proceso legislativo se forma a su vez, de nueve actos:

a) *Iniciativa,* que es el acto por el cual se somete a la consideración del Congreso un proyecto de Ley.
b) *Dictamen,* que es el acto por el cual una iniciativa pasa a convertirse en una proposición legislativa.
c) *Discusión,* que es el acto por el cual las Cámaras someten a debate el dictamen sobre un proyecto de ley.
d) *Aprobación,* que es el acto por el cual las Cámaras aceptan total o parcialmente un proyecto de ley adoptado por el dictamen de las Comisiones.
e) *Expedición,* que es el acto por el cual el Congreso o en su caso la Cámara respectiva, aplica la fórmula de decretar una ley o decreto.
f) *Sanción,* que es el acto por el cual el Poder Ejecutivo da su aprobación a un proyecto de ley previamente aprobado por las Cámaras.
g) *Promulgación,* que es el acto por el cual el Poder Ejecutivo hace el reconocimiento formal de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida.
h) *Publicación,* que es el acto por el cual la ley ya aprobada, expedida, sancionada y promulgada, se da a conocer por los medios establecidos para ello.
i) *Iniciación de la vigencia,* que es el acto por el cual y en la fecha que se determina, la ley entra en vigor.

En el Derecho Legislativo Mexicano, existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: el *sucesivo* y el *sincrónico*.

El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor, recibe en la terminología jurídica el nombre de *vacatio legis*.

Una excepción en el proceso legislativo, es el caso del *veto* de un proyecto de ley por el Ejecutivo. En este caso, situado en vez de la *sanción*, si el veto es superado por el voto calificado de las dos Cámaras, la ley debe ser promulgada y publicada, a pesar de haber sido desechado el proyecto en todo o en parte por el Ejecutivo.

La ley o el decreto, son el objeto del proceso legislativo. Son la norma jurídica de observancia general que establece los principios del Derecho vigente sancionado formalmente por el Poder Público.

La ley no es fuente del derecho, sino producto de la legislación.

En consecuencia podemos definir a la ley, como la norma jurídica conformada por el proceso legislativo y emanada del Poder Público o sea, provista de vigencia.

Sus características son las siguientes:

a) Es una norma jurídica.
b) Establecida en términos abstractos.
c) De observancia general obligatoria.
d) Que produce efectos generales.
e) Conformada por el proceso legislativo.
f) Que emana del Poder Público.
g) Provista de validez formal o sea de vigencia.

Más adelante se verán las resoluciones que tienen carácter de actos internos o de control.

El dictamen, como etapa configurante del proceso legislativo.

Señalábamos que, el dictamen, forma la segunda etapa dentro del proceso legislativo.

No obstante que la generalidad de los autores pasan por alto esa parte del proceso, nosotros la incorporamos metodológicamente por considerar que es fundamental para nuestro Derecho Legislativo.

El dictamen forma parte del proceso legislativo y se coloca entre la iniciativa de la ley y su discusión. El artículo 60 del Reglamento del Congreso, dice a este respecto:

"Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución."

A su vez, el artículo 87 del Reglamento señala:

"Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación."

De lo anterior se concluye que, en realidad, lo que se discute y vota por cada una de las Cámaras, *no es propiamente la iniciativa, sino el dictamen* que la iniciativa motiva.

La iniciativa solamente motiva la exposición y las proposiciones de la Cámara, contenidas en el dictamen, que es el que se sujeta a discusión y votación. De aquí su importancia fundamental dentro del proceso legislativo.

Esto adquiere mayor relevancia si se considera que las iniciativas que no provienen de los miembros del Congreso, sino del Presidente de la República o de las Legislaturas de los Estados, *pasan inmediatamente* a las Comisiones dictaminadoras, que asumen con ello la verdadera responsabilidad, ya no sólo de la iniciativa en cuestión, sino propiamente de las razones en que se funde su dictamen y de las proposiciones que presente que, repetimos, son las que se sujetan a discusión y votación.

Por medio del procedimiento del dictamen, toda iniciativa se convierte en una proposición hecha suya por las Cámaras. En esta forma, el legislador asume siempre la función principal en la formación de la ley, independientemente de que provenga la iniciativa de su seno o de fuera de él. Por ello, el dictamen significa que, en todo caso, el legislador legisla.

En síntesis y salvo las excepciones consignadas, el dictamen es el acto de incorporación de la iniciativa a la formación de la ley, en el seno de las Cámaras Legislativas o dicho con otras palabras, es el acto por el cual una iniciativa se convierte en una auténtica proposición legislativa. Es por ello, parte esencial de la etapa configurante del proceso legislativo.

La importancia del dictamen queda de manifiesto con sus *atributos* respecto a la iniciativa, ya que en su iniciación, un proyecto de ley puede ser:

a) *Rechazado,*
b) *Modificado,* o
c) *Aprobado.*

Y es de advertirse que son muy frecuentes los casos de modificación de las iniciativas que se presentan en y a las Cámaras.

El dictamen se desenvuelve en dos fases, según el artículo 87 del Reglamento:

a) Un razonamiento o parte general,

b) Una o varias proposiciones contenidas en un proyecto de ley o decreto.

Por lo tanto, el dictamen no es solamente un juicio, sino fundamentalmente, una proposición legislativa.

Los elementos constitutivos de la ley.

El Derecho objetivo es el conjunto de normas imperativo-atributivas que imponen deberes y conceden facultades.

La ley es parte fundamental del Derecho objetivo.

Está constituida por dos elementos:

a) El *material,*

b) El *formal.*

La materia de la ley es la norma jurídica.

La forma de la ley es la manera de formarla y expedirla, a fin de que sea conocida y acatada.

El elemento material radica en los caracteres de la norma legal contenida en la ley:

a) Su carácter *obligatorio,* impuesto por el poder público.

b) Que produzca efectos *generales.*

c) Que se establezca en términos *abstractos.*

A sus características de *obligatoriedad, generalidad* y *abstracción,* se suman las de *impersonalidad* y *permanencia.*

El elemento distintivo del carácter obligatorio de la norma legal, es la *sanción,* que es el medio coactivo de que se vale el poder público para imponer la observancia de la regla.

El elemento distintivo del carácter general de la ley, es la *universalidad* de la regla que se aplica a todos los casos que reúnen las condiciones previstas por ella.

El elemento distintivo del carácter abstracto de la norma legal, es su *cualidad* con exclusión de sujeto, ya que está hecha para aplicarse no en un caso concreto, sino en un número indeterminado de casos.

El elemento formal se exterioriza en el "principio de autoridad formal de la ley", que consiste en el procedimiento por el cual la ley debe ser formada y expedida, con las formalidades que prescribe la Constitución y que integran el proceso de formación de la norma jurídica de observancia general.

Como hemos visto ya, dichas formalidades se cumplen con el proceso legislativo, que comprende el conjunto de actos que van desde la presentación de una iniciativa ante cualquiera de las Cámaras, hasta la publicación de la ley en el "Diario Oficial" y la iniciación de la vigencia, proceso específico del Poder Legislativo en el que colabora el Ejecutivo.

Los actos en que el Ejecutivo colabora en el proceso legislativo son:

a) El derecho de *iniciativa.*
b) La *sanción.*
c) La *promulgación.*
d) La *publicación.*

La excepción en este proceso puede darse en el caso de *veto.*

Por esto podemos repetir que la ley emana del Poder Público, representado por el órgano encargado de su formación, por corresponderle la función legislativa. En ésta, el Poder Legislativo conforma el elemento material de la Ley y con la colaboración del Poder Ejecutivo le da su elemento formal, lo que configura un temperamento al principio de la división de poderes, ya que dos de ellos colaboran en la realización de una función.

Diferencias entre ley y decreto.

El Derecho Legislativo Mexicano establece que "Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto" (Artículo 70 constitucional.)

Tanto la ley como el decreto, son resoluciones normativas, pero sus semejanzas y diferencias permiten tipificarlos como sigue:

a) La ley sólo puede emanar del Congreso General o de los Congresos de los Estados.
b) El decreto puede emanar del Congreso o de las Cámaras como resolución exclusiva de cada una de ellas o de la Comisión Permanente o del Ejecutivo como mandamiento expreso del Presidente, con el refrendo del Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.
c) La ley es toda resolución del Poder Legislativo de carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal que trate sobre materias de interés común.
d) El decreto es toda resolución del Legislativo o del Ejecutivo de carácter obligatorio, particular, concreto e individualizado, relativo a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

Por ejemplo, el Reglamento del Congreso, facultad típicamente administrativa, se convierte en acto legislativo al adquirir el carácter de resolución en forma de decreto.

Los actos de Control, como una de las funciones del Poder Legislativo.

Según el Derecho Legislativo, algunas de las atribuciones de este Poder, tienen función de control.

Los actos de control, se dividen en dos clases: la de los actos *externos* y la de los actos *internos.*

Los actos de control externos, establecen la interrelación entre los poderes y tienden a constituir el equilibrio entre ellos. Por su naturaleza, son

actos de revisión de un poder a otro. Se subdividen en actos de control externos del Poder Legislativo y actos de control externos sobre el Poder Legislativo.

Los actos de control internos, establecen, con su carácter material que es administrativo y con su función que es política, la operatividad dentro del poder y tienden a asegurar el ininterrumpido cumplimiento de las actividades de los legisladores, para acatar con ello la voluntad popular. Por su naturaleza, son actos de autorrevisión dentro de un poder.

El Derecho Legislativo señala los procedimientos para el ejercicio del control.

Los principales son:

I. *Externos del Poder Legislativo:*

a) Sobre el requisito de ser aprobada la suspensión de garantías por el Congreso de la Unión;
b) Sobre facultades hacendarias;
c) Sobre el informe de Gobierno que anualmente debe rendir el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión y las comparecencias de los Secretarios del Despacho;
d) Sobre declaratoria de guerra;
e) Sobre aprobación de Tratados Internacionales;
f) Sobre aprobación de ciertos nombramientos de altos funcionarios y de grados militares;
g) Sobre licencia, renuncia, falta o permiso al Presidente de la República;
h) Sobre solución de conflictos políticos en los Estados;
i) Sobre destitución de funcionarios judiciales;
j) Sobre acusación y desafuero de funcionarios públicos;
k) Sobre aprobación de dictámenes de pensiones de miembros del Poder Judicial Federal.

II. *Externos sobre el Poder Legislativo:*

a) Sobre el derecho de veto, que es la potestad del Presidente de la República para rechazar o modificar alguna ley o resolución del Congreso, con sus excepciones;
b) Sobre Amparo de los individuos contra leyes del Congreso que violen las garantías individuales consagradas en la Constitución.

III. *Internos del Poder Legislativo:*

a) Sobre la Comisión Inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda;
b) Sobre el cumplimiento de sus funciones por los diputados y senadores;
c) Sobre suspensión de sesiones, que ninguna Cámara puede hacer sin consentimiento de la otra;
d) Sobre acusación y desafuero de diputados y senadores al Congreso de la Unión.

El Derecho Legislativo y la división de Poderes por colaboración y coordinación.

La Constitución incorpora a nuestro Derecho Legislativo, a través del artículo 49, el principio de la División de Poderes. Dicho artículo dice en su primer párrafo:

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

Este principio es fundamental en todo régimen democrático, porque como señala la doctrina:

a) *Obliga a que el Poder frene al poder,* esto es, a que haya una distribución equilibrada de las funciones estatales;
b) *Limita el ejercicio de cada poder a través del Derecho,* al obligarlo a realizar estrictamente la función que le es propia y que le corresponde;
c) *Produce la especialización en las funciones,* por la repetición continuada de los mismos actos, con lo que se logra su más eficaz desempeño, y
d) *Se traduce en beneficio de la libertad individual y social,* porque impide el monopolio de poderes, que siempre se produce en detrimento o en violación de esas libertades.

El Poder del Estado es único y así lo señala la Constitución al referirse al Supremo Poder de la Federación. Su división, es solamente para los efectos de su ejercicio.

Pero esto implica que, la división de poderes, no pueda ser ejercida en funciones completamente aisladas y sin relación alguna entre sí.

Aun cuando los tres poderes son independientes en su forma de organizarse y de funcionar, son partes de un todo y se complementan para lograr el funcionamiento total del Poder Público. Por ello, la división de poderes se perfecciona con la *colaboración* y *coordinación* de los mismos.

En tal virtud, si el artículo 49 establece la división tripartita de los poderes, a su vez señala su unidad constitutiva y por lo tanto implica un ejercicio coordinado, complementario y de colaboración y no de oposición o desvinculación.

En síntesis, el principio de la división de poderes, es característico del Estado de Derecho y ha de entenderse como una *colaboración* entre los mismos y no como dislocación en su actividad, esto es, no como separación dentro de la unidad del poder en el Estado, sino como diferenciación y especialización de funciones, que deben ser siempre *coordinadas.*

Por ejemplo, las facultades que en forma exclusiva otorga el artículo 76 al Senado, tienen como propósito establecer este principio de colaboración y responsabilidad mutua entre ese cuerpo y el Ejecutivo, así como mantener la existencia y el funcionamiento del pacto federal.

En consecuencia:

a) El Poder del Estado es único. En México, es el Supremo Poder de la Federación.
b) Para su ejercicio, se divide en tres órganos.
c) Para su eficacia y por su naturaleza complementaria, la división de poderes implica *colaboración y coordinación* de los mismos.

El segundo párrafo del artículo 49 consigna normas de procedimiento y sus excepciones:

"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. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Por qué es Derecho Legislativo y no Derecho Parlamentario.

La rama de derecho que nos ocupa, es Derecho Legislativo, porque regula la organización, las funciones y las facultades del Poder Legislativo que, bajo el sistema Congresional, corresponde al tipo de las Asambleas nacionales representativas cuyas facultades sustanciales son las de la formación de las leyes.

No es Derecho Parlamentario, porque no regula la organización, las funciones y las facultades de un Parlamento, o sea del tipo de las Asambleas de sistema parlamentario que constituyen un *régimen político de gobierno* en el que los ministros son responsables ante la representación nacional y de ésta emana su designación.

Con estos fundamentos, nuestro derecho siempre se ha referido al Poder Legislativo depositado en un Congreso y, en toda nuestra historia, solamente en una ocasión, en la Constitución de Apatzingán de 1814, se ensayó una modalidad de régimen parlamentario y en otra, en relación con el artículo 50 de la Constitución, se presentó una iniciativa de reforma que no prosperó. Fue la de 30 de diciembre de 1917, en la que algunos representantes populares presentaron ante la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma redactada en los siguientes términos:

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Parlamento compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

La iniciativa fue desechada.

Un Poder Legislativo de sistema Congresional.

En el Derecho mexicano, el Poder Legislativo es el órgano del Poder Público constituido por un Congreso General, encargado de la función legislativa de la que dimana la ley, con la colaboración del Poder Ejecutivo.

El Congreso General se caracteriza por ser:

a) Una Asamblea nacional representativa,
b) Integrada por cuerpos colegiados,
c) De carácter deliberante,
d) De sistema bicamarista,
e) En el que sus cuerpos son colegisladores,
f) Con facultades sustanciales legislativas,
g) De las que dimana el carácter imperativo y obligatorio de las leyes, con la colaboración del Poder Ejecutivo.

Nuestro sistema Congresional, como ya hemos apuntado, corresponde al tipo de las Asambleas nacionales representativas y deliberantes que ejercen el Poder Legislativo, con facultades sustanciales que son las de la formación de la ley.

Nuestro sistema congresional bicamarista.

Nuestro Derecho Legislativo establece un sistema *congresional* como un todo y bicamarista en cuanto a sus cuerpos colegisladores.

El artículo 50 de la Constitución dice:

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

En efecto, nuestro Derecho Legislativo establece un sistema *Congresional* que funciona como órgano legislativo del Poder Público en calidad de un todo, ya que, como depositario del Poder Legislativo, es un solo órgano y es en su conjunto, el que asume las facultades propiamente legislativas.

El carácter imperativo y obligatorio de las leyes, dimana del Congreso como unidad, porque ambas Cámaras son complementarias en sus funciones y facultades.

En consecuencia, las facultades del Congreso General son ejercidas por ambas Cámaras en forma separada y sucesiva, pero complementaria. Así, las funciones propiamente legislativas, forman un solo proceso en el seno del Congreso General, ya que carecen de validez constitucional las leyes o decretos votados por una sola Cámara, salvo los casos de facultades exclusivas de ellas.

Estas son las características de nuestro sistema congresional bicamarista, que radica en un solo poder ejercido complementariamente por dos cuerpos que, por ello, son colegisladores.

La totalidad y unidad del Congreso, se confirma en sus recesos, en que la Comisión Permanente actúa como un solo cuerpo u órgano que lo representa y que se integra con miembros de ambas Cámaras.

Las facultades del Poder Legislativo se agrupan en:

a) Facultades *generales* del Congreso.
b) Facultades *exclusivas* de las Cámaras.
c) Facultades idénticas para las Cámaras, pero *separadas* en su ejercicio.

Las facultades del Congreso en su conjunto, son las consignadas principalmente en el artículo 73 de la Constitución y comprenden la función legislativa junto con algunos aspectos jurisdiccionales y administrativos. Todos estos aspectos son en función soberana de un Poder y ello le da unidad en la expresión de la voluntad popular. Pero debe aclararse que las funciones que corresponden al Poder Legislativo, desde el punto de vista formal, o sea, atendiendo al órgano que las realiza, todas son formalmente legislativas, variando su carácter desde el punto de vista material, o sea, atendiendo a la naturaleza intrínseca del acto considerado en sí mismo.

El Título Tercero de la Constitución dedica la Sección III de su Capítulo II, a las facultades del Congreso. Estas se consignan en las XXX

fracciones del artículo 73, incluyendo la XXIX-B. Establecen las facultades *expresas,* con excepción de la fracción XXX que establece las facultades *implícitas* del Congreso, en virtud de que el único poder que goza de facultades implícitas, es el Legislativo. Además entre otras facultades que se otorgan al Congreso, pueden citarse las contenidas en los artículos 29 y 88 de la Constitución.

Por otra parte, existen facultades *exclusivas* de las Cámaras. Las de la Cámara de Diputados son señaladas por el artículo 74 constitucional. Las de la Cámara de Senadores, por el artículo 76.

Finalmente figuran ciertas facultades idénticas para las dos, pero que se ejercen separadamente por cada una de las Cámaras sin la intervención de la otra. Son las contenidas en el artículo 77 y establecen facultades de índole administrativa, económicoadministrativa y reglamentarias relativas a su régimen interior.

En cuanto a la Comisión Permanente, sus facultades son las consignadas por el artículo 79 constitucional, así como por los artículos 29, 37, 76, Frac. V, 84, 85, 87, 88, 97, 98, 99, 100 y 135. Todas las de la Comisión Permanente, son facultades delegadas del Congreso o de alguna de las Cámaras, pero en ningún caso posee facultades exclusivas.

Caracterización de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados es uno de los dos cuerpos colegisladores que integran el Congreso General.

Está formada por un cuerpo *representativo popular,* colegiado y deliberante, con facultades complementarias respecto a la otra Cámara según el artículo 73 constitucional y exclusivas y separadas de acuerdo con los artículos 74 y 77.

Es un cuerpo *representativo popular,* porque como señala el artículo 51 de la Constitución, "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos".

El sufragio popular, al elegir a los miembros de la Cámara, dá forma al sistema representativo instituido por el artículo 40. Esta elección es directa y se complementa con los diputados de partido, según el artículo 54.

El cuerpo representativo que forma la Cámara de Diputados, se compone de representantes de la Nación. En consecuencia:

a) Constitucionalmente los diputados representan al pueblo, tanto porque así lo estableció la doctrina desde la Carta Magna de 1824, como porque el artículo 39 expresa que "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo". Por lo tanto, como representantes de la Nación, representan al pueblo, que es en quien reside la soberanía nacional.
b) Como gestores sociales de sus distritos electorales, por Derecho consuetudinario, los diputados representan a sus respectivos distritos, ya que es costumbre que los representantes populares asuman la representación de sus electores como gestores en asuntos de interés pú-

blico, pero estas funciones son supeditadas al interés nacional y a sus deberes respecto a toda la Nación.

La Cámara de Diputados es un cuerpo colegiado, porque integra una asamblea de miembros revestidos de la misma dignidad y con las mismas facultades.

Y es un cuerpo deliberante, porque sus resoluciones son tomadas después del examen y discusión de un asunto. Sobre la formación de las leyes, el artículo 72 dice:

"Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra".

En cuanto a sus facultades, la Cámara de Diputados, aparte de su carácter colegislador, posee la exclusividad de ciertas materias políticas, hacendarias, judiciales y administrativas, además de las relativas a su régimen interior.

Caracterización de la Cámara de Senadores.

La Cámara de Senadores es el otro cuerpo colegislador que integra el Congreso General.

Está formada por un cuerpo *representativo federal,* colegiado y deliberante, con facultades complementarias respecto a la otra Cámara según el artículo 73 constitucional y exclusivas y separadas de acuerdo con los artículos 76 y 77.

Es un cuerpo *representativo federal,* porque como señala el artículo 56 de la Constitución, "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos".

Francisco Zarco, el ilustre diputado al Constituyente de 1856-57, precisó acertadamente las funciones del Senado en el Estado Federal, al afirmar: "Se ha llegado a decir que el Senado es una institución aristocrática, pero nadie puede creer que el que habla abrigue ni una sola idea aristocrática. El Senado puede ser republicano y democrático, si se deriva del pueblo. Al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar, no sólo a la República y a la democracia, *sino al sistema federal y a la necesidad de equilibrar a las entidades políticas, que constituyen la federación.* Como para la elección de diputados no hay más base posible que la de la población, en una sola Cámara resultarán los Estados con una representación muy desigual".

En consecuencia:

a) Constitucionalmente los senadores representan a los Estados, o sea a las entidades federativas, tanto porque así lo estableció la doctrina desde la Carta Magna de 1824, como porque así se deduce del artículo 56 de la Constitución que señala que "La Cámara de Senadores

se compondrá de dos miembros por cada Estado" y que "La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos".

b) Complementariamente, el sistema representativo del Senado, otorga a sus miembros el carácter de representantes ante la Nación, del Pacto Federal.

El artículo 40 constitucional es el que dicta nuestra forma de gobierno, al constituir una República representativa, democrática, federal y al establecer que los Estados están unidos en una federación. De estos dos elementos: el democrático y el federal, se deriva que el Congreso General se componga de representantes del pueblo: los diputados, según el principio democrático y de representantes de los Estados: los senadores, según el principio federativo.

En el capítulo siguiente se ampliarán estos conceptos, pero es pertinente agregar que la representación y competencia federativas del Senado, son confirmadas por las fracciones V y VI del artículo 76, que le otorgan facultades exclusivas en los casos de desaparición de los poderes constitucionales de un Estado y para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuestiones que se refieren a mantener la existencia y funcionamiento del pacto federal.

Respecto al carácter colegiado y deliberante del cuerpo senatorial, podemos decir que posee la misma naturaleza que reviste su colegisladora, o sea la Cámara de Diputados.

En cuanto a sus facultades, la Cámara de Senadores, aparte de su carácter colegislador, posee la exclusividad en la materia que se refiere al orden político internacional y en ciertas materias referidas al orden político interno, además de las relativas a su régimen interior.

De las relaciones entre las Cámaras.

Del análisis de nuestro Derecho Legislativo se deduce que, en sus relaciones entre sí, las Cámaras son:

a) *Iguales en jerarquía.*
b) *Complementarias* en sus funciones y facultades como colegisladoras.
c) *Autónomas* en sus funciones y facultades exclusivas.
d) *Específicas* en su organización y en sus facultades relativas a su régimen interior.

Lo anterior implica relaciones de *coordinación,* en los planos de igualdad y complementación. E implica relaciones de *colaboración,* en los planos de sus respectivas autonomías.

Un caso expreso que registra nuestro Derecho Legislativo, respecto a la coordinación que debe existir entre las Cámaras, es el consignado en el último párrafo del artículo 68 constitucional, que dice:

"Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra".

La base de las relaciones entre las Cámaras, es la igualdad de su rango. Nuestro Derecho Legislativo, solamente para los efectos de orden enunciativo,

se ocupa siempre en primer término de la Cámara de Diputados y a través del Reglamento y de la costumbre, consigna hechos y procedimientos que le dan *prioridad* a dicha Cámara. Pero esa prioridad no quebranta la igualdad que existe entre las Cámaras colegisladoras.

Entre los casos de prioridad, se pueden mencionar los siguientes que registra el Reglamento del Congreso:

El artículo 12. establece que para la apertura del Congreso se reunirán las dos Cámaras en el Salón de Sesiones de la de Diputados y que el Presidente de esta Cámara será también en ese acto, el Presidente del Congreso.

El artículo 36 señala que la reunión de ambas Cámaras en sesión de Congreso General para los efectos de los artículos 84, 85 y 86 de la Constitución, se verificará en el local de la Cámara de Diputados "y la sesión será dirigida por la Mesa de la Cámara de Diputados".

Un caso de derecho consuetudinario, es el de pasar lista primero a los diputados y después a los senadores, en las sesiones de Congreso General.

A su vez, el artículo 171 establece que la Comisión Permanente debe reunirse en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, contando éstos, con un miembro más que los senadores.

Y el artículo 172, al referirse a la Mesa de la Comisión Permanente, consigna otra prioridad en el sentido de que "En un período de receso, el Presidente y el Vicepresidente serán elegidos entre los diputados y en el período siguiente, entre los senadores".

La Constitución consigna otras prioridades, entre ellas, en materia fiscal, según aparece en el inciso h) del artículo 72.

Pero el caso más señalado, es el del Constituyente Extraordinario, que se integra exclusivamente con diputados.

Entre los casos de igualdad, se puede mencionar el que estipula expresamente el artículo 190, sobre que los diputados y senadores en la apertura de sesiones, "tomarán asiento sin preferencia alguna".

Resumen de las características del Derecho Legislativo Mexicano.

El Derecho Legislativo es una rama especial del Derecho Público, desprendida del Derecho Constitucional, que instituye el proceso legislativo como la principal fuente formal del derecho vigente, al integrar esa rama específica, generadora y autónoma.

El Derecho Legislativo comprende el orden jurídico formado por el conjunto de normas imperativo-atributivas que regulan las funciones del Poder encargado de formular las leyes.

El Derecho Legislativo Mexicano establece cuatro tipos de funciones inherentes a este Poder: a) Funciones de órgano generador. b) Funciones de órgano interventor. c) Funciones de órgano revisor. d) Funciones de órgano específico.

En el Derecho Legislativo, la legislación es fuente y sucesivamente es el proceso de formación de la norma de derecho que es la ley. El proceso legislativo se forma de nueve actos: a) Iniciativa. b) Dictamen. c) Discusión.

d) Aprobación. e) Expedición. f) Sanción. g) Promulgación, h) Publicación. i) Iniciación de la vigencia. De estos actos, el del dictamen cobra especial importancia como etapa configurante del proceso legislativo. Una excepción en el proceso legislativo, es el caso del veto por el Ejecutivo.

El Derecho Legislativo Mexicano establece que toda resolución del Congreso tiene carácter de ley o decreto. La ley sólo puede emanar del Congreso y es una resolución del Poder Legislativo de carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal que trate sobre materias de interés común. El decreto puede emanar tanto del Congreso como de las Cámaras o de la Comisión Permanente o del Ejecutivo y es una resolución de carácter obligatorio, particular, concreto e individualizado, relativa a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

El Derecho Legislativo Mexicano incorpora el principio de la división de poderes para los efectos de su ejercicio dentro de la unidad del Poder del Estado que constituye el Supremo Poder de la Federación. Por ello la división de poderes se perfecciona con la colaboración y coordinación de los mismos.

Nuestro Derecho Legislativo establece un sistema Congresional bicamarista, con facultades que se agrupan en: a) Generales del Congreso. b) Exclusivas de las Cámaras. c) Idénticas para las Cámaras, pero separadas en su ejercicio. Las facultades de la Comisión Permanente, son delegadas del Congreso o de una de las Cámaras.

La Cámara de Diputados es uno de los dos cuerpos colegisladores que integran el Congreso General y está formada por un cuerpo representativo popular. La Cámara de Senadores es el otro cuerpo colegislador que integra el Congreso General y está formada por un cuerpo representativo federal. En sus relaciones entre sí, las Cámaras son: a) Iguales en jerarquía. b) Complementarias en sus funciones y facultades como colegisladoras. c) Autónomas en sus funciones y facultades exclusivas. d) Específicas en su organización y en sus facultades relativas a su régimen interior.

CAPITULO IV

LA ELECCION Y LA REPRESENTACION DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES

por

JORGE CARPIZO

Qué es el sistema representativo.—La integración de la Cámara de Diputados por representantes de la Nación.—Los senadores como representantes de las entidades federativas.—Significación de la elección directa de los diputados y senadores.—La calificación de las elecciones de los representantes.—La suplencia.—Los requisitos para ser diputado o senador.—La independencia de los miembros del Poder Legislativo.—La inviolabilidad e inmunidad de los legisladores.—Los diputados de partido.

Qué es el sistema representativo.

En primer lugar podemos asentar que es una idea antigua de la que Aristóteles nos habla en su obra "La Política" (1). En Roma, este pensamiento se encuentra presente en el Senado que se ostentó como representante de los ciudadanos romanos, afirmación que se comprueba a través de las denominaciones que ese cuerpo utilizó, a saber: *Senatus populi romani y Senatus populusque romanus.*

Si bien en Inglaterra, en el siglo XIII, ya encontramos un parlamento, entonces la noción de representación era semejante a un mandato de derecho privado, institución que poco a poco fue modificándose, hasta desprenderse de su origen privado y adquirir un pleno carácter público cuando los representantes en lugar de recibir remuneración de los particulares la percibieron del Estado, y en lugar de tratar en el parlamento los asuntos particulares de sus representados, lo hicieron de los intereses generales del país.

Ya en 1583, Thomas Smith escribió que todo inglés se encontraba representado en el parlamento, o sea que estaba presente a través de su representante (2).

Pero, ¿por qué esta idea de representación?, ¿por qué necesitamos que alguien represente nuestra voluntad y decida a nuestro nombre?

Sí es posible que los ciudadanos se reúnan y discutan las leyes y sean ellos directamente quienes las aprueben, pero tal aseveración se basa en que es indispensable que esa comunidad sea pequeña para que realmente se pueda juntar en un lugar determinado y autogobernarse.

Empero no es concebible que miles o millones de ciudadanos se reúnan y puedan discutir los proyectos de leyes ya sea en una plaza o en un auditorio. Si tal situación aconteciera al final de cuentas, sólo serían unos cuantos los que realmente participarían y los que lograrían esa identidad de voluntad sin ningún intermediario que la represente.

Este sistema de discusión y aprobación pública de las leyes por todos los ciudadanos, existió en algunas épocas de las *polis* griegas y hoy en día aún podemos encontrar algunos vestigios, como en los cantones suizos de Unterwald, Glaris y Appenzell en los que existen los *Landsgemeinde* que son asambleas que sólo se reúnen una vez al año ya sea en una pradera o en una plaza

(1) *Aristóteles. "La política. Espasa-Calpe. Colección Austral. México 1963, p. 207.*

(2) *Jellinek, Jorge. "Teoría General del Estado". México 1958, p. 468.*

pública para discutir y votar las leyes, el presupuesto y las modificaciones constitucionales (3). También podemos señalar el *Libandla,* que es una especie de consejo, de cuerpo legislativo de Suazilandia, que comprende a todo hombre adulto de la nación y que se reúne una vez al año, aunque la marcha normal de los asuntos queda a manos del consejo denominado *Liqoqo* (4).

Ahora bien, no parece posible, salvo casos excepcionales, que los ciudadanos se reúnan a discutir y votar las leyes, y menos en países cuya población se cuenta por millones de habitantes; pero es indispensable que todos los ciudadanos participen en una forma o en otra en los asuntos públicos, en la vida de la cosa pública, en el mecanismo de los órganos del Estado, ya que el pueblo es el soberano y la fuente de todo poder.

Detengámonos un poco y ponderemos las ideas expuestas: en un extremo encontramos una imposibilidad física para que se reúnan los ciudadanos a discutir las leyes, pero en el otro extremo encontramos la afirmación de que todo ciudadano debe intervenir en el desarrollo de la vida pública, en la vida del Estado.

Luego, ¿cómo reconciliar esos extremos?, ¿cómo armonizar dos ideas antagónicas?, pues a través del sistema representativo denominado indirecto y que implica que todo ciudadano debe participar en las decisiones estatales a través de sus representantes, los que construyen el mundo jurídico dentro del cual actúa el pueblo, pero respetando los marcos que el propio pueblo les ha señalado en la Constitución. De esta manera, todo ciudadano participa en la función pública configurándose según muy conocida frase, el gobierno del pueblo para él y por él.

John Stuart Mill indicó tres requisitos fundamentales para que el gobierno representativo pueda subsistir:

a) Que el pueblo lo acepte,
b) Que esté capacitado para actuar con la finalidad de conservarlo, y
c) Que esté dispuesto y capacitado para cumplir las obligaciones y realizar las funciones que este sistema le impone (5).

De tal suerte que se puede definir a la representación como la "relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona" (6).

Luego, la representación es una figura de índole jurídica, es una ficción jurídica y política: la voluntad del pueblo es expresada por medio de sus representantes.

Además, existe el sistema representativo semidirecto que es una forma intermedia entre los dos expuestos: el de tipo directo y el indirecto; en el semi

(3) *Hauriou, André. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Ediciones Ariel. Barcelona 1971, pp. 225-226.*

(4) *Carpizo, Jorge. "Lineamientos Constitucionales de la Common Wealth". U.N.A.M. México 1971, p. 106.*

(5) *Mill, John Stuart. "Consideraciones sobre el Gobierno Representativo". Herrero Hermanos Sucesores, S. A. México 1966, pp. 67 y 81.*

(6) *Jellinek, Jorge, obra citada, p. 463.*

directo se conjuga tanto el pensamiento, como la esencia de esos dos sistemas (7).

México tiene asentado en su Constitución, el sistema indirecto, el que ha regido toda su historia constitucional y que, en su forma clásica, misma que sigue nuestro país, posee las siguientes características:

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

En buena parte las ideas anteriores se estructuran porque la representación es de carácter público y por tanto tiene notas diferentes a la de carácter privado, porque se persigue sólo una finalidad: que el representante cumpla en la forma mejor su función, con completa independencia, sin presión de ningún género y que su único motor de actividad sea conseguir el bienestar de la Nación.

La integración de la Cámara de Diputados por representantes de la Nación.

El artículo 51 constitucional de la actual Carta Magna de 1917 indica que: *"La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos".*

El pensamiento de que los diputados son representantes de la Nación es antiguo y ya en la Constitución francesa de 1791 se recalcó que los diputados no son representantes del departamento en que fueron electos sino de la totalidad de la Nación, idea que fue reiterada en la ley fundamental de Cádiz de 1812 y en la española de 1869.

Cuando se expresa que los representantes lo son de toda la Nación, se quiere significar que los asuntos que se van a debatir implican intereses generales a los que no se les puede anteponer ningún interés parcial o regional, por tanto, no representan al distrito en el que fueron electos, sino a toda la Nación.

En otras palabras, se puede expresar que la mira, el objetivo y la finalidad del representante no es particular sino general, y el representante que se guiara por intereses regionales, se quedaría probablemente solo en el momento en que esa cuestión sea puesta a votación.

(7) *Carpizo, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917, U.N.A.M. México 1969, pp. 270-271.*

Sin embargo, el principio antes expuesto ha sido duramente criticado por la doctrina y se ha sostenido que en la realidad ha sido inefectivo (8), y que más que una abstracción o una ficción es un contrasentido (9).

En nuestra opinión, el significado y alcance del precepto en cuestión sólo aflora si se tienen en cuenta ciertos datos de nuestra historia constitucional.

El artículo 8 de la Constitución de 1824 expresó que la Cámara de Diputados se compondría de representantes elegidos en su totalidad por los ciudadanos de los Estados.

El artículo 52 de la Consittución de 1857 tiene idéntica redacción que el octavo de 1824, salvo que en 1824 se habló de Cámara de Diputados y en 1857 de Congreso de la Unión, ya que esta última ley fundamental era unicamaral.

Ahora bien, debemos fijarnos que en esas dos constituciones no se habló de *representantes de la Nación,* sino únicamente de representantes elegidos.

José María del Castillo Velasco, quien comentó ese artículo 52, se preguntó de quién eran representantes esos diputados y contestó que lo eran de los ciudadanos en los asuntos de la competencia de la Federación, y de los Estados en los casos en que existía un interés de los mismos en las resoluciones del poder legislativo federal (10). Esta tesis reviste interés y a ella nos referiremos más adelante.

El 13 de noviembre de 1874 se reformó una serie de artículos constitucionales, como es bien sabido, y fue el artículo 52 uno de los modificados con la frase de que la Cámara de Diputados se compondría de representantes de la Nación.

¿Por qué este cambio de redacción gramatical? Hay que recordar que en 1874 se volvió a crear el Senado y la alteración en el precepto 52 implicó que mientras los senadores son representantes de las entidades federativas, los diputados lo son de todo el pueblo, de la Nación. Y en esta forma fue interpretada esa reforma constitucional (11).

El significado de nuestro actual artículo 51 debe ser puesto de relieve pero en relación con los datos que hemos expuesto y entonces se puede proponer la siguiente interpretación:

Existen cuestiones que afectan a toda la comunidad, y cuya repercusión es general. En estos asuntos el representante lo es de toda la Nación, en la terminología de Castillo Velasco, diríamos, de la Federación, ya que el único y exclusivo motivo de su actuar es el interés del Estado mexicano, y como ejemplos de estas situaciones se pueden mencionar la aprobación

(8) *Schmitt, Carlos, "Teoría de la Constitución". Editora Nacional. México 1961, p. 239.*

(9) *Opinión de Carré de Malberg, citado por Lanz Duret, Miguel. "Derecho Constitucional Mexicano". Norgis Editores, S. A., México 1959, p. 49.*

(10) *Castillo Velasco, José María del. "Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano". Imprenta del Gobierno, en Palacio. México 1971, p. 124.*

(11) *Coronado, "Mariano. Elementos de Derecho Constitucional Mexicano". Tip. de Luis Pérez Verdía. Guadalajara, México 1887, p. 101.*

Cidg. - 127912 972371 Ej. 1

para la declaración de un estado de emergencia y la aprobación de las leyes constitucionales (12).

Pero cuando el problema por resolver no afecta el interés nacional, entonces el diputado generalmente representará el interés del distrito electoral que lo eligió o del Estado miembro en que ese distrito se encuentra.

Entonces, creemos que recogiendo las ideas de Castillo Velasco, y conste que él no se refirió a esta situación porque no existía cuando él escribió su obra, se puede sostener una tesis ecléctica, misma que en otra ocasión ya hemos tratado de explicar (13), que es la que se acerca a la realidad y que es la siguiente: el diputado según sea el interés para debatirse, representa a la Nación o a su distrito. La anterior afirmación no perturba la esencia del artículo 51, ya que cuando el interés es general, éste prevalece y la única finalidad del representante es el país como unidad, pero si el interés es particular, el diputado luchará por lo que más convenga a su distrito.

La tesis anterior no quiere decir que cuando se discuta un asunto que no implique un interés general, tenga que existir una lucha para lograr un determinado objetivo, porque como ese interés no se encuentra ligado a todos o a la mayoría de los distritos, se expondrán los argumentos de unos y de otros, tal y como acontece con los asuntos donde hay un interés general, y entonces se reflexiona sobre la razón que asiste a cada uno de los argumentos y de acuerdo con su criterio personal, el representante votará.

En nuestro entender, la tesis propuesta no sólo no contradice el artículo 51 sino que auxilia para armonizar otros preceptos constitucionales que en este ensayo será necesario indicar y examinar.

Los senadores como representantes de las entidades federativas.

El primer párrafo del artículo 56 de la Constitución de Querétaro dice que:

> *"La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años".*

La doctrina tradicional mexicana sostiene (14), que los senadores representan a las entidades federativas, que esa Cámara es esencial en un régimen federal y que es un elemento de equilibrio porque mientras en la Cámara de diputados, la representación depende del número de habitantes de la entidad federativa, en el Senado éstas están representadas por un número

(12) *Sobre el sentido de leyes constitucionales, puede consultarse Carpizo, Jorge. "La interpretación del artículo 133 constitucional en "Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, tomo II, número 4, México 1969, p. 19.*

(13) *Carpizo, Jorge. "La Constitución . . .", pp. 268-269.*

(14) *Schmill Ordóñez, Ulises. "El sistema de la Constitución Mexicana". Textos Universitarios, S. A. México 1971, pp. 184-186.*

idéntico de senadores, sin importar su población, territorio o importancia económica.

Esta idea del Senado como elemento esencial del sistema federal es común a los Estados de tipo federal y se ensayó en los Estados Unidos de América, donde el Senado, podemos decir, fue un pensamiento de transacción, con el objeto de equilibrar en alguna forma la representación de los estados pequeños.

La primera Constitución Federal Mexicana, dejó claramente sentada esta tesis.. En efecto, según la Constitución Mexicana de 1824, en su artículo 25, el Senado se integraba por dos senadores por cada entidad federativa que eran electos por mayoría absoluta del voto de sus respectivas legislaturas.

La idea del Senado en 1824 correspondió a la teoría clásica federal: el Senado juega un papel en el sistema federal y los senadores representan a las entidades federativas.

Este sistema se fue aclimatando en nuestro país, hasta presentar sus características actuales.

Significación de la elección directa de los diputados y senadores.

La parte final del primer párrafo, que ya hemos citado, del artículo 56, así como el primer párrafo del artículo 54 establecen que la elección de los diputados y senadores se llevará a cabo en forma directa.

La elección directa es aquélla en que cada ciudadano elige al representante por su distrito; en cambio, la indirecta es aquélla en que el ciudadano elige a un elector, y el conjunto de estos últimos es quien nombra al representante (15).

Es decir, en la elección indirecta, los ciudadanos no eligen a sus representantes concurriendo a las urnas y depositando su voto para diputado o senador, sino que los ciudadanos votan por electores, quienes a su vez votan por el diputado o senador. Los electores son unos intermediarios y de aquí el nombre de elección indirecta. Por el contrario, en la elección directa no existe ningún elector o intermediario, sino que los ciudadanos directamente eligen al diputado o senador.

La historia constitucional mexicana se había inclinado por la elección indirecta; en este sentido estaba redactado el artículo 16 de la Constitución de 1824.

El Acta de Reformas de 1847 dejó una puerta abierta en este aspecto, ya que su artículo 18 dijo que: "Por medio de leyes generales se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, Presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa..."

La ley fundamental de 1857, en su artículo 55, asentó el sistema de elección indirecta, misma que fue confirmada con las reformas constitucionales dc 1874, en el artículo 58, respecto a la elección de los senadores.

(15) *Coronado, Mariano, obra citada, p. 102.*

El principio de la elección indirecta fue criticado por los exégetas de la carta magna de 1857 (16) y entre éstos, en nuestra opinión, fue Ramón Rodríguez quien con mayor claridad expuso los inconvenientes de ese sistema, por lo que transcribimos su claro pensamiento:

> "Restringieron desde luego el derecho del pueblo imponiendo la condición de que todas las elecciones fueran indirectas: de que el pueblo en ningún caso, pudiera nombrar por sí mismo a sus representantes sino que se valiera siempre de intermediarios o tutores que fueran los intérpretes de su voluntad, cuando es absolutamente inútil tal interpretación supuesto que el pueblo puede por sí mismo revelar su voluntad, esencialmente en estos casos en que no se trata de cuestiones complicadas y difíciles, sino solamente de designar uno o más individuos.
>
> El principal de los pretextos que se alegan como razones contra la elección directa, es el de que los pueblos pueden fácilmente ser seducidos o engañados, en cuyo caso el resultado de las elecciones no sería la expresión verdadera de la voluntad popular.
>
> Ocurre desde luego la idea de que si los pueblos pueden ser engañados o seducidos al elegir funcionarios públicos, pueden serlo también al designar los electores que deben nombrarlos, y en este caso nada se ha ganado con la elección directa, sino es duplicar el peligro del engaño o seducción ejercidos en el pueblo al nombrar electores, y en estos al designar a los funcionarios públicos.
>
> La verdad es que las influencias del poder y de los círculos políticos pueden ejercerse más fácilmente concentrándose sobre un pequeño grupo de electores, que teniendo necesidad de influir sobre las masas populares. Por esto se prefiere la elección indirecta, y no porque ella asegure mejor el triunfo de la voluntad del pueblo" (17).

Podemos entonces afirmar que la forma de elección directa es la que se acerca más a la idea democrática, pues podemos preguntarnos ¿por qué el pueblo tiene que elegir a unas personas para que éstas a su vez elijan a los diputados y senadores? No hay que desconocer que, en principio, los electores pueden designar a quien les parezca con independencia de la voluntad de los ciudadanos que los eligieron como elector. En cambio, la forma directa no se presta a esos fraudes electorales, es el propio ciudadano quien deposita su voto para diputado o senador.

La calificación de las elecciones de los representantes.

El segundo párrafo del artículo 56 refiriéndose a los senadores indica que: *"La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos"*.

(16) *Castillo Velasco, José María del, obra citada, p. 126.*
(17) *Rodríguez, Ramón. "Derecho Constitucional". Imprenta en la Calle del Hospicio de San Nicolás Núm. 18. México, 1875, p. 596.*

El anterior precepto debe relacionarse con el artículo 60 que indica que cada Cámara califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que sobre ellas se presenten, siendo tal resolución definitiva e inatacable.

Tena Ramírez opina que respecto a la elección de los senadores existe una aparente contradicción entre los dos artículos mencionados en los párrafos anteriores, pero esa contradicción se puede resolver si se reconoce que la facultad de las legislaturas de las entidades federativas se agota con el sólo cómputo de los votos, en cambio corresponde al Senado examinar la elección desde el punto de vista de su legalidad (18).

En el mismo sentido se pronuncia Ulises Schmill cuando afirma que la competencia de la legislatura local en este aspecto se limita a una certificación oficial del recuento numérico de los votos, en tanto que el Senado juzga de la legalidad y validez de la elección, así como resuelve las impugnaciones que ante esa Cámara se presenten (19).

La intervención de las legislaturas locales en el proceso de calificación de las elecciones de los senadores, responde a la naturaleza federal de la representación senatorial.

La suplencia.

El artículo 57 indica que: *"Por cada senador propietario se elegirá un suplente"*. La razón de este precepto es la misma que la expresada en el 53 que declara la suplencia para los diputados: que exista quórum para las sesiones y que las cámaras no se vayan a desintegrar.

Los suplentes entran en funciones cuando a los propietarios se les concede licencia, fallecen o son separados de sus cargos, o cuando faltan diez días consecutivos sin permiso de la presidencia de la Cámara o sin causa justificada, situación que equivale a la renuncia para ese período de sesiones, pudiendo el propietario en el próximo período reasumir las funciones de su cargo (20).

La existencia de la suplencia es útil, pues al faltar el propietario, no es necesario convocar, como en otros países por ejemplo: Inglaterra, en ese distrito a elecciones, lo que resulta costoso y más tardío, sino que esta institución tiene por finalidad que en forma inmediata se substituya la ausencia del propietario.

Los requisitos para ser diputado o senador.

En el artículo 55 se numeran los requisitos para ser diputado federal.

La fracción I señala: *"Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos"*.

(18) *Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México 1963, p. 253.*
(19) *Schmill Ordóñez, Ulises, obra citada, pp. 192-193.*
(20) *Rabasa, Emilio O., y Caballero, Gloria. "Mexicano: ésta es su Constitución". Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México 1968, pp. 165 y 171.*

La segunda comisión de constitución en el Constituyente de 1916-1917, propuso que esta fracción quedara redactada en la forma siguiente: *"Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos, y saber leer y escribir"*.

La segunda comisión de constitución introdujo dos novedades respecto a la Constitución de 1857; la primera consistió en exigir que el representante sea mexicano por nacimiento, porque —afirmaron— en caso de falta del Presidente de la República, el poder ejecutivo es nombrado por el Congreso de la Unión y éste puede ser designado entre los legisladores, por lo que deben satisfacer ese mismo requisito que se exige para ser Presidente de la República. Además, la primera guerra mundial había demostrado la necesidad de que los representantes populares fueran ciudadanos por nacimiento. Como ejemplo se puede citar que en Inglaterra, en esos años, un judío húngaro adquirió la nacionalidad inglesa y fue electo miembro de la Cámara de los Comunes, habiéndose después comprobado que era un espía pagado por los países enemigos, es decir por los imperios centrales (21). Además, se ha afirmado que este requisito responde a la idea de que el representante va a ejercitar derechos políticos, "va a participar con voz y voto en la formación de la voluntad estatal" (22).

La fracción I despertó en el Constituyente un interesante debate. Juan de D. Bojórquez propuso que la fracción en cuestión dijera: "Ser ciudadano mexicano por nacimiento o latinoamericano nacionalizado, en el ejercicio de sus derechos, y saber leer y escribir".

Múgica apoyó la proposición de Bojórquez por los estrechos vínculos que unen a los países latinoamericanos. Se debe recordar que el constituyente Martí fue cubano nacionalizado mexicano, mismo que pronunció un elocuente discurso para reafirmar lo asentado por los otros constituyentes mexicanos por nacimiento.

Jara apoyó el dictamen de la comisión y dijo que los nexos con los países latinoamericanos se podían estrechar en múltiples formas, sin necesidad de hacer una excepción respecto al problema que se estaba tratando.

El requisito de saber leer y escribir, proposición tomada del proyecto de Carranza, también fue duramente criticado y por tanto suprimido.

Quedó esta fracción exigiendo para ser diputado la ciudadanía, sin ser suficiente ser mexicano por naturalización, sino que se debe ser por nacimiento. Además debe estar en el ejercicio de sus derechos, lo que es lógico, ya que una persona privada de esos derechos, puede estar imposibilitada de ejercer un cargo representativo como en el caso de estar privada de su libertad, y en este aspecto se deben tener en cuenta las disposiciones del artículo 38 constitucional.

La fracción II exige: *"Tener veintiún años cumplidos el día de la elección"*. Esta fracción contiene la reforma que entró en vigor en febrero del año de 1972.

(21) *Lanz Duret, Miguel, obra citada, p. 130.*

(22) *Schmill Ordóñez, Ulises, obra citada, p. 187.*

Desde el Constituyente de 1917, varios constituyentes pidieron que la edad requerida fuera de 21 años. Múgica con el ardor y vehemencia que lo caracterizó y distinguió, expresó: "¿Qué es lo que se busca con eso de la edad? ¿Se exige la seriedad, la sabiduría, la sensatez, el reposo y todas esas cualidades que indudablemente debe tener el representante de un pueblo? Pues yo os digo, señores, y os lo puedo demostrar, que hay jóvenes de menos de 21 años, que son más serenos, más tranquilos y muchas veces de mayor capacidad y mayor entendimiento que los que han llegado a la mayor edad. Creo que no es necesario un gran debate para hacer esta reforma en nuestra Constitución, que no es más que un honor a la justicia y un honor a la juventud que en los momentos difíciles para la patria ha respondido siempre con vigor a su llamado, ha respondido siempre llena de entusiasmo y energía, sin necesidad de la mayor edad y sin necesidad de ostentar en su frente las arrugas de la edad" (23).

A pesar de la intervención de Múgica la edad para ser diputado fue mantenida en 25 años.

Pero, el día 10 de noviembre de 1971, el Presidente de la República presentó al Congreso de la Unión una Iniciativa con el objeto de modificar algunos preceptos constitucionales, entre ellos los artículos 55, fracción II y 58, para que la edad exigida para ser electo diputado y senador fuera de 21 y 30 años respectivamente.

A partir de 1917 y hasta principios de 1972, la edad exigida para ser senador era de 35 años pero se disminuyó a 30, aunque no se igualó a la del diputado, porque como la propia Iniciativa Presidencial declaró, para ser senador se debe exigir "una más prolongada práctica política", ya que el Senado tiene una función equilibradora.

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

Este requisito ha sido impugnado, ya que de acuerdo con el artículo 51, los diputados no representan los intereses de un distrito electoral, sino los de toda la Nación.

Y en este sentido, desde la ley fundamental de 1957, Coronado comentó que: "El requisito de vecindad no se exige de hecho, en las elecciones de diputados; y hasta cierto punto esto es racional, porque tales funcionarios no representan ya a la vez al pueblo y a un Estado particular; de esto último se encargan los senadores; el diputado representa al conjunto de la Nación (24). Y se afirmó que los congresos habían dispensado este requi-

(23) *"Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917". Tomo II. Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana. México, 1960, pp. 236-237.*

(24) *Coronado, Mariano, obra citada, p. 103.*

sito de vecindad con base en su facultad exclusiva y última para calificar las elecciones de sus miembros (25).

También se ha expuesto que los electores deben conocer al candidato (26), ya que si bien desde un punto de vista técnico representan a la Nación, frecuente es que sean intereses regionales los que también ocupen la atención de las cámaras federales.

Sin embargo, difícil es que el candidato pueda ser conocido por doscientas cincuenta mil personas, y quizá la mayoría de los ciudadanos votan más bien por un partido político que por una determinada persona.

Respecto a este requisito sólo nos resta decir que tal como está redactado es alternativo; únicamente se exige uno de los dos supuestos: ser originario del Estado o vecino de él.

La fracción IV indica: *"No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella".*

Se incluye este requisito de índole negativa con el objeto de que los cargos militares no influyan en las elecciones. Se considera que si se ocupa una de las posiciones mencionadas, se puede aprovechar el cargo con la finalidad de presionar e inclinar a su favor el resultado de las elecciones.

El constituyente Ibarra consideró que noventa días no es término suficiente para neutralizar la influencia que se puede ejercer por esos cargos y propuso que los militares que aspiraran a ocupar una curul, deberían retirarse de su puesto cuando menos un año antes de la elección (27); proposición que no fue aceptada.

La fracción V indica: *"No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.*

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de Gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección".

La razón de ser de esta fracción es la misma que la de la anterior: que la permanencia en los cargos no vaya a infringir la imparcialidad que debe existir en las elecciones, que los candidatos se encuentren en una situación de *igualdad,* que la posición oficial no vaya a inclinar la balanza a su favor.

La fracción VI señala: *"No ser ministro de algún culto religioso".*

(25) *Castillo Velasco, José María del, obra citada, p. 126.*

(26) *Tena Ramírez, Felipe, obra citada, p. 251.*

(27) *Diario de los Debates, obra citada, p. 245.*

Este requisito también de índole negativa responde a la noción de que los representantes deben poseer la más absoluta libertad para exponer las ideas y los pensamientos, y para ello sólo deben tener como mira el bien del país y los mandatos de su conciencia, sin consideraciones de otra índole, y por tanto no deben tener relaciones con corporaciones de tipo religioso que les pueda impedir el libre ejercicio de su función representativa.

La fracción VII indica: *"No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59"*, misma que asienta que tanto los senadores como los diputados federales no pueden ser reelectos para el período inmediato; pero los suplentes sí pueden ser electos como propietarios si no han estado en ejercicio del cargo.

Los senadores y diputados propietarios no pueden ser electos como suplentes para el período inmediato porque se considera que en su carácter de propietarios tendrían la fuerza suficiente para desequilibrar la imparcialidad y lograr el carácter de suplentes.

El artículo 58 dice que para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, con la excepción de la edad. Para ser senador es necesario tener, como ya dijimos, treinta años cumplidos el día de la elección.

De acuerdo con el artículo 34 de la propia Constitución se es ciudadano a los 18 años. Es decir, exigir más de esos 18 años para poder ser legislador, es calificar esa ciudadanía o en otras palabras, el cargo de diputado y senador exigen cierta madurez, cierta experiencia que la ley fundamental presupone que, como regla general, se tienen después de la edad que se exige para la ciudadanía.

Además de los requisitos constitucionales para ser diputado o senador, existen otros de carácter negativo que están comprendidos en la Ley Electoral Federal.

El artículo 64 de la mencionada ley dice: "Los diputados a las Legislaturas Locales no serán elegibles para diputados federales o senadores durante el período de su encargo.

Tampoco serán elegibles, salvo que se separen definitivamente de sus cargos seis meses antes de la elección, los Presidentes de Ayuntamientos:

I. De municipalidades que constituyan uno o más distritos electorales;

II. De municipalidades que constituyan la mayor parte de la población de un distrito electoral, y

III. De las cabeceras de los distritos electorales . . ."

El artículo 66 de la propia Ley asienta que: "Ningún miembro de la Comisión Federal, de las Comisiones Locales o de los Comités Distritales, podrá figurar como candidato ni ser electo Presidente de la República, senador o diputado, dentro de las respectivas circunscripciones de aquellos organismos, durante el tiempo de su encargo, salvo que se separe de éste con noventa días de anticipación a la fecha de la elección . . ."

La independencia de los miembros del Poder Legislativo.

Los miembros del poder legislativo tienen garantizada en la Carta Magna de 1917, la independencia que deben poseer para el buen ejercicio de sus funciones.

Si bien es cierto que los poderes de la federación cooperan entre sí y en numerosas ocasiones, una misma función es desarrollada por más de uno de ellos, esto no implica que no deba existir la más completa libertad para los miembros de esos poderes.

La independencia de que gozan los miembros del poder legislativo es indispensable, y si no la disfrutan, el funcionamiento de los dos poderes políticos de la comunidad —el legislativo y el ejecutivo— sufre un desequilibrio perjudicial para la Nación.

Las cámaras deben, con libre criterio, discutir los proyectos de ley, y pueden auxiliarse de los medios que crean necesarios con el objeto de normar su conducta, y poder con el mayor acopio de datos, resolver la suerte de esos proyectos.

El artículo 62 constitucional dispone que: *"Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador".*

El objeto de este precepto, que no fue discutido en el constituyente de 1916, es precisamente garantizar en un aspecto la independencia que los legisladores deben poseer.

La razón de ser del precepto se encuentra "en la necesidad de que el Legislativo actúe con absoluta libertad e independencia para mejor cumplir su función, ya que es conveniente el buen entendimiento, pero no la influencia de los poderes entre sí" (28).

La inviolabilidad e inmunidad de los legisladores.

Relacionado con el principio de la independencia de los representantes, se encuentran los preceptos que indican que los legisladores gozan de inviolabilidad de acuerdo con el artículo 61 constitucional y de inmunidad según los artículos 108 y 109 también constitucionales.

El artículo 61 expresa que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que declaren en el desempeño de sus cargos y por las que en ningún tiempo son responsables.

Este principio de inviolabilidad e irresponsabilidad se encuentra en las constituciones mexicanas de 1814, 1824 y 1857.

(28) *Rabasa, Emilio O., y Caballero, Gloria, obra citada, p. 175.*

Y en la actual ley fundamental, el artículo 61 implica que las expresiones de los legisladores, aunque pudieran llegar a tipificar un delito como difamación, calumnia, injuria, no pueden ser *jamás* acusados ni enjuiciados; es decir, la protección abarca no sólo el período en que desempeñan el cargo representativo sino para toda su existencia.

Los senadores y diputados también gozan de fuero, lo que significa que mientras desempeñan esos cargos no puede ejercitarse contra ellos ninguna acción penal si antes no han sido desaforados por su propia Cámara.

Sin embargo, si se considera que un senador o diputado ha cometido un delito y la Cámara respectiva decide no desaforarlo, tal decisión no prejuzga sobre la inocencia o culpabilidad del representante, y desde luego que al terminarse el período en que desempeña el cargo, puede ser perseguido penalmente.

La inviolabilidad e inmunidad responden a la noción de que los legisladores puedan desempeñar esos cargos con la más completa independencia, sin presiones y con la única finalidad de servir al país.

Los Diputados de Partido.

Como ya expresamos, en México existe el sistema clásico de representación indirecta, pero hay una excepción: los diputados de partido.

Con el deseo de abrir las puertas a los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados y agilizarla, se creó el sistema de los diputados de partido.

Con tal propósito, el Ejecutivo Federal envió el 21 de diciembre de 1962, el proyecto de reformas a los artículos 54 y 63 constitucionales; proyecto que fue aprobado siguiéndose el procedimiento indicado en el precepto 135 de la ley fundamental.

El artículo 54 introdujo el régimen de diputados de partido, cuyas bases, de acuerdo con las reformas de febrero de 1972, son las siguientes:

a) El sistema clásico de representación indirecta, del que ya hemos asentado sus principios, subsiste.

b) Los partidos que alcancen el 1.5 por ciento de la votación total en las elecciones, tienen el derecho a una representación de cinco diputados de partido y por cada 0.5 por ciento adicional que logren en la votación, obtienen el derecho de acreditar un diputado más hasta un máximo de veinticinco diputados de partido.

c) Los diputados de partido deben ser acreditados por riguroso orden mayoritario de acuerdo con el porcentaje de votos que logren en relación con los otros candidatos del mismo partido.

d) Sólo poseen la facultad de acreditar diputados de partido, los Partidos Políticos Nacionales que se encuentren registrados conforme a la ley, "por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección".

e) Los diputados de partido son también representantes de la nación y como tales, con la misma categoría e iguales derechos y obligaciones que los diputados de mayoría.

La primera cámara multipartidista en México, con este sistema de diputados de partido, abrió sus sesiones el 1º de septiembre de 1964 y las terminó el día último del año de 1966.

CAPITULO V

LA INSTALACION DE LAS CAMARAS

por

HECTOR MANUEL EZETA

La calificación de las elecciones de los miembros del Poder Legislativo.—El principio de representatividad.—Naturaleza de la representación política.—Fundamento de la autonomía del Poder Legislativo.—La tradición constitucional.—Otras formas de calificación de las elecciones.—El procedimiento de instalación de las Cámaras.—La Comisión Instaladora.—La junta previa.—Las juntas preparatorias.—El estudio y calificación de los expedientes electorales.—Las comisiones dictaminadoras.—Los dictámenes sobre los diputados de partido.—Requisitos para la instalación de las Cámaras.—La protesta de los miembros de las Cámaras.—Constitución de las Cámaras.—La apertura del Congreso.—La residencia de las Cámaras.

La instalación de las Cámaras.

Este capítulo abarca el estudio de una de las etapas más decisivas para el funcionamiento del Poder Legislativo; aquella que transcurre desde el momento en que los presuntos diputados y senadores reciben de los organismos electorales sus constancias de haber obtenido mayoría de votos en la elección respectiva, hasta que cada una de las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión, después de haber calificado las elecciones de sus miembros, se constituyen legítimamente. Haremos pues referencia al procedimiento de instalación formal de un organismo, cuya génesis está en la voluntad popular y al que por lo mismo, corresponde vigilar que se respete y se cumpla la decisión mayoritaria. La esencia del proceso que culmina con la instalación formal de las Cámaras, es la calificación de las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo.

Calificación de las elecciones de los miembros del Poder Legislativo.

Nuestro régimen constitucional recoge el principio de la autocalificación de los órganos integrantes del Poder Legislativo, cuyos miembros han obtenido el voto popular y son depositarios, en consecuencia, de un poder que la nación les ha delegado. En su artículo 60, la Constitución General de la República dispone que cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su decisión es definitiva e inatacable.

Corresponde por consecuencia al Poder Legislativo ser el juez supremo para decidir en la calificación de sus miembros. Por ser quizá el poder más representativo, ya que además de elegirse por voto popular sus integrantes representan a toda la nación, su capacidad es plena para decidir si los comicios en que fueron electos sus integrantes se apegaron o no a la ley.

La autonomía en las decisiones del Poder Legislativo, es consecuencia de su carácter representativo y resulta también de la aplicación del principio de la división entre los poderes, como forma de organización del Estado mexicano, establecida por la Ley Fundamental, en su artículo 49.

El principio de representatividad.

La representatividad es una de las notas que mejor definen al Estado democrático. La democracia instituye un sistema de gobierno que emanado de todos, se dirige al beneficio de todos. Pero si todo el pueblo debe recibir los beneficios del gobierno, no es posible en las grandes sociedades de nuestros días la colectividad como un todo partícipe en el ejercicio del gobierno.

La democracia directa tuvo su mejor expresión en la "polis" griega; hoy sólo sería posible en pequeñas comunidades que permitieran al pueblo reunirse para decidir, en Asamblea Plenaria, el rumbo de su destino. Este viejo ideal es, por otra parte, de dudosa eficacia. El asambleísmo impide el análisis sereno de los problemas y la adopción de las rápidas medidas que exige la administración moderna. De su lado, la democracia representativa parte del reconocimiento del principio de la soberanía popular, como lo establece nuestra Constitución en su artículo 41, y en ella las medidas generales se deciden a través de representantes electos por el pueblo. En el gobierno representativo, el pueblo, titular de la soberanía, la ejercita por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores. El principio de representatividad es una consecuencia natural de la existencia misma del Estado, ya que siendo éste último una persona moral no puede actuar sino mediante sus miembros, con lo cual éstos adquieren de manera inevitable el carácter de órganos representativos de aquél; al ejercitar el sufragio, el cuerpo electoral expresa la voluntad mayoritaria, constituyendo su representación.

Instituido el orden jurídico fundamental, a través del poder constituyente del pueblo, el poder público es una dimanación de la soberanía popular. Ello no invalida, por supuesto, la facultad del pueblo soberano de modificar, en cualquier momento, el orden jurídico.

La representación confiere al elegido o a los elegidos la investidura inherente al órgano del Estado de que se trate; el gobierno representativo supone por tanto la existencia de un organismo electoral, a través de la cual se hace efectiva la libertad política y la soberanía nacional, ya que así se da al pueblo la intervención en el ejercicio del poder gubernamental que exige el régimen democrático.

Naturaleza de la representación política.

La representación política se diferencia del mandato de derecho privado, por su publicidad, por su carácter unitario, por traducirse en gobierno; y por conferir independencia (irrevocabilidad).

La representación es pública, porque para ejercerse requiere forzosamente de publicidad, esto es, se trata de una actividad que ha de realizarse forzosamente ante el juicio de la opinión pública y que no admite que pueda desenvolverse en secreto o como una gestión de carácter privado. Un cuerpo representativo, como lo es el Congreso, tiene por fuerza que deliberar de cara al público; una actividad parlamentaria realizada a puertas cerradas, ajena a la opinión pública, perdería desde luego su carácter representativo.

La representación es unitaria, porque a través de ella se logra un reflejo integral de toda la nación y no exclusivamente de una circunscripción electoral determinada. En cambio, un acuerdo contractual sólo produce efectos entre las partes que intervinieron en el contrato. La elección por demarcaciones territoriales obedece a razones de técnica electoral, para asegurar que el número de representantes esté en proporción a la población. Realizados los comicios, los diputados electos representan a todo el pueblo y no a sus distritos por separado, lo que preserva la unidad política de la colectividad; los representantes populares unen en sí la majestad que corresponde al cuerpo unitario de la República.

Por otra parte, la representación política confiere facultad de gobernar, esto es, de trazar y ejecutar los lineamientos del poder colectivo; el gobierno legítimamente constituido, a través del sufragio popular, representa la unidad total del pueblo, su voluntad de acción y decisión; a diferencia del mandato privado que se otorga a un sujeto determinado para actos específicos, la representación del pueblo confiere autoridad para interpretar la voluntad general y determinar el sentido de las leyes comunes.

La representación pública confiere independencia; los representantes populares no están, como en el caso del mandato privado, sujetos a las prescripciones de sus comitentes; ni están obligados a rendir cuentas de su gestión; el representante popular decide libremente y no es responsable ante nadie por sus opiniones; el mandato público, a diferencia del privado, es irrevocable.

El principio de representatividad, en que se apoya la autonomía de las decisiones del poder legislativo, históricamente se constituye también como el medio más eficaz para asegurar la distribución del poder político frente a su ejercicio hegemónico por el Príncipe. Los representantes de los diversos estamentos de la sociedad inglesa, ante las demandas económicas de la Corona, se emanciparon en un cierto momento para adoptar, bajo su responsabilidad, sus propias determinaciones. Aunque la representación de los estamentos funcionó en un principio como una incipiente institución parlamentaria, aplastada luego por siglos de absolutismo, pudo luego recuperar sus atribuciones para convertirse en el eje del gobierno constitucional. Es así como la técnica de la representación, desarrollada genialmente por John Locke y Montesquieu, hizo posible el establecimiento del órgano parlamentario como un poder independiente y separado del gobierno. El principio de la representación se enlaza históricamente con la teoría de la división de poderes, constituyéndose ambos en elementos esenciales para la existencia del estado constitucional democrático.

Fundamento de la autonomía del Poder Legislativo.

De acuerdo con su moderna expresión, la división de poderes se traduce en una distribución de las funciones asignadas al Estado, que varía según la forma específica de gobierno de que se trate y en un medio de controlar el ejercicio del poder político. En nuestros días se ha rebasado la vieja concepción mecanista de Montesquieu, que suponía que sólo cuando los diversos detentadores del poder son independientes entre sí y se controlan respectivamente, en un equilibrio perfecto, es posible garantizar las libertades individuales e impedir el abuso del poder. En vez de esa estricta separación, hoy se da entre los poderes que integran el gobierno mexicano una coordinación flexible de funciones, en todos aquellos campos prescritos constitucionalmente y que son esenciales para el desenvolvimiento estable del sistema. La independencia y respetabilidad de los poderes y por consiguiente la autonomía del poder legislativo tienen su origen en su calidad soberana, ya que su integración es resultado de la decisión popular, a través del sufragio universal y directo.

En nuestro Estado de derecho, los Poderes sólo tienen las facultades que les asigna la Constitución. Se trata, en consecuencia, de un régimen político de poderes enumerados, limitado a la autoridad que se le confiere por la ley.

Por otra parte, el Congreso es también esencialmente un órgano político a través del cual se ejerce una importantísima función de control de los actos del Ejecutivo y la vigilancia del carácter democrático del sistema político. El Congreso refleja en su composición la diversidad de las corrientes ideológicas de los intereses y de las tendencias fundamentales de la sociedad mexicana. Es una institución plural, cuya periódica renovación asegura la representatividad de la voluntad nacional y el sentir de la opinión pública, y a través de la cual se establece un control constitucional de los actos del Poder Ejecutivo. Entre ambos poderes hay una relación basada en el respeto a la dignidad y a la potestad de cada uno, lo que favorece una estrecha colaboración y coordinación de esfuerzos.

La tradición constitucional confirma la autonomía del Poder Legislativo.

La tradición jurídica mexicana confirma la validez del principio de la autocalificación de las elecciones de los integantes del Poder Legislativo que han obtenido el voto popular. El sistema tiene viejas raíces que arrancan de la Constitución de Cádiz de 1812 (artículos 113 a 116); se repite en la de Apatzingán de 1814 (artículo 102); y se confirma en la de 1824 (artículo 35); en el proyecto de Constitución Política de 1842 (artículo 83, fracción IV); en el artículo 37 del Voto Particular de la Memoria de la Comisión Constituyente de 1842; en el artículo 68 de las Bases Orgánicas de 1843; y en el 60 de la Constitución de 1857. Con una sola excepción: las leyes Constitucionales centralistas de 1836, que establecieron el llamado "Supremo Poder Conservador", a quien se facultaba para calificar las elecciones de los senadores; a su vez, al Senado correspondía decidir sobre los comicios de los diputados.

En el régimen unitario, el Senado se mantuvo como un cuerpo clasista, reducto de los representantes del poder económico y político del conservadurismo. Tan odioso se hizo este organismo, calificado por los diputados liberales como un "almácigo de obispos y generales", "cuartel de invierno de las nulidades políticas", que se decretó su desaparición en el texto constitucional de 1857.

Por su parte, el llamado Supremo Poder Conservador, instancia política de la más retrógrada reacción, era un verdadero cuarto poder colocado por encima de los otros poderes, lo que propició un clima de gran inestabilidad social; a las leyes constitucionales de 1836, con su famoso consejo de notables, se refiere Emilio Rabasa en los siguientes términos: "no es fácil encontrar Constitución más singular ni más extravagante que este parto del centralismo victorioso, que no tiene para su disculpa ni siquiera el servilismo de sus autores; porque si, por sus preceptos, las provincias, el Parlamento y el Poder Judicial quedaban deprimidas y maltrechas, no salía más medrado el Ejecutivo que había de subordinarse a un llamado Poder Conservador, en donde se suponía investir algo de sobrehumano, intérprete infalible de la voluntad de la nación, cuyos miembros, poseídos del furor sagrado de los profetas, declararían la verdad suprema para obrar el prodigio de la felicidad pública... La seriedad cómica de estos preceptos (descriptivos de las amplísimas facultades del Supremo Poder) que debió de reflejarse en los miembros del gran Poder, entre asombradas y satisfechas, no pudo dejar a los demás funcionarios una tranquilidad muy completa, y como la panacea no dio muestras

de eficacia en la gobernación del país, no tardó el disgusto en hacerse camino ni la hostilidad en ostentarse".

Otras formas de calificación de las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo.

Frente al principio de la autonomía en las decisiones de las Cámaras para juzgar sobre la validez de las elecciones de sus integrantes, se han planteado distintos procedimientos, que pueden sin embargo agruparse en dos rubros:

a) Tribunales especiales de calificación electoral; y
b) Intervención del Poder Judicial para decidir en material electoral.

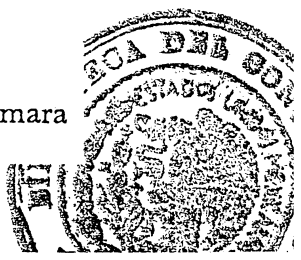
a) *Tribunales especiales de calificación electoral.*

En forma reiterada se ha propuesto por algunas corrientes políticas minoritarias, la creación en nuestro país de un "Tribunal Federal Electoral", encargado de juzgar sobre las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo. Para apoyar la propuesta se argumenta que una asamblea política está incapacitada para juzgar los resultados de unas elecciones en las que tiene un interés directo, en esta forma se pretende inhabilitarla o hacerla sospechosa de parcialidad para determinar la pureza de las elecciones. Para sustituir la autonomía del Poder Legislativo, se propone que sea en cambio un tribunal calificador el encargado de juzgar acerca de la limpieza del proceso comicial.

La tesis es muy endeble y controvertible tanto desde sus aspectos formales de integración del tribunal, como desde los materiales de su funcionamiento. Desde el punto de vista formal, sería prácticamente imposible reunir un cuerpo impoluto de magistrados, que no tuvieran ninguna contaminación política o partidaria. Este ideal sería prácticamente imposible de alcanzar si suponemos que de las propias asociaciones políticas en el seno de la Comisión Federal Electoral, tendrían que surgir las propuestas para designar a los magistrados. Asimismo, es igualmente difícil garantizar la imparcialidad del tribunal si el medio utilizado para designar a los juzgadores fuera el de la insaculación, ya que siempre había el peligro de que al ser electos una mayoría de ellos proviniera de uno solo de los partidos, lo que impediría que las otras asociaciones políticas se sometieran al juicio de un tribunal compuesto por sus enemigos políticos.

Por otra parte, desde el punto de vista de su funcionamiento, tal como ha sido propuesto,* este "Tribunal" se integraría con alguna anticipación al día de las elecciones y se disolvería después de cumplida su misión juzgatoria, lo que lo eximiría de responsabilidad frente al resto del cuerpo constitucional y, lo que es peor, vendría a constituir un claro ejemplo de los tribunales especiales, prohibidos por la Constitución General de la República en su artículo 13.

* Iniciativa de Ley del Partido Acción Nacional, presentada a la Cámara de Diputados el 14 de noviembre de 1972.



b) *Intervención del Poder Judicial para decidir en materia electoral.*

El párrafo tercero del artículo 97 Constitucional, otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, facultades para "nombrar magistrados de circuito y jueces de Distrito supernumerarios, o uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pidiera el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigue la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público....". En esta forma, la Corte puede intervenir para juzgar en materia electoral, por decisión propia o a solicitud de los órganos en quienes la Constitución deposita esta iniciativa; sin embargo, el Alto Tribunal ha sido muy cauto en el ejercicio de esta facultad y ha evitado tomar partido, para no comprometer la independencia del Poder Judicial en las luchas electorales. De 17 casos en que se le ha requerido para que realizara alguna investigación de orden electoral, desde 1918 hasta 1954, solamente en cuatro de éllos aceptó participar, aunque luego no tomó ningún acuerdo para dar a conocer los resultados de la investigación. Desde 1927 hasta 1954, sólo una vez participó en una investigación y la única consecuencia fue la de remitir copia del dictámen de la Comisión Investigadora a las autoridades ejecutorias.**

La legislación electoral ha evitado también instrumentar las atribuciones de vigilancia electoral de la Suprema Corte. La Ley Federal Electoral de 1951 y la hoy vigente del 5 de enero de 1973, eliminaron de su articulado las disposiciones relacionadas con la intervención del Poder Judicial en los actos electorales. La cuidadosa actitud de la Corte al abstenerse de ejercitar esa peligrosa facultad es muy razonable, pues evita que el elevado tribunal se vea comprometida en las luchas partidarias, lo que quebrantaría seriamente su neutralidad, que como señala Tena Ramírez, es su razón de ser y su única fuerza.

El Procedimiento de Instalación de las Cámaras.

La Comisión Instaladora. Integración y facultades.

La continuidad en las actividades del Poder Legislativo, con respecto a su actuar autónomo, se asegura mediante la integración de una Comisión Instaladora, prevista en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2o. De acuerdo con esta disposición, cada Cámara, en el último período constitucional de sesiones ordinarias, procederá a designar de entre sus miembros, a una Comisión de cinco representantes que se denomina Instaladora. Sus miembros fungen con las categorías de Presidente, Primero y Segundo Secretarios y los dos últimos

** Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, Pág. 542.

como suplente primero y segundo, los que sólo entrarán en funciones en caso de falta absoluta de cualesquiera de los titulares.

Las facultades de la Comisión se constriñen a facilitar la admisión de los presuntos diputados a las juntas preparatorias y sesiones del Colegio Electoral, es decir, los presuntos legisladores son acreditados al interior del recinto parlamentario; su tarea es pues de enlace entre las últimas funciones de la legislatura que llega a su fin y la integración formal de la siguiente.

En consecuencia, a la Comisión Instaladora corresponde firmar las tarjetas de admisión de los presuntos diputados a las juntas preparatorias y sesiones del Colegio Electoral o integrar, en su caso, la mesa directiva de la Previa.

La Junta Previa.

La Junta Previa se presenta solamente en caso de excepción, esto es, cuando a las respectivas Cámaras no asisten un número suficiente de presuntos senadores o diputados para formar el quórum reglamentario que permita la instalación de la Junta Preparatoria, cuya integración deberá llevarse a efecto el 15 de agosto del año de la renovación legislativa, día en que sin necesidad de citación alguna, los presuntos deben reunirse en sus Cámaras.

El propósito esencial de la Junta Previa, al no haberse podido integrar el quórum, será el de fijar la nueva fecha de reunión, convocando a los presuntos que no hubieren asistido, por medio del "Diario Oficial" del Gobierno Federal.

Las Juntas Preparatorias.

Cuando a la reunión prevista reglamentariamente para el 15 de agosto del último año de legislatura respectiva asistan miembros suficientes para integrar el quórum requerido —más de la mitad del número total de los diputados que envían los Distritos Electorales, y las dos terceras de los senadores—, se constituyen en cada Cámara las Juntas Preparatorias. Los cuerpos legislativos proceden a nombrar de entre sus respectivos miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, un Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios. El objetivo de las Juntas Preparatorias es el de integrar el proceso de revisión de los expedientes electorales, para lo cual se nombran en la Cámara de Diputados tres Comisiones Dictaminadoras y en la de Senadores dos.

Las tres Comisiones designadas en la Cámara de Diputados por mayoría de votos, tienen las siguientes funciones: a la primera, compuesta por quince miembros divididos en cinco secciones de tres miembros cada una, corresponde dictaminar acerca de la legitimidad de la elección del resto de los miembros de la Cámara electos por mayoría; la segunda, formada por tres miembros, dictamina sobre la elección de los presuntos diputados de la Primera Comisión; y la tercera, la que también se forma con tres miembros, es la responsable de dictaminar sobre la votación total en el país y la elección de Diputados de Partido.

En la Cámara de Senadores, como se señaló con anterioridad, se nombran, por mayoría absoluta de votos, dos Comisiones dictaminadoras. La pri-

mera se integra con cinco presuntos senadores y la segunda con tres. Sus atribuciones son las mismas que corresponden a las primeras de la Cámara de Diputados; esto es, la primera Comisión calificará sobre la elección del resto de los presuntos senadores y la segunda dictaminará sobre la legitimidad de la elección de la primera Comisión.

Integradas en ambas Cámaras las Comisiones Dictaminadoras, uno de los Secretarios procede a dar lectura a la relación de expedientes electorales recibidos y a distribuirlos de inmediato en las Comisiones correspondientes. En cada Cámara se sigue con este fin un procedimiento que aunque similar tiene peculiaridades según el cuerpo legislativo de que se trate.

Los artículos 5o., 6o., 7o. del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, son los que regulan el proceso de calificación de los expedientes electorales. De acuerdo con ellos, al llegar a la Cámara de Diputados la documentación electoral respectiva se distribuirá entre las diversas Secciones de la Primera Comisión, conforme los presuntos hayan entregado sus constancias de mayoría de votos debidamente requisitadas, en el orden en que hayan sido presentadas en la Oficialía Mayor de la misma Cámara, distribuyéndose de cinco en cinco, entre las secciones respectivas. A la Segunda Comisión, les serán entregados los expedientes relativos a los integrantes de la Primera.

Un procedimiento especial se sigue para los dictámenes correspondientes a los diputados de partido, que se analizará posteriormente.

En la Cámara de Senadores, se entregarán a la Primera Comisión los expedientes de acuerdo al orden de su registro en la Oficialía Mayor y a la Segunda se entregará la documentación relativa a los integrantes de la Primera.

En ambas Cámaras, el Presidente de cada Comisión firmará por el recibo de la documentación electoral en el libro respectivo de control.

En los tres siguientes a la Primera Junta Preparatoria, se celebrará la Segunda, en la que las dos Primeras Comisiones Dictaminadoras de la Cámara de Diputados y las del Senado, iniciarán la presentación de sus dictámenes; para expeditar el trámite se da preferencia a los casos que a juicio de las Comisiones no ameritan discusión. Las demás Juntas Preparatorias deberán realizarse en forma subsecuente.

Los acuerdos que en estas Juntas se adopten en cada Cámara, se tomarán a pluralidad absoluta de votos; así se calificará la legitimidad del nombramiento de cada uno de sus miembros y se resolverán en forma irrevocable las dudas que hubiere en esta materia.

El estudio y calificación de los expedientes electorales.

Con apoyo en la autonomía esencial del Poder Legislativo, los organismos electorales establecidos en la Ley Federal Electoral no califican las elecciones. La Comisión Federal Electoral se limita a registrar las constancias de mayoría de los presuntos diputados o a no registrarlas si encuentra irregularidades en el proceso electoral y a pasar los datos técnicos y el expediente de dicho proceso al organismo calificador, que en este caso es la Cámara de Diputados. La Ley Federal Electoral regula dicho procedimiento en sus artículos 163

y 164. De acuerdo con ella, la Comisión Federal Electoral está obligada a enviar a la Cámara de Diputados los datos de los registros efectuados, así como de los casos de negativa, precisando en este último supuesto las causas que la motivaron.

Si a juicio de la Comisión Federal Electoral hay motivos fundados para considerar que en alguna de las elecciones se ha violado el voto ciudadano, lo hará del conocimiento de la Procuraduría General de la República, para los efectos conducentes.

Por su parte, los senadores son calificados por su Cámara, previo un proceso de declaración de electos por las legislaturas de los Estados. Las resoluciones de la Cámara de Senadores son definitivas e inatacables (artículo 167 de la Ley Federal Electoral).

La calificación de las elecciones lleva implícito un proceso jurídico; desde luego, las elecciones en que se han cumplido todos los procedimientos legales, son aprobadas de inmediato. Los casos expresos que den lugar a dudas, se someterán a un estudio exhaustivo; si del examen de la documentación y de los informes que proporcione la Comisión Federal Electoral, o de acuerdo con el resultado de la investigación que se practique, aparecen irregularidades suficientes, a juicio de la Cámara respectiva, para invalidar la elección, se procederá a hacer la declaratoria de nulidad correspondiente. En los casos en que la Cámara competente estime que en algunas de las elecciones se ha violado el voto, podrá también dar vista a la Procuraduría General de la República, para la eventual consignación de los infractores. La Procuraduría General de la República está también obligada a comunicar oportunamente el resultado de su averiguación a la Cámara respectiva del Congreso de la Unión que hubiere hecho la consignación, según lo dispone la Ley Federal Electoral en sus artículos 171 al 173.

La propia Ley Federal Electoral en su artículo 175 consigna cuatro causales fundamentales para declarar la nulidad de la elección:

I. Cuando el candidato que haya obtenido mayoría de votos en la elección respectiva, no reúna los requisitos de elegibilidad contenidos en la Constitución Federal y en esta ley;

II. Cuando por cohecho, soborno, presión y violencia sobre los electores se haya obtenido mayoría de votos en la elección.

III. Cuando se hayan cometido graves irregularidades en la preparación y desarrollo de la elección, a juicio de la Comisión Federal Electoral y así lo determine la cámara respectiva, y

IV. Por error sobre la persona elegida, salvo que dicho error sólo fuese sobre el nombre y apellidos, en cuyo caso, lo enmendará la cámara respectiva del Congreso de la Unión al calificar la elección.

Los partidos políticos, sus candidatos y cualquier ciudadano mexicano pueden invocar la nulidad de las votaciones o de las elecciones, pudiendo interponer la reclamación correspondiente hasta en tanto que la elección contra la cual va dirigida, no haya sido calificada por la Cámara respectiva. Esta acción no está sujeta a ningún tipo de formalidad ni de gravamen, pero debe realizarse conforme lo prescribe la Constitución en su artículo 8o.: por escrito y de manera pacífica y respetuosa.

Las Comisiones dictaminadoras.

a) *En la Cámara de Diputados.*

La Ley Federal Electoral, en su artículo 165, regula el procedimiento de calificación de los expedientes electorales en la Cámara de Diputados.

Para el caso, en dicha Cámara se seguirá el siguiente procedimiento:

1o. En primer término, se resolverá sobre la elección de los diputados que hayan tenido mayoría de votos en cada distrito electoral.

2o. A continuación, dictaminará sobre la elección de los diputados de partido.

En los casos de los diputados de mayoría y de los senadores, las comisiones elaborarán sus dictámenes en forma unitaria y cada caso se calificará a pluralidad absoluta de votos.

b) *En el Senado.*

Para los senadores, se revisarán los expedientes de mayoría de votos y las declaratorias de elección que hayan hecho las legislaturas de los Estados respectivos.

Los dictámenes sobre los diputados de partido.

Como se indicó con anterioridad, la Tercera Comisión es la encargada de formular los dictámenes para que los partidos políticos nacionales que tengan derecho puedan acreditar sus diputados de partido. La intervención de la Tercera Comisión se inicia una vez que las dos primeras comisiones hayan calificado todos los casos de los diputados de mayoría y se conozca el resultado de la votación total en el país.

De acuerdo con el artículo 54 constitucional, reformado en 1972, los partidos políticos que obtengan el 1.5% de la votación total —en vez del 2.5% que se requería hasta entonces— pueden acreditar cinco diputados de partido. A partir de ese porcentaje inicial, por cada .5% adicional de la votación total que alcance cada partido, acreditará un diputado más hasta 25. Los partidos políticos que no obtengan triunfos por el sistema de mayoría en ninguno de los distritos electorales, pero alcancen, como se indicó antes, el 1.5% de la votación para diputados federales en todo el país, tendrán derecho a que se les reconozca por esa sola circunstancia, hasta cinco diputados de partido y —repetimos— por cada .5% adicional a ese porcentaje básico de votación, un diputado más hasta 25.

En caso de que un partido político haya obtenido el triunfo por mayoría en uno o más distritos, pero siempre en número inferior a 25, tendrá derecho si satisface los requisitos citados, a que le sean acreditados hasta 25 diputados, para lo cual se sumarán los obtenidos mediante el sistema mayoritario, a aquél a que tenga derecho conforme el número de votos minoritarios que haya logrado.*

* *Iniciativas del Presidente Echeverría de reformas a los Artículos 52, 54 fracciones I, II y III, 55 fracción II y 58 de la Constitución, del 10 de noviembre de 1971.*

El sistema para la calificación de los diputados de partido funciona de acuerdo con el siguiente proceso: una vez resuelta la elección de los diputados de mayoría, se efectúa el cómputo total de votos emitidos en la República. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54 constitucional, se determina el número de legisladores de partido a que tenga derecho cada una de las asociaciones políticas nacionales, sin deducir los votos de los distritos donde hubieren alcanzado mayoría. Enseguida, se formulará una lista de los candidatos de partido que resulten con derecho a ser acreditados como diputados de partido, anotándoseles de acuerdo con el número decreciente de votos que hayan obtenido en sus respectivos distritos, en relación a los demás candidatos del mismo partido. A continuación, la Cámara hará la declaratoria respectiva de quienes se acrediten como diputados de partido. Serán suplentes de ellos, los que hayan figurado como suplentes de los respectivos candidatos propietarios acreditados como diputados de partido.

Requisitos para la instalación de las Cámaras y obligaciones de los diputados y senadores. Artículos 63 y 64 de la Constitución.

Para que las Cámaras integrantes del Poder Legislativo puedan quedar debidamente instaladas, es necesario que se hayan llenado previamente todos los requisitos de calificación, cómputo y declaratoria de legalidad de las elecciones de senadores y diputados de mayoría y de partido, o por lo menos respecto del número de senadores y diputados indispensables para reunir el quórum reglamentario; las declaraciones de las elecciones de senadores y diputados por mayoría deberán quedar concluidas en su totalidad antes del 15 de septiembre del año correspondiente al primer período ordinario de sesiones y las que se refieren a los diputados de partido a más tardar el día 30 del mismo mes (artículo 169 y 170 de la Ley Federal Electoral y 7o. del Reglamento del Congreso General).

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer sus atribuciones sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes de sus miembros y en la de diputados de más de la mitad de los diputados de mayoría, si aún no han sido resueltos los casos de los diputados de partido. Calificados los casos de éstos, el quórum se formará con la mitad más uno de todos los diputados en ejercicio (artículo 14 del Reglamento Interior del Congreso). Reunido el "quórum" las resoluciones se adoptan por mayoría. La mayoría, siguiendo el pensamiento de Tena Ramírez, es el número de representantes que decide, dentro de otro número de representantes generalmente mayor, que es el que constituye el "quórum". Sin embargo puede haber actuación parlamentaria aun cuando no estén instaladas legalmente las Cámaras y es el caso a que se refiere el artículo 63 de la Constitución, cuando dispone que los miembros de una y otra Cámara deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los 30 días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese sólo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hicisen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Por otra parte, en caso de que el "quórum" necesario para instalar las Cámaras no pudiera reunirse, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la brevedad posible a desempeñar su cargo, entretanto transcurren los 30 días de que se habla en el párrafo anterior. En esta forma se supera el obstáculo de que las Cámaras puedan encontrarse en la imposibilidad de actuar, asegurándose su normal funcionamiento.

En la Cámara de Diputados, hay un caso de excepción al principio de la mayoría para formar "quórum" y es en los casos previstos en el artículo 84 de la Constitución, cuando el Congreso se erige en Colegio Electoral para designar al Presidente de la República, supuesto en que se requiere la concurrencia cuando menos de las dos terceras partes del número total de miembros de ambas Cámaras.

La condición de diputado o senador trae aparejadas constitucionalmente una serie de responsabilidades, cuya omisión desencadena para los infractores sanciones concretas, cuya existencia es resultado del propósito de asegurar la integración oportuna del Congreso de la Unión y el cumplimiento regular de sus funciones, lo cual no podría lograrse si se dejara al libre criterio de los legisladores decidir la oportunidad de sus deberes. La Constitución de 1917, en su artículos 62 y 63, establece sanciones específicas que pueden llegar incluso a la pérdida del carácter de diputado o senador, por la falta de cumplimiento de los compromisos consignados en dichas disposiciones.

Durante el período de su encargo, los diputados y senadores propietarios están impedidos de aceptar comisiones o empleos de nombramiento de la Federación y de los Estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva. En caso de que así se les autorice, cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación. El incumplimiento de esta disposición, que tiende a preservar la independencia de los miembros del Poder Legislativo, se castiga con la pérdida del carácter de legislador. Por otra parte, ya en funcionamiento las Cámaras, en caso de que los diputados o senadores dejen de concurrir durante diez días consecutivos, sin causa justificada o sin permiso del Presidente de su respectiva Cámara, se entiende por ese hecho que renuncian a presentarse hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Hay una responsabilidad específica para los diputados o senadores que hubiesen sido electos y que no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro de los 30 días siguientes. De así acontecer, la Ley Federal Electoral, en su artículo 97, sanciona con la suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes incurran en esta falta.

Asimismo, se establecen sanciones específicas para los partidos políticos nacionales, que van de la suspensión a la cancelación de su registro, a criterio de la Secretaría de Gobernación, si habiendo postulado candidatos para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resulten electos no se presenten a desempeñar su encargo.

Finalmente, los diputados o senadores que no concurran a una sesión sin causa justificada o sin permiso del Presidente de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día que falten.

La protesta de los miembros de las Cámaras.

En la última Junta Preparatoria que preceda a la instalación del nuevo Congreso, en cada Cámara se realiza la ceremonia de toma de protesta, elemento que formaliza la instalación de la legislatura. Con toda la concurrencia de pie, incluyendo el público, el Presidente de cada Cámara dirá: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado (o senador) que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Y si así no lo hiciere, la nación me lo demande".

Concluida la protesta del Presidente, éste tomará asiento y preguntará a los demás miembros de su Cámara, puestos de pie: "¿Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado (o senador) que el pueblo os ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?, a lo que los interrogados deberán responder: "Sí, protesto". El Presidente responderá nuevamente: "si así no lo hiciéreis, la nación os lo demande".

Una protesta igual deberán rendir cada uno de los diputados y senadores que se presentaren con posterioridad.

Constitución de las Cámaras y nombramientos de las mesas directivas y de las comisiones de cortesía.

Concluida la protesta, para que las Cámaras estén en aptitud de funcionar, procederán a integrar su mesa directiva; y el Presidente designará las comisiones de cortesía, que son las encargadas de participar a los otros poderes de la Unión, de acuerdo con el principio de cooperación y convivencia respetuosa que rige las relaciones entre ellos, la declaratoria de su instalación.

Con el fin de integrar su mesa directiva, en cada Cámara se nombrarán un Presidente, dos Vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios. El presidente y los vicepresidentes se eligen para el mes primero del período ordinario y secretarios y prosecretarios para las sesiones de un año. En el segundo y tercer año de sesiones de la legislatura, la primera junta se verificará diez días antes de la apertura de sesiones y en ésta o en aquellas posteriores en que hubiere quórum se nombrará la mesa directiva arriba señalada y los comisiones de cortesía referidas. Con la designación de su cuerpo directivo, la Cámara se tendrá por constituida. Así deberá declararlo su Presidente, diciendo: "La Cámara de Diputados (o Senadores) de los Estados Unidos Mexicanos se declara legalmente constituida".

El mismo día en que se designe la mesa directiva se nombrarán en cada Cámara tres comisiones integradas por cinco legisladores, más un secretario, que tendrá como función la de participar la declaratoria de instalación de la Cámara de que se trate al Presidente de la República y a la Suprema Corte. Además, cada Cámara nombrará comisiones para que, en compañía de la correspondiente de la otra Cámara, acompañen

al Presidente de la República de su residencia al recinto de la Cámara, y otras dos comisiones: una que lo recibirá en el acto de la apertura de sesiones del Congreso y otra que la acompañe nuevamente a su residencia.

La apertura del Congreso.

En la Constitución de 1857 (artículo 52) se establecían dos períodos de sesiones ordinarias del Congreso: el primero, prorrogable hasta por 30 días útiles, comenzaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre, y el segundo, prorrogable hasta por 15 días útiles, comenzaba el 1o. de abril y terminaba el último de mayo. Existían además sesiones extraordinarias por tiempo no definido, para las cuales, aunque el Ejecutivo podría pedirlas, era el Congreso quien efectivamente decidía respecto a la convocación, su programa y la extensión de las reuniones.

Rabasa se refiere a los inconvenientes de este sistema: "con una o más prórrogas, el Congreso puede permanecer reunido siete meses del año, y si le place, añadiendo una o dos convocaciones extraordinarias, puede estar en asamblea sin interrupción... nuestro sistema tiene el inconveniente de los períodos fijos de sesiones que ni el mismo Congreso puede reducir, aunque no haya materia para llenarlos. Esta necesidad de reunirse es casi una obligación de legislar, que provoca el deseo de discurrir iniciativas y estimula la facultad de invención en los representantes amenazando con una fecundidad poco deseable".*

Esta situación se modificó en el Proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza, que con algunas modificaciones pasó al texto constitucional vigente. Se adujo para establecer un solo período anual de sesiones, el hecho de que la Constitución de 1857 daba al Congreso "el derecho de estar reunido casi todo el año y lo ponía en la obligación de legislar, aún careciendo de objeto, por la necesidad de ocupar sus actividades". Los Constituyentes de 1917 recogieron favorablemente las consideraciones del Ejecutivo y señalaron un solo período ordinario de sesiones que se inicia el 1o. de septiembre, según lo dispone el artículo 65 y termina el 31 de diciembre. Este lapso es disminuible pero nunca prorrogable. En cuanto a convocar a sesiones extraordinarias, la Constitución de 1917 modificó parcialmente el sistema de la de 1857. Como se recordará, en aquélla solamente el Congreso a través de su Comisión Permanente, estaba facultado para citarlas. La Constitución de 1917 depositó esta facultad en el Presidente de la República y en la Comisión Permanente. En las sesiones extraordinarias, el Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de algún asunto exclusivo de ella, sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión Permanente someta a su conocimiento, los cuales se mencionarán expresamente en la convocatoria respectiva.

La autoridad del Ejecutivo frente al Congreso se refuerza también con lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 66 de la Constitución, que deposita en el Presidente de la República la facultad de resolver en los casos en que las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las

* *Emilio O. Rabasa, La Constitución y la Dictadura. Pág. 153.*

sesiones antes del 31 de diciembre. A través de esta innovación la Carta de 17 estableció un régimen de mayor equidad entre los poderes, salvaguardó la autoridad presidencial de las presiones injustificadas por parte del Parlamento y aseguró por este medio la estabilidad del sistema político.

El día 1o. de septiembre se reunirán las dos Cámaras en el Salón de Sesiones de la de Diputados, con el sólo propósito de abrir las sesiones del Congreso. Con anterioridad a la llegada del Jefe del Ejecutivo, el Presidente de la Cámara de Diputados, que en este acto lo es también del Congreso, hará la declaratoria formal de iniciación de labores, con las siguientes palabras: "El Congreso (número de la legislatura que corresponda) de los Estados Unidos Mexicanos, abre hoy (se cita la fecha) el período de sesiones ordinarias del primero (segundo o tercer) año de su ejercicio".

A la apertura de sesiones del Congreso asiste el Presidente de la República y está obligado a presentar un informe por escrito acerca del estado general que guarde la administración pública del país. Fuera de este caso y del de la protesta al tomar posesión de su encargo, en ninguno otro está obligado el Jefe del Ejecutivo a presentarse ante las Cámaras.

Cabe mencionar que el texto del Artículo 69 aprobado en 1917, estipulaba la obligación del Presidente de la República de asistir también a la inauguración de los períodos extraordinarios de sesiones, para informar sobre las causas de la convocatoria, lo que actualmente queda a cargo del Presidente de la Comisión Permanente, de acuerdo con la reforma Constitucional aprobada en 1923.

La razón fundamental de que el Ejecutivo rinda un informe tiene un origen básicamente democrático, ya que a través de esa comparecencia el pueblo, por conducto de sus representantes y por la amplia difusión que se hace del mismo, se entera de las labores desarrolladas por el Presidente en la esfera administrativa; además, se trata sin duda de un acto de cortesía entre los poderes.

La Constitución de 1857 establecía la misma formalidad de que el Presidente de la República pronunciara un discurso en que diera a conocer el estado que guardaba el país. Constitucionalmente también el Presidente del Congreso estaba obligado a contestar el informe. Esta última obligación se eliminó en la Carta Fundamental vigente, limitando la asistencia del Ejecutivo a la rendición de un informe por escrito. Sin embargo, la práctica de que el Presidente del Congreso conteste en términos generales las palabras del Ejecutivo se mantiene invariable, por obvias razones de pertinencia política y legalmente porque así lo dispone el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en su artículo 189. Aunque no sería inconstitucional que el informe del Presidente fuera leído por cualquier miembro del Congreso, se ha impuesto la saludable tradición de que sea el propio Jefe del Ejecutivo quien informe de su gestión de gobierno. En este aspecto, nuestro sistema difiere del correspondiente del de los Estados Unidos de Norteamérica, en donde el día de la apertura del Congreso solamente se da lectura al mensaje que envía el Presidente, sin la necesaria concurrencia de éste.

En ciertos sectores de opinión se espera que la respuesta del Presidente del Congreso al informe presidencial constituya un enjuiciamiento crítico de la labor del gobierno, tarea que sería prácticamente imposible de realizarse en esa sesión. Propiamente ese análisis lo realiza el Congreso a través de las citaciones y concurrencia de los Secretarios de Estado a las Cámaras, a las que

acuden a dar cuenta del estado que guardan sus respectivas dependencias. El artículo 93 de la Constitución faculta a cualquiera de las Cámaras para citar a los Secretarios de Estado a que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría. La presencia de los Secretarios de Estado ante las Cámaras para ilustrar el criterio de los representantes populares, respecto de los asuntos relacionados con sus ramos, es un mecanismo que acentúa la funcionalidad del sistema de división de poderes, estimula la colaboración entre ellos y permite que en la elaboración de las leyes se incorpore el criterio de los que tienen la responsabilidad de cuidar de su exacta observancia en la esfera administrativa.

La residencia de las Cámaras.

La Constitución previene en su artículo 68 que la residencia para las Cámaras será en un mismo lugar "y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarlo, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en al traslación, difieren en cuanto a tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra".

El antecedente de esta disposición tiene que ver directamente con las reformas a la Constitución de 1857, realizadas en 1874, que dieron lugar a la creación del Senado. A partir de entonces, a través del ahora artículo 68, se aseguró que las Cámaras deliberaran al mismo tiempo y en un mismo lugar, ya que por regla general, a una le corresponde revisar las determinaciones de la otra. En esta forma se garantiza el funcionamiento armónico del Congreso.

En casos de emergencia, nuestra Constitución en su artículo 73 fracción V, reconoce al Congreso la facultad de cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, aunque en esta circunstancia las Cámaras tendrán antes que estar de acuerdo en el nuevo lugar de reunión; de existir disenso acerca del lugar y tiempo para llevar a cabo la mutación, es el Ejecutivo a quien corresponde resolver las diferencias entre las Cámaras. Es natural que así ocurra, ya que el Presidente de la República por su inmediato contacto con el Congreso y tomando en consideración la situación de urgencia, es el que puede determinar con mayor claridad y en función del interés nacional la oportunidad y el nuevo lugar para el funcionamiento del Poder Legislativo.

Al debatirse en el Congreso Constituyente de 1856, el artículo 72 fracción V de la Carta de 1857, hubo una interesante discrepancia, respecto a las facultades del Congreso para designar y variar la residencia de los poderes. Después de un largo análisis en que el Congreso desechó una propuesta para trasladar los Supremos Poderes a la ciudad de Aguascalientes, se aprobó el voto particular de los diputados Mata, Villalobos y Zarco, que facultó al Congreso para decidir respecto a la sede de los poderes. La misma atribución subsistió, como se indicó, en el texto vigente de la Ley Fundamental.

CAPITULO VI

LA MESA DIRECTIVA DE LAS CAMARAS

por

JORGE SAYEG HELU

Justificación.—Integración.—La Presidencia y la Vicepresidencia de las Cámaras: Forma de Elección y Período de Ejercicio. Su no Reelección por un año. La participación de sus nombramientos a los demás Poderes.—Ejercicio de sus funciones en casos de falta de los Titulares.—Ciertos trámites y procedimientos.—Las obligaciones del Presidente.—El reemplazo del Presidente.—De los Secretarios y Prosecretarios.— Su nombramiento.—El Período de su ejercicio y la imposibilidad de reelegirse.—Suplencia de los Secretarios por los Prosecretarios. Sus obligaciones.—El contenido de las actas de las sesiones.—La mesa directiva de la Comisión Permanente.—Breve comentario final.

Justificación.

Todo organismo, por regla general y como su nombre mismo lo indica, requiere de un sistema organizativo para su correcto funcionamiento; de una estructura direccional que le brinde cierta facilidad para alcanzar las metas que el propio organismo se haya trazado. Obvio es decir, supuesto lo anterior, que tratándose de un órgano cuyas atribuciones son tan elevadas y de tanta trascendencia como las que realiza el Legislativo de la Unión, la necesidad de dotar a dicho poder de una organización adecuada a la importancia de las funciones que desempeña, se convierte en un verdadero imperativo, de cuya realización depende en no escasa medida, el éxito o el fracaso de aquéllas.

El proceso legislativo que, como ya sabemos, culmina con la vigencia de la ley, reclama, en efecto, la debida sistematización del órgano destinado a llevarlo a efecto: el poder legislativo que, como ya sabemos también, dividido en dos cámaras, integra al lado del Ejecutivo y del Judicial, nuestra estructura política básica.

A estas consideraciones responde, fundamentalmente, la existencia de una Mesa Directiva en cada una de las cámaras. Se trata, en síntesis de agilizar la labor que ambas realizan en cumplimiento a las atribuciones que nuestro Código Supremo les tiene señaladas; pues dada la trascendencia enorme que el proceso legislativo reviste para la buena marcha de la nación, es menester que él se realice dentro de un orden que sólo se consigue a través del marco organizacional de referencia.

Integración.

El vigente Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, prevé una Mesa Directiva compuesta por un Presidente, quien, obviamente, habrá de encabezar la misma; dos Vicepresidentes que, respondiendo a la necesidad de evitar la acefalía de dicha Mesa Directiva, deben suplir al presidente en sus faltas. Se previene también el nombramiento de Secretarios y Prosecretarios, para integrar la propia Mesa Directiva; y aunque el referido reglamento señala que tanto los Secretarios cuanto los Prosecretarios deben ser nombrados en número de cuatro, se nos antoja más apropiado el señalamiento que sobre el particular hacía el reglamento de 1824, cuando establecía que los secretarios serían en tal número, cual el que fuera juzgado necesario para el mejor despacho de los negocios:

> "Cada cámara nombrará de entre sus respectivos miembros —rezaba textualmente el artículo 27 del referido reglamento—, el número de secretarios que juzgue necesario para el mejor respacho de los negocios."

El reglamento de 24 no prevenía, sin embargo, el nombramiento de quienes, como los actuales prosecretarios, deberían suplir a los secretarios en sus faltas y auxiliar a éstos en sus labores; no fue sino hasta el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1897, cuando se señalara expresamente la necesidad de nombrar prosecretarios para tales finalidades.

El Reglamento de 1823, siguiendo al de Cádiz de 1821, también llegó a prevenir, el número de secretarios que deberían integrar la Mesa Directiva; señalaba al respecto, que deberían ser en número de cuatro. A ello se debió, muy probablemente, el que no se hablara de prosecretarios; cuatro secretarios se estimaban en aquel entonces, más que suficientes para suplirse y auxiliarse mutuamente.

Por lo que toca al Presidente, siempre fue señalada una sola persona; lo mismo en 1823, que en 1824; tanto el Congreso unicameral de 1857, cuanto el de 1897; igual en el Reglamento del Congreso de Chilpancingo de 1813 que en el actual, vigente desde 1934:

> "El último día útil de cada mes, durante los períodos de sesiones, elegirá cada cámara UN Presidente..."

No ha sido así por lo que hace a los vicepresidentes, pues no fue sino hasta el momento actual, a partir del vigente reglamento de 1934, que se exigieron dos vicepresidentes, atendiendo quizá a la gravedad que llegaría a significar el dejar acéfala a la Mesa Directiva de las Cámaras, al exigirse únicamente, como siempre antes, un solo vicepresidente.

La Presidencia y la Vicepresidencia de las Cámaras.

Forma de elección y período de ejercicio.

Norma invariable de nuestro derecho legislativo ha sido la renovación mensual de la presidencia de las Cámaras. Tanto ahora, en que nuestro Texto Supremo, no prevé más de un período ordinario anual de sesiones, de cuatro meses tanto solo (1o. de septiembre al 31 de diciembre) cuanto antaño en que la Carta de 1857 prevenía dos períodos ordinarios anuales de sesiones, por más que éstos sumaran cinco meses (del 16 de septiembre al 15 de diciembre y del 1o. de abril al 31 de mayo), los presidentes y vicepresidentes de cada una de las Cámaras se han venido renovando mensualmente, de entre sus mismos miembros integrantes y tras una elección efectuada —como textualmente lo señala el propio reglamento— "el último día útil de cada mes, durante los períodos de sesiones", ordinarios. Por lo que hace a los períodos extraordinarios de sesiones, el artículo 15o. del reglamento que no es sin embargo, lo suficientemente claro al respecto debe interpretarse en el sentido de que los presidentes y vicepresidentes de las mesas directivas durarán en su encargo hasta que las Cámaras decidan que han terminado de tratar los asuntos para los cuales fueron convocadas. De ahí que en estos casos no se les elija el último día hábil del mes, sino aquél que hubiere sido fijado para llevar a cabo la junta preparatoria a dichas sesiones extraordinarias, y durarán en su encargo hasta que el período finalice.

No fue solamente, sin embargo, el Reglamento vigente del 20 de marzo de 1934, ni el de 4 de diciembre de 1857, ni, desde luego, el intermedio del

20 de diciembre de 1897, los únicos que previnieron la renovación mensual del presidente y vicepresidente(s) de cada una de las Cámaras, sino que ésta parece remontarse a los orígenes mismos de las actividades legislativas en nuestro país; pues aunque en el Reglamento del Congreso de Chilpancingo se habla tan sólo de que el presidente sería nombrado al lado del vicepresidente y de los secretarios para dividir "entre sí el despacho universal", ya desde el reglamento gaditano de 1821 y desde los expedidos el 25 de abril de 1823 y el 23 de diciembre de 1824 para el gobierno interior del Congreso General, se reconocía esta forma y tiempo de su elección y ejercicio, cuando textualmente se señalaba en el último mencionado:

"El día último de cada mes elegirá cada Cámara de entre sus respectivos miembros un presidente y un vicepresidente..."

Su no Reelección por un año.

En seguida agregaba, empero, el susodicho reglamento:

"...los cuales no podrán ser reelegidos en el mismo oficio en todas las sesiones de un año".

Y este principio habría de ser recogido, también, por nuestro derecho legislativo en 1934, que se consagró así:

"Dichos individuos —reza, en su última parte el artículo 15— no podrán ser reelectos para los mismos oficios en las sesiones de un año."

Mas, ¿a qué año se refieren? cabría preguntarse, ¿a un año natural o al año Parlamentario? A este último obviamente; es decir, todo aquel miembro de alguna de las Cámaras que presidiera, como titular o en calidad de vicepresidente, durante un mes determinado la mesa directiva de la misma, no podrá volver a ejercitar la presidencia o vicepresidencia de ella durante algún otro mes del propio año; no podrá volver a desempeñar el cargo de presidente o vicepresidente, sino hasta un nuevo período de sesiones. De atenernos al otro supuesto contemplado, tres completos períodos legislativos; por el contrario, habían de sucederse para que, transcurriendo los doce meses del año natural, quien hubiese desempeñado la presidencia o vicepresidencia de cualquiera de las Cámaras, pudiese volver a hacerlo; es decir, no podría ser presidente o vicepresidente dentro de la misma legislatura, en este caso, el diputado que ya lo hubiese sido, pues recordemos que sólo tres períodos legislativos abarca la temporalidad de los representantes populares; y aunque tratándose de los representantes de las entidades federativas —senadores— son seis los períodos legislativos que comprende la legislatura, nos parece que no ha sido éste, sino el primeramente señalado, el querer del legislador al prohibir la reelección de los presidentes y vicepresidentes de las Cámaras "...en las sesiones de un año".

El Reglamento interior para las Cortes de Cádiz de 1821 prevenía al respecto, en sus artículos 35 y 36 que:

"El Presidente y Vicepresidente nombrados el 25 de febrero continuarán hasta el día primero de abril, en que se hará nueva elección...

Ninguno que haya sido Presidente o Vicepresidente podrá ser elegido para el mismo cargo durante los tres o cuatro meses que duren las sesiones".

Como puede observarse, el principio es exactamente el mismo que el que ahora se encuentra vigente; y es igual a aquél que, a través de toda nuestra historia reglamentaria en materia de organización interna del Congreso, prevaleció siempre: elección del Presidente y del Vicepresidente de las Cámaras el último día útil del mes, para que tomasen posesión de su cargo en la sesión siguiente a aquélla en que hubieren sido designados, durando en ellos hasta hecha la nueva elección o terminado el período correspondiente, y la prohibición de ser reelectos para el mismo período legislativo.

La participación de sus nombramientos a los demás Poderes, para mantener las relaciones entre ellos.

Con la finalidad, manifiesta, de mantener y fortalecer las relaciones entre los poderes federales, el artículo 16 del reglamento que nos ocupa, señala la obligación de comunicar la designación del Presidente y Vicepresidente así nombrados, a la otra cámara, desde luego, y a los poderes Ejecutivo y Judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia, en este último caso.

Este principio es observado, igualmente, a través de toda la historia de nuestro derecho legislativo, siendo de notar que nuestros primeros reglamentos para el gobierno interior del Congreso, tanto el de 1823, cuanto el de 1824, y aún, el de 1857, consignan la obligación de comunicar el referido nombramiento a través de la prensa:

> "El día 24 de cada mes —refería al respecto, por ejemplo, el Reglamento de 25 de abril de 1823—, después de leída y aprobada el acta del día anterior, se hará la elección de presidente por escrito, inmediatamente y en la misma forma se procederá a la de vicepresidente, poniéndose estos nombramientos en noticia del gobierno por medio del secretario del despacho de relaciones interiores y exteriores, y se publicará en la Gaceta."

Ejercicio de sus funciones en casos de falta de los titulares.

"A falta de Presidente —reza el artículo diecisiete del Reglamento vigente—, ejercerá todas sus funciones uno de los vicepresidentes y, en su defecto, el menos antiguo de los que entre los miembros presentes hubiere desempeñado cualquiera de los dos cargos en su orden. En la falta absoluta de ambos se procederá a nueva elección."

El problema para reemplazar al titular de cualquiera de las Cámaras, se presentaba con frecuencia antaño, en que se prevenía el nombramiento de un único Vicepresidente para ello, y no ahora en que a partir de 1934 se prevé la existencia de dos vicepresidentes; y aunque expresamente no se establece ningún orden ni bases para la jerarquización de ambos, es evidente que mediante el sistema prescrito se han reducido notablemente —al máximo, podríamos decir— los riesgos de la acefalía.

Ciertos trámites y procedimientos.

A continuación nuestro reglamento vigente señala una serie de trámites y procedimientos de obvia procedencia, que, por lo demás, fueron establecidos así desde un principio:

"Artículo 18. El Presidente, en sus resoluciones, estará subordinado al voto de su respectiva Cámara.

"Artículo 19. Este voto será consultado cuando algún miembro de la Cámara reclame la resolución o trámites del Pesidente, previa una discusión en que podrán hablar dos individuos en pro y dos en contra, lo cual se podrá hacer siempre que no haya mediado votación en el mismo negocio, y se adhieran a la reclamación, por lo menos, dos de los individuos presentes.

"Artículo 20. Cuando el Presidente haya de tomar la palabra en el ejercicio de sus funciones que este Reglamento le señala, permanecerá sentado: más, si quisiese tomar parte en la discusión de algún negocio, pedirá en voz alta la palabra y usará de ella conforme a las reglas prescritas para los demás miembros de la Cámara. Entre tanto, ejercerá sus funciones un Vicepesidente."

Las obligaciones del presidente.

En diecisiete fracciones enumera el artículo veintiuno las obligaciones de los titulares de las Cámaras, siendo de hacerse notar el hecho de que gradualmente, a través de la historia de nuestro derecho legislativo, vinieron aquéllas aumentando a partir del reglamento de 1824, toda vez que en el de 1823 no aparece todavía una enumeración catalogada de las mismas.

La obligación que tiene el presidente de cualquiera de las Cámaras para abrir y cerrar las sesiones de las mismas, conforme a los horarios establecidos, y que señala la fracción primera del artículo que nos ocupa, fue establecida así desde un principio:

"Abrir y cerrar las sesiones a las horas señaladas por este Reglamento."

Tanto en el reglamento de 1824, cuanto en el de 1857, se consignó, asimismo, la obligación del presidente de la Cámara para imponer orden y silencio no sólo entre los miembros integrantes de la propia Cámara, sino entre los espectadores mismos, que se establece en la fracción segunda de dicho artículo vigente, y que al igual que la obligación contenida en la fracción primera, también, señaló el reglamento de 20 de diciembre de 1897:

"Cuidar de que así los miembros de la Cámara como los espectadores, guarden orden y silencio."

Las fracciones III y IV a la letra dicen:

"Dar curso reglamentario a los negocios y dictar los trámites que deban recaer en los asuntos con que se dé cuenta a la Cámara.

" Determinar qué asuntos deben ponerse a discusión, prefiriendo los de utilidad general; a no ser que, por moción que hiciere algún individuo de la Cámara, acuerde ésta dar la preferencia a otro negocio."

El orden para conceder el uso de la palabra a los miembros de la Cámara que lo soliciten, había venido siendo, primero en "pro" y luego en "contra", en forma alternativa. En su fracción V, empero, nuestro vigente reglamento de 1934, respondiendo tal vez, al imperativo de proporcionar primero los argumentos en contra, varió el sistema tradicional, consagrado tanto en '24, como en '57, como en '97, para proponer el método opuesto:

> "Conocer la palabra, alternativamente, en contra y en pro, a los miembros de la Cámara, en el turno en que la pidieren."

En sus fracciones VI y VII, el artículo 21 establece ciertas obligaciones que hasta 1897 parecen no haber sido consignadas:

> "Dictar todos los trámites que exija el orden de la discusión de los negocios."
>
> "Declarar, después de tomadas las votaciones por conducto de uno de los Secretarios, aprobadas o desechadas las mociones o proposiciones a que éstas se refieren."
>
> "Llamar al orden —dice la fracción VIII, coincidente con la VI en 1824, con la IX en 1857 y con la propia VIII en 1897—, por sí o por excitativa de algún individuo de la Cámara, al que faltare a él."

La firma de las actas de las sesiones, así como de las leyes, es la obligación que a continuación, en su fracción IX, se establece al titular de la mesa directiva:

> "Firmar las actas de las sesiones luego que estén aprobadas, así como también las leyes que pasen a la otra Cámara y las que se comuniquen al Ejecutivo para su publicación."

El texto de esta fracción fue, en 1824 y en 1897, exactamente igual al que hemos transcrito de nuestro reglamento vigente. En 1857, sin embargo, se dio mayor énfasis, acaso, a la referida obligación, al deslindar su contenido y destinar a ella dos fracciones:

> "Firmar en el libro respectivo las actas de sesiones, a más tardar al día siguiente de haber sido aprobadas.
>
> "Firmar en el libro correspondiente las leyes que se expidan, y firmarlas también al comunicarlas al gobierno para su publicación."

La fracción X obliga, por su parte, a:

"Nombrar las comisiones cuyo objeto sea de ceremonia", y esta obligación aparece, en estos mismos términos, en las tres disposiciones reglamentarias que en forma de antecedentes hemos venido analizando.

A partir de la fracción XI, empero, aparecen como novedosas, con respecto a estos mismos antecedentes, muchas de las obligaciones que se imponen a los titulares de la mesa directiva de las cámaras; y es que se juzgó necesario consignarlas todas ellas:

> "XI. Anunciar, por conducto de los Secretarios —señala la referida fracción—, al principio de cada sesión, los asuntos que se van a tratar en la misma y al final de ella la Orden del Día de la sesión inmediata; y ordenar que la Secretaría dé el mismo aviso a cada una de las Secretarías de Estado, siempre que se vaya a tratar algún asunto que sea de su competencia.

"Bajo ningún concepto se podrá levantar una sesión sin antes haberse hecho conocer a la Asamblea la Orden del Día para la siguiente sesión, salvo el caso a que se refiere el artículo 109",

que a la letra dice:

"Ninguna discusión se podrá suspender, sino por estas causas: Primera, por ser la hora en que el Reglamento fija para hacerlo, a no ser que se prorrogue por acuerdo de la Cámara; Segunda, porque la Cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad; Tercera, por graves desórdenes en la misma Cámara; Cuarta, por falta de quórum, la cual si es dudosa se comprobará pasando lista y si es verdaderamente notoria, bastará la simple declaración del Presidente; Quinta, por proposición suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la Cámara y que ésta apruebe".

"XII. Firmar, en unión de los Secretarios, los nombramientos o remociones de los empleados que haya acordado la Cámara respectiva, conforme a la fracción III del artículo 77 constitucional",

que textualmente dice:

"Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:
III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma".

La fracción XIII dice:

"Turnar los nombramientos o remociones que haga la Cámara de Diputados de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda".

La fracción XIV, que corresponde a la X en el Reglamento de 1824, a la XIII del de 1857 y a la XII de 1897, es la que obliga al titular a:

"Citar a sesiones extraordinarias, cuando ocurriere algo grave, ya por sí o por excitativa del Ejecutivo o del Presidente de la otra Cámara".

En su fracción XV, reza el Reglamento que nos ocupa:

"Declarar que no hay quórum cuando es visible su falta, o hacer que la Secretaría pase lista cuando aquél sea reclamado por algún miembro de la Cámara".

La fracción XVI ordena:

"Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido cinco días después de aquel en que se les turne un asunto y, si no fuere suficiente, la emplazará para día determinado, y si ni así presentare el dictamen, propondrá a la Cámara que se pase a otra comisión".

La fracción XVII, de la que también encontramos un antecedente en la fracción XIV del Reglamento de 1857, es la que obliga

"...a los representantes ausentes a concurrir a las sesiones, por los medios que juzgue más convenientes, en los casos en que se trate de asuntos de interés nacional".

En 1857 tan sólo se ordenaba requerir por escrito a los diputados que faltaren a las sesiones, para que concurriesen a ellas.

El reemplazo del Presidente.

Ya hemos visto cómo es cualquiera de los Vicepresidentes quien habrá de reemplazar al Presidente en sus faltas; mas el Reglamento previene que pueda reemplazarlo también, cuando no llegara a observar las prescripciones del propio Reglamento;

> "...pero para esto —refiere expresamente el artículo 22— se requiere que alguno de los miembros de la Cámara presente moción, que se adhieran a ella, por lo menos, dos de los miembros presentes y que ésta, después de sometida a discusión, en que podrán hacer uso de la palabra hasta dos individuos en pro y dos en contra, sea aprobada en votación nominal".

Esta disposición, que se halla también consignada en el Reglamento de 1897, apareció desde el Reglamento de 23 de diciembre de 1824, que prevenía, aun, la posibilidad de que en estos casos se pudiera hacer salir de la sala al presidente.

De los Secretarios y Prosecretarios.

La Mesa Directiva de las Cámaras se integra, además del Presidente y de los Vicepresidentes, como ya ha quedado dicho, con cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios —según señala el artículo 10—, con objeto de llevar a cabo la serie de labores que habrán de desembocar en la feliz gestación de leyes, reglamentos y decretos.

Su nombramiento. Por qué se comunica éste a los demás Poderes de la Unión.

Tanto los cuatro Secretarios, como los cuatro Prosecretarios que deberán auxiliarlos, habrán de nombrarse de entre los respectivos miembros de cada Cámara; y no es sino hasta que ello se hace —después, claro, de la protesta de Diputados y Senadores y del nombramiento de Presidente y Vicepresidentes—, que se tendrá por constituida y formada la Cámara correspondiente. Y a fin, también —como en el caso de los titulares de la Mesa Directiva—, de mantener las relaciones con los otros dos Poderes de la Unión, es que se ordena (artículo 24) comunicar dicho nombramiento al Ejecutivo y a la Suprema Corte de Justicia, y, desde luego, a la otra Cámara.

El período de su ejercicio y la imposibilidad de reelegirse.

A diferencia de los titulares de la Directiva, que se renuevan mes a mes, los Secretarios y los auxiliares de ellos: los Prosecretarios de la misma, son

nombrados cada año; su período de ejercicio comprende el período legislativo mismo, tanto en sus sesiones ordinarias cuanto extraordinarias, y por ningún motivo podrán ser reelectos. El artículo 23 previene, además, que los Secretarios de la Comisión Permanente, deberán serlo durante el período de la misma.

Pertinente es señalar el planteamiento que, a este respecto, llegó a hacer el Reglamento de 1857; en él se prevenía, también, como en el caso de los titulares de la Directiva, la renovación mensual de los Secretarios:

> "El día último de cada mes se renovarán los dos Secretarios más antiguos y los que lo fueren una vez no podrán volver a serlo durante el bienio".

En 1897, sin embargo, se volvió al sistema actual, consignado desde 1824.

Suplencia de los Secretarios por los Prosecretarios en sus faltas.

El cargo de Prosecretario es relativamente nuevo; no aparece sino hasta el Reglamento de 1897, como auxiliar del Secretario y para suplir a éste en sus faltas. Con anterioridad al citado reglamento, se hablaba solamente de Secretarios, y es de suponerse que se auxiliaran y suplieran entre ellos mismos, toda vez que —en 1824, por ejemplo— no llegó a limitarse el número de Secretarios; se estableció que habría tantos cuanto se juzgare necesario para el mejor despacho de los negocios. Actualmente se señala que unos y otros —Secretarios y Prosecretarios— habrán de turnarse de la manera que acuerden entre sí, para el mejor desempeño de los trabajos que deban realizar.

Sus obligaciones.

De trascendental importancia son las obligaciones encomendadas a los Secretarios y, en su caso, a los Prosecretarios. Son ellos quienes han de "pasar lista a los diputados o senadores a fin de formar el registro de asistencia"; quienes han de "extender las actas de las sesiones, firmarlas después de aprobadas y consignarlas bajo su firma en el libro respectivo"; quienes han de "firmar las leyes, acuerdos y demás disposiciones y documentos que expidan las Cámaras"; quienes deben "cuidar de que se impriman y circulen con toda oportunidad entre los diputados y senadores los dictámenes de las comisiones y las iniciativas que los motiven, debiendo remitirse, además, al Ejecutivo"; quienes deben "cuidar (también) de que las actas de las sesiones queden escritas y firmadas en el libro correspondiente al día siguiente de haber sido aprobadas"; quienes deben "presentar a su Cámara, el día 1º de cada mes y en la primera sesión de cada período, un estado que exprese el número y asunto de los expedientes que se hubieren pasado a las Comisiones, el de los que hayan sido despachados y el de aquellos que queden en poder de las Comisiones"; quienes deben "recoger las votaciones de los diputados o senadores"; quienes deben "dar cuenta, previo acuerdo del Presidente de la Cámara, con los asuntos en cartera, en el orden que prescribe este Reglamento"; quienes deben "asentar y firmar en todos los expedientes los trámites que se les dieren y las resoluciones que sobre ellos se tomaren, expresando la fecha de cada uno y cuidando de que no se alteren ni enmienden

las proposiciones o proyectos de ley una vez entregados a la Secretaría"; quienes deben "llevar un libro en que se asiente, por orden cronológico y a la letra, las leyes que expida el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados o la de Senadores, debiendo ser autorizadas por el Presidente y un Secretario de la Cámara respectiva"; quienes deben "firmar, en unión del Presidente, los nombramientos o las remociones de los empleados que hayan acordado las Cámaras respectivas, conforme a la fracción III del artículo 77 constitucional y los nombramientos y remociones que la misma haga de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda"; quienes deben, en fin, "inspeccionar el trabajo que hace la Oficialía Mayor y Oficinas de la Secretaría (y) cuidar de la impresión y distribución del 'Diario de los Debates' ".

Antiguamente se les exigía, además, tomar nota de las faltas y asistencias de los diputados, la que deberían poner en conocimiento de la Comisión de Policía —indicaba la fracción XII del artículo 27 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión, de 4 de diciembre de 1857—, "para la formación del presupuesto de la quincena".

El contenido de las Actas de las Sesiones.

"Las actas de cada sesión —señala la fracción II del artículo 25 de nuestro vigente Reglamento— contendrán el nombre del individuo que la presida, la hora de apertura y clausura, las observaciones, correciones y aprobación del acta anterior, una relación nominal de los diputados presentes y de lo sausentes, con permiso o sin él, como una relación sucinta ordenada y clara de cuanto se trate y resolviere en las sesiones, expresando nominalmente las personas que hayan hablado en pro y en contra y evitando toda calificación de los discursos o exposiciones y proyectos de ley. Al margen de las actas se anotarán los asuntos de que traten".

Las actas, con fines de publicidad y para que surtan efectos contra terceros, se publicaran en el Diario Oficial de la Federación.

La Mesa Directiva de la Comisión Permanente.

La Presidencia y la Vicepresidencia de la Comisión Permanente se distribuyen en cada receso entre un diputado y un senador en forma alternada, nombrados entre los miembros que hubieren sido elegidos en sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura del período ordinario de sesiones del Congreso General, para integrar la Comisión Permanente del siguiente receso. La Directiva de la Comisión Permanente se elige por esos representantes en el día de la clausura, permaneciendo para ello después de dicha ceremonia, en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados.

Para efectuar el procedimiento de elección, los diputados y senadores serán presididos por el que tenga el primer lugar por orden alfabético de apellidos y auxiliado por dos secretarios que él mismo designará, que después de la votación efectuarán el escrutinio. En seguida el Presidente provisional hará la declaratoria de los que resultaren electos, que de inmediato pasarán a ocupar sus cargos. De los cuatro secretarios que se eligen para integrar la Mesa, dos serán diputados y dos senadores.

A continuación el Presidente hará la declaratoria, en su caso, de que la Comisión Permanente ha quedado legítimamente instalada para funcionar durante el receso del Congreso.

El artículo 175 del Reglamento dispone que el Presidente, en el mismo día de su instalación, propondrá a la consideración de la Asamblea la integración de las comisiones de trabajo, la que deberá aprobarlo por mayoría, que tendrán a su cargo el despacho de los negocios que les fueren turnados en razón de su competencia.

Para el ejercicio de sus funciones el Presidente y los Secretarios tienen las mismas facultades y atribuciones que las que les corresponde a los respectivos de las Cámaras.

Muy breve comentario final.

Poco hay que agregar a lo que hemos dejado, así, apuntado; pues aunque muy importante es el trámite interno de los asuntos que manejan las Cámaras, y que llevó a la formación de una Mesa Directiva, es necesario subrayar que las normas jurídicas que la regulan tienen una existencia que se remonta a los tres cuartos de siglo ya; toda vez que aunque el Reglamento vigente es de fecha 15 de marzo de 1934, se limitó a reproducir, en la materia que nos ocupa, muy señaladamente, los preceptos que habían sido consignados ya desde 1897.

No resulta objetable, en esta inteligencia, proponer una revisión a fondo y a la luz de la realidad práctica, de las disposiciones que norman la integración y el funcionamiento de la Mesa Directiva, algunas de las cuales pudieran resultar, de esta forma, un tanto obsoletas.

CAPITULO VII

LAS COMISIONES

por

SANTIAGO ROEL

El aprovechamiento de las aptitudes de los legisladores.—Las diferentes clases de comisiones.—Las Comisiones Permanentes.—Las Comisiones Especiales.—La Comisión Ordinaria.—Comisiones renovables.—La Gran Comisión.—La Comisión de Presupuestos y Cuenta.—Los casos de abstención del voto.—Otras obligaciones reglamentarias.—El Dictamen.

El aprovechamiento de las aptitudes de los legisladores.

Las labores de los diputados y senadores, son desempeñadas a través de comisiones que nombran las respectivas Cámaras.

Tanto los diputados como los senadores ejercen sus funciones políticas generales, determinadas constitucionalmente por los artículos correspondientes de la Carta Magna (Arts. 51 a 70). Pero al tenor de los mandatos constitucionales aludidos y ya en ciertos aspectos específicos de la función de sendas Cámaras, es menester aprovechar los conocimientos que en materia profesional tienen muchos de los diputados o senadores y utilizar sus capacidades técnicas, sus vocaciones, su sentido y orientación política. Es decir: es preciso utilizar las mejores calidades humanas de los legisladores, tomando en cuenta las sensibilidades, deseos, aptitudes de los individuos que forman parte da la Legislatura correspondiente, así como las respectivas profesiones que tengan, con el objeto de enriquecer la agilidad de la Cámara y con el propósito de que puedan desempeñar mejor su función de legisladores.

Lo que un diputado o senador —cuya profesión v.g. sea la de abogado— pueda hacer o desempeñar, es distinto a lo que un médico, ingeniero, economista, contador, maestro, obrero o campesino pueda realizar.

La cultura y la técnica, deben estar, en el caso, al servicio de las más altas funciones de la Representación Nacional.

Todavía más: un profesional puede tener especialidades diversas y múltiples y variados talentos que en lo posible, hay que aprovechar.

Un representante popular, abogado de profesión, puede ser especialista en derecho del trabajo, en administrativo, en mercantil o en constitucional.

Pues bien, es menester otorgarle aquella comisión que sea congruente con su verdadera especialidad, con el propósito de no improvisar ni vocaciones ni especialidades.

En consecuencia —dentro de la función Camaral— conviene otorgar al legislador una Comisión que le acomode (para ello se le pide al diputado o senador su respectivo "Curriculum Vitae") a su personal capacidad como ser humano, como político o como profesional.

Las diferentes clases de comisiones.

El "Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", dice en su artículo 65, que cada Cámara tendrá "para el despacho de los negocios", Comisiones Permanente y Especiales para que "los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución".

Los artículos del Reglamento en cuestión, son básicamente, los que abarcan del 65, antes citado, hasta el 94 del propio Ordenamiento.

Dentro del articulado a que hemos hecho mención en el párrafo anterior, existen diversos tipos de comisiones para el despacho de los negocios, su examen, instrucción y resolución.

Obviamente, estas comisiones, obedecen a una clasificación general que la práctica ha venido señalando, aunque su determinación no es limitativa y pueden aumentarse y cambiarse conforme los tiempos cambian y se modernizan.

Esencialmente, las comisiones se dividen en la forma siguiente:

Las Comisiones Permanentes.

1. Las de índole permanente que abarcan todo el período, las cuales "se elegirán en la primera sesión que verifique la Cámara después de la Apertura del Período de Sesiones de su Primer Ejercicio".

El Reglamento señala:

"Artículo 66. Las Comisiones Permanentes serán: Aguas e Irrigación Nacionales; Agricultura y Fomento; Asistencia Pública; Aranceles y Comercio Exterior; Asuntos Indígenas; Bienes y Recursos Nacionales; Colonización; Comercio Exterior e Interior; Corrección de Estilo; Correos y Telégrafos; Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito; Defensa Nacional; Departamento Agrario; Departamento del Distrito Federal; Economía y Estadística; Educación Pública; Ejidal; Ferrocarriles; Fomento Agrícola; Fomento Cooperativo; Gobernación; Gran Comisión; Hacienda; Impuestos; Industria Eléctrica; Industrias; Primera de Insaculación de Jurados; Segunda de Insaculación de Jurados; Justicia Militar; Marina; Materiales de Guerra; Migración; Minas; Obras Públicas; Petróleos; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reglamentos; Relaciones Exteriores; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo; Vías Generales de Comunicación".

Las Comisiones Especiales.

2. Las Comisiones Especiales (art. 78 del Reglamento) serán "las que acuerde cada Cámara, para el mejor despacho de los negocios".

Por ejemplo, en la XLVIII Legislatura, hubo que aumentar considerablemente el número y aspecto de las Comisiones, dado el intenso trabajo y la proyección del Régimen que ha verificado innumerables innovaciones, iniciando una infraestructura legislativa básica y abriendo un abanico de posibilidades para la renovación tanto de temas así como de sistemas, desde las zonas desérticas, hasta la interesante temática de la pesca; desde la ciencia y tecnología, hasta el capítulo relacionado con las inversiones extranjeras. Por tanto, hubo necesidad de crear muchas Comisiones Especiales que se ajustaron al nuevo ritmo de trabajo.

La Comisión Ordinaria.

3. La Comisión Ordinaria, es exclusivamente la Revisora de Credenciales (art. 67 del Reglamento). Esta comisión, opera como su nombre lo indica,

para examinar las credenciales de los diputados o senadores que hayan entrado al Colegio Electoral, o los Suplentes que en un momento dado, entren a la función de Propietarios.

Comisiones Renovables.

Dos Comisiones muy importantes serán renovables cada año (arts. 68 y 69) en la primera sesión de cada período ordinario, a saber:

A) La Comisión de Administración; y

B) La Inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Asimismo, las Cámaras respectivas (Senadores y Diputados) tienen facultad "de aumentar o disminuir el número de las Comisiones, pudiendo subdividirlas en los ramos correspondientes, según lo crean conveniente o lo exija el despacho de los negocios" (art. 70 del Reglamento).

La Gran Comisión.

Existe, dentro de las Comisiones, una que tiene singular importancia y que aunque aparece inmersa en el grupo denominado de Comisiones Permanentes, que señala el artículo 66 del Reglamento respectivo, es la de mayor significación dentro de la respectiva Cámara, y que se denomina Gran Comisión.

Bástenos anotar por ahora, que se compone, en la Cámara de Diputados, de un individuo por cada Estado y Territorio, así como uno por el Distrito Federal; y en la de Senadores, de uno por cada Estado y otro por el Distrito Federal.

Cada Diputación nombrará de entre sus miembros, en escrutinio y a mayoría de votos, al que deba representarla en la Gran Comisión. 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.

Entre otras cosas, corresponde a la *Gran Comisión,* "proponer a su Cámara el personal de las Comisiones Permanentes y Especiales" y compete a la misma Gran Comisión presentar a la Cámara, para su aprobación, la lista de las Comisiones Permanentes y la de los insaculados para el Gran Jurado.

Determina el Reglamento igualmente, que las Comisiones no reglamentadas especialmente, se compondrán en lo general (Art. 79 del Reglamento) de tres individuos propietarios y un suplente.

Los suplentes, cubrirán las faltas temporales de los propietarios y en caso de falta absoluta de estos, se quedarán como propietarios y se nombrarán nuevos suplentes.

La Comisión de Presupuestos y Cuenta.

Igualmente, existe una importantísima Comisión, denominada de Presupuestos y Cuenta que se compondrá de 5 individuos, que se ocuparán de analizar —como su nombre lo indica— el Proyecto de Presupuestos del año próximo siguiente (de la Federación) y las Cuentas del anterior que remita el Ejecutivo Federal.

Esta Comisión, analizará dichos documentos y presentará dictamen sobre ellos, dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que los reciba.

Los casos de abstención del voto.

Existen casos —como en todos los asuntos humanos— en que un individuo, miembro de una comisión, pueda tener interés personal en algún asunto que se remita al examne de ésta, en cuyo caso se abstendrá de votar y firmar el dictamen, avisándolo así por escrito al Presidente de la Cámara, a fin de "que sea substituido, para el solo efecto del despacho de aquel asunto".

Jurídicamente, esta tesis es impecable y todos los Códigos Civiles señalan la facultad de excusarse del conocimiento de un asunto.

Otras obligaciones Reglamentarias.

Existen aún otras obligaciones reglamentarias, a las que aludiremos en forma sintética, las cuales están relacionadas también con el desempeño de las Comisiones:

a) Los Presidentes de las Comisiones son responsables de los expedientes que pasen a su estudio;
b) El Presidente y los Secretarios de las Cámaras, no podrán pertenecer a ninguna Comisión, durante el tiempo de sus encargos;
c) A pesar del receso del Congreso, las Comisiones de ambas Cámaras, seguirán funcionando durante dicho lapso, para el despacho de los asuntos a su cargo;
d) El Presidente de cada Comisión, tendrá a su cargo, coordinar el trabajo de los miembros de la Comisión;
e) Durante el receso del propio Congreso, la Comisión Permanente, "tendrá, en lo conducente, las facultades que, en relación con las Comisiones de ambas Cámaras, otorgan a la Presidencia de las mismas, las fracciones III y XVI del artículo 21 del Reglamento que se refieren a:
"IV. Excitar a cualquiera de las Comisiones —a nombre de la Cámara— a que presenten dictamen . . .";
f) Los miembros de las Comisiones "no tendrán ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de las mismas";

El dictamen.

g) Toda Comisión deberá presentar su dictamen, dentro de cinco días siguientes a la fecha en que haya recibido la documentación correspondiente para dictaminar.
No indica el Reglamento en qué forma se procederá si se viola este precepto. Seguramente, podrán nombrarse otros comisionados para que a su vez dictaminen dentro del plazo indicado. Por otra parte,
h) El dictamen debe ser sencillo:
Conceptual y formalmente, debe contener una parte expositiva "de las razones en que se funda y concluir con proposiciones claras y sencillas, que puedan sujetarse a votación".

i) El dictamen de la Comisión, deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen.

Si alguno de elos disintiera (caso frecuente en comisionados que pertenecen a Partidos de la oposición) pueden presentar su voto particular por escrito.

Las Comisiones tienen, reglamentariamente, facultades para "pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la Nación, instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios".

Aquí se apunta otro procedimiento:

Si al pedir las Comisiones datos —que no sean secretos— a determinada Oficina Pública, no se les proporcionan las constancias en los plazos pertinentes (no se señala cuanto tiempo) las Comisiones pueden quejarse ante el Presidente de la República.

No determina el procedimiento reglamentario correspondiente, la sanción que, al Titular del Ejecutivo competerá imponer (después de oídas las partes y corrido el trámite de la queja correspondiente) al funcionario negligente. El castigo que le corresponda podría ser: prevención de que en un breve lapso entregue la información, destitución de su cargo, etc.

Otra facultad de las Comisiones, es la de ilustrar su juicio, teniendo conferencias con los Secretarios de Estado.

Finalmente, las Comisiones, si así lo juzgan conveniente, pueden demorar o suspender el despacho de algún negocio, manifestándolo así a la Cámara, en sesión secreta, antes de los 5 días a que están obligados a dictaminar:

Sin voto (art. 92) cualquier miembro de la Cámara puede asistir a las conferencias de cualesquiera de las Comisiones, exponiendo libremente su parecer. La Comisión funcionará (art. 93) con la mayoría de los individuos que la formen y en el período de receso de la Cámara, continuarán en el estudio de los asuntos pendientes, así como estudiarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente, durante el propio receso.

Firmados los dictámenes correspondientes, se imprimirán, junto con los votos particulares (si hubiere) remitiéndose a diputados y senadores para su conocimiento y estudio.

Al abrirse el período de sesiones, se tendrá por hecha la primera lectura de todo dictamen que se emita a la Legislatura antes del 15 de agosto de cada año; y los dictámenes que las Comisiones produzcan sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura, como si se tratara de un proyecto.

CAPITULO VIII

LA COMISION PERMANENTE

por

LUIS DE LA HIDALGA

Antecedentes históricos.—Evolución constitucional.—Constitución de 1824.—Leyes Constitucionales de 1836.—Proyecto de reformas de 1840.—Proyectos de Constitución de 1842.—Bases orgánicas de 1843.—Acta de reformas de 1847.—Proyecto de Constitución de 1856.—Constitución de 1857.—Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza.—Constituyente 1916-17.—Constitución de 1917.—Facultades diversas que le otorga la Constitución a la Comisión Permanente.—Lo que establece el reglamento.—La Comisión Permanente en las entidades federativas.—La Comisión Permanente en la legislación extranjera.

La Comisión Permanente.

El principio de división de poderes, postulado básico del Estado Moderno de Derecho, incorporado al constitucionalismo mexicano desde el dictado de su primera Norma Fundamental al triunfo de la causa insurgente, y que fuera contenido esencial en los Sentimientos de Morelos es, en sí mismo considerado, el único medio que permite el equilibrio del poder público, que enriquecido en la dogmática contemporánea, mediante el procedimiento de colaboración adoptado, indudablemente ha contribuído a facilitar el logro de los fines del Estado.

Dentro de esa división, las funciones que realizan los poderes Ejecutivo y Judicial son ejercidas en forma continua e ininterrumpida, más no ocurre lo mismo con el Legislativo, toda vez que, de acuerdo al contenido de los artículos 65 y 66 constitucionales, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos procede a la apertura del período ordinario de sesiones el 1o. de septiembre, con duración al tiempo necesario para tratar todos los asuntos que le compete a cada Cámara, pero no puede ampliarse más allá del 31 de diciembre de cada año.

La Constitución vigente, con objeto de que el Poder Legislaltivo pueda prolongar su presencia en la vida política del Estado al término de su ejercicio normal y cumplir con las tareas encomendadas dispone, en su artículo 78, la formación de una Comisión Permanente que ha de funcionar durante el receso del Congreso, compuesta de veintinueve miembros, quince diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras precisamente la víspera de la clausura del período ordinario, para ejercer las atribuciones expresas que la Norma Fundamental establece.

Este precepto y los correlativos que contienen las facultades y obligaciones de la Comisión Permanente, está incorporado a nuestro régimen constitucional desde que México se encontraba en proceso de emancipación, pero su evolución en cada etapa de vigencia de los diversos instrumentos constitucionales que nos han regido, ofrece singularidades cuyas características esenciales es conveniente destacar.

Antecedentes Históricos.

El origen de creación de la Comisión Permanente se encuentra en el derecho hispánico del reino de Aragón, en el siglo XIII, que dispuso la formación de un cuerpo colegiado compuesto de un representante de cada uno de los brazos que conformaban las Cortes, o sea, nobleza, reino, clero y secular, llamado este también seglar o real, a fin de que durante su receso ejerciera atribuciones de administración y observancia de los principios normativos de

los propios fueros. Dada la bondad de la institución posteriormente la adoptan Cataluña, León y Castilla, reinos que la instituyeron bajo las mismas bases y con idénticos fines que Aragón.

Diversos autores concuerdan que el objetivo toral de su establecimiento consistió en contener la autocracia en los períodos de receso de las Cortes, durante los cuales los monarcas, sin freno ni valladar, amagaban a la institución legislativa, estatuto que los Reyes Católicos suprimen al fincarse el absolutismo monárquico, y que vuelve a regir hasta el dictado de la Constitución Gaditana de 1812.

Evolución Constitucional.

La Constitución Política de la Monarquía Española, de 19 de marzo de 1812, disponía que antes de separarse las Cortes, nombraran, de entre sus propios miembros, una comisión denominada Diputación Permanente de Cortes, compuesta de siete individuos, tres de las provincias de Europa, tres de Ultramar, con un suplente para cada representación y el séptimo elegido por suerte, entre un diputado de Europa y otro de Ultramar, que funcionaría del término de sesiones al inicio del período legislativo de las Cortes ordinarias, a fin de velar por la observancia de los principios constitucionales y de las leyes, con facultad de convocar a las Cortes a períodos extraordinarios, cuando ello fuese menester.

Constitución de 1824.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, se conserva el espíritu de Cádiz al determinar que, durante el receso del Congreso General se nombrase un Consejo de Gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado, que en los dos años iniciales lo formarían los primeros nombrados por sus respectivas legislaturas, y en lo sucesivo los más antiguos, cuyo presidente nato sería el vicepresidente de la República quien nombraría de acuerdo al reglamento, un presidente temporal que hiciera las veces de aquél en sus ausencias.

Podemos observar que si en Cádiz la Diputación Permanente dado el sistema unicamaral era, lógicamente formada por los diputados a las Cortes, en la Carta del 24 tal atribución corría a cargo de las Entidades Federativas, a través de los senadores, y no de los representantes populares, lo cual no tiene otra explicación que la existencia de una corriente conservadora, que no cesaba de combatir al federalismo apoyado por los liberales, quienes procuraron fortalecerlo, entre otros, por este medio, independientemente del deseo de los propios Estados de mantener el equilibrio, a fin de que los poderes federales no los absorbieran.

Las facultades primordiales que recaían en este consejo consistían en velar por la observancia de la Constitución, del acta constitutiva y leyes generales, formar expediente sobre cualquier incidente relativo a ello, correspondiendo a su presidente disponer lo conducente para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes de la Unión, y acordar por sí, o a propuesta del Ejecutivo,

mediante el voto de las dos terceras partes de los consejeros presentes, la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias.

Asimismo era atribución del Consejo prestar su consentimiento para el uso de la milicia local en los casos establecidos en la propia Carta, autorizar el nombramiento de los empleados que requerían de la aprobación legislativa, dictaminar las consultas que hiciese el titular del Ejecutivo e intervenir en los demás negocios que consultase el Primer Mandatario.

Pero quizá la más importante función que desempeñaba este cuerpo colegiado era el otorgamiento de permiso al Presidente de la República para que pudiese mandar en persona las fuerzas de mar y tierra, sujeto al voto de las dos terceras partes de los consejeros presentes, y en consecuencia al vicepresidente, hacerse cargo del gobierno.

Tan importante como lo anterior era el hecho de que el consejo nombraría a dos de sus miembros para que en unión del presidente de la Corte Suprema de Justicia, se encargase provisionalmente del Supremo Poder Ejecutivo, si el presidente o el vicepresidente estuviesen impedidos temporalmente para ejercerlo o no se presentaran a asumir su mandato, asimismo, recibir el juramento de rigor de los individuos integrantes del Poder Ejecutivo, en las situaciones que la misma Norma contemplaba.

Leyes Constitucionales de 1836.

En el artículo 57 de la Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, de 29 de diciembre de 1836, se disponía que la Diputación Permanente habría de formarse por cuatro diputados y tres senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras al fin de las primeras sesiones ordinarias de cada bienio.

Cabe recordar que en esta Norma del centralismo se establecía la celebración de dos períodos de sesiones, cuya apertura habría de efectuarse el 10 de enero y el 1o. de julio respectivamente, clausurándose la primera el 31 de marzo y la siguiente, hasta concluir los asuntos a que exclusivamente se hubiese dedicado, pero en todo caso se incluirían el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente, y la revisión de la cuenta del Ministerio de Hacienda del año penúltimo.

Era facultad de la diputación permanente citar al Congreso a sesiones extraordinaria, por sí o por resolución del Ejecutivo, a fin de tratar las materias convenidas o algún otro hecho ocurrido por suceso imprevisto, de carácter urgente e interés común, ocupándose asimismo de conocer de las acusaciones que correspondiese al Congreso dictaminar y demás asuntos de carácter económico.

Otras facultades atribuídas a la Permanente incluían la posibilidad de citar al Congreso a la continuación de sus sesiones ordinarias, de haber sido interrumpidas en los casos previstos en la ley, convocar al Senado a sesión particular para conocer de acusaciones a determinados funcionarios, otorgar o negar licencia a los individuos del Congreso para ausentarse de la capital en los recesos legislativos y velar sobre las infracciones a la Constitución.

Proyecto de Reformas de 1840.

El precepto respectivo y las facultades inherentes, contenidas en el proyecto de referencia, no sufrieron variación a los dictados incorporados en la Constitución de las Siete Leyes, y por consiguiente no ofrece particularidad que permita comentario alguno.

Proyecto de Constitución de 1842.

El Congreso extraordinario convocado como constituyente para la revisión de la Constitución de 36, suspendida por la vigencia de las Bases de Tacubaya, conoce el 26 de agosto de 1842 de un voto particular que presenta la minoría de la comisión, que en la parte conducente sostiene la disposición de integrar una Comisión Permanente, compuesta de cuatro diputados y tres senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras, que funcionaría en los recesos legislativos.

Este precepto y la conservación de los dos períodos ordinarios de sesiones, se identifican con los postulados correlativos contenidos en la Norma de 36 y las reformas de 40, aunque el segundo podía prorrogarse por tiempo indefinido hasta concluir el arreglo de los presupuestos, contribuciones y revisión de cuentas.

En relación a las facultades, sí ofrecen ciertas variantes con la disposición anterior, toda vez que sólo se concretan a la convocación a sesiones extraordinarias, a fin de tratar asuntos que así la ameriten, o negocios imprevistos que lo exijan las circunstancias, a juicio del gobierno o de la propia comisión, a la cual correspondía expedir la convocatoria respectiva, con determinación expresa de los asuntos a tratar, y ninguno más, a excepción de que en todo momento, ya sea en prórroga de sesiones ordinarias o en extraordinarias, se ejercerían funciones económicas, electorales y de jurado.

Se complementan las atribuciones de la Permanente con la obligación de vigilar el cumplimiento de la Constitución y leyes generales, y consecuentemente hacer los reclamos convenientes, de lo que daría cuenta al Congreso, en la apertura de sesiones.

Primer Proyecto de Constitución de 1842.

En el primer proyecto, presentado en la misma fecha, se conservan los dos períodos de sesiones ordinarias, pero el segundo haría su apertura el 1o. de junio con clausura el 31 de octubre, con posibilidad de prórroga al último día del año.

Este proyecto tiene la singularidad de no crear una Comisión Permanente, sino que es el Senado quien propiamente desempeña las funciones en virtud de que aunque el Congreso cerrara sus sesiones, el Senado continuaría en ejercicio para ocuparse de los acuerdos en revisión y demás asuntos que pertenecieron a su particular conocimiento, así como la convocación a sesiones extraordinarias, con tratamiento idéntico al contenido en el voto de la minoría.

Segundo Proyecto de 1842.

El 3 de noviembre de 1842 se presenta el segundo proyecto de Constitución, que en sus artículos 47 y 48 contienen la formación de una Comisión Permanente, compuesta de cuatro diputados y tres senadores nombrados por sus respectivas Cámaras en los últimos días de sesiones, para ejercer funciones en los recesos del Congreso, consistentes en convocar a sesiones extraordinarias, siempre que surgiese algún negocio urgente e imprevisto a juicio del gobierno o de la propia Comisión, la que expediría la convocatoria respectiva, en la cual se determinarían específicamente los negocios de que habría de ocuparse, con facultad de tratar, en todo momento, en período ordinario o extraordinario, asuntos económicos, electorales y de jurado.

En este ordenamiento se incluye también la disposición relativa a la continuidad de sesiones del Senado, aun cuando fueren cerradas las del Congreso, a fin de ocuparse de los acuerdos en revisión y demás de su particular conocimiento.

Tampoco este segundo proyecto ofrece novedades respecto a las disposiciones anteriores, posiblemente en razón de que al guardarse la forma de Estado central, se conservaron numerosas determinaciones incorporadas desde 36.

Bases Orgánicas de 1843.

Las Bases Orgánicas de 1843, bajo el mismo régimen centralista, aprobadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, y sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional el 12 de junio de 1843, son publicadas por Bando Nacional el 14 del mismo.

En la parte conducente expresa, que el día anterior a cerrarse las sesiones de cualquier período del Congreso, la Cámara de Senadores habría de elegir cuatro individuos y la de Diputados cinco, a fin de integrar una Diputación Permanente, con duración hasta la apertura del siguiente período, con atribuciones para convocar a sesiones extraordinarias decretadas por el gobierno, recibir las actas de elecciones de Presidente de la República, Senadores y Ministros de la Suprema Corte de Justicia, citar a las Cámaras respectivas para el desempeño de sus funciones si hubiese de ejercerlas según la ley, así como las de orden económico señaladas en el reglamento.

Al tenor de estos preceptos hemos de hacer notar, que continúa la disposición de sesionar en dos períodos ordinarios, cuya apertura habría de verificarse el 1o. de enero y 1o. de julio, con duración de tres meses cada uno aunque el Senado podía continuar sus labores hasta por treinta días más, si tuviese leyes pendientes de revisión.

Por otra parte, se modifica el número de miembros que han de componer lo que denomina Diputación Permanente, no obstante estar formada por senadores y diputados, con restricción a sus atribuciones, que en preceptos anteriores se concedían en forma más amplia.

Acta de Reformas de 1847.

El Acta de Reformas promulgada el 21 de mayo de 1847, en base al voto particular presentado por Mariano Otero el 5 de abril anterior, pone fin al régimen central, y establece un control constitucional a cargo de las legislaturas de los Estados, a través de la declaración que al efecto hiciera la Suprema Corte de Justicia.

Hemos de aclarar que en el acta de la sesión celebrada el 22 de abril, se omitió el acuerdo votado y aprobado en la asamblea relativa a que conjuntamente el Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824, formaban la única Constitución Política de la República, hecho al que aunque no se hace referencia en el acta en cuestión, significa que prevalecían los preceptos relativos a la integración y facultades de la Comisión Permanente.

Proyecto de Constitución de 1856.

El 16 de junio de 1856, sustentando en el Plan de Ayutla de 1o. de marzo de 1854, reformado en Acapulco el 11 del mismo, se concluye el proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, en el cual se incorpora la disposición que ordena el establecimiento de un Consejo de Gobierno, nombrado por el mismo Congreso, compuesto de un diputado por cada Estado y Territorio, que funcionará durante el receso del Congreso de la Unión. Se suprime el Senado y conserva dos períodos de sesiones de la Cámara única, con apertura al 16 de septiembre y 1o. de abril, y clausura el 15 de diciembre y último de mayo, respectivamente.

Las facultades primordiales del Consejo consistían en velar sobre la observancia de la Constitución y leyes federales, formar expediente sobre cualquier infracción que notare, prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional en los casos previstos en el propio ordenamiento, acordar por sí o a pedimento del Ejecutivo la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias, aprobar, en su caso, el nombramiento de funcionarios públicos, recibir el juramento de Presidente de la República y Ministros de la Suprema Corte, en los casos previstos, y dictaminar los negocios que le consultare el Ejecutivo.

Constitución de 1857.

El 5 de febrero de 1857, bajo el título de Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821, se jura la Norma Fundamental dictada por el Constituyente 1856-57.

En su artículo 73 se prescribe que durante los recesos del Congreso de la Unión, habrá una Diputación Permanente, compuesta de un diputado por cada Estado y Territorio, nombrado por el Congreso la víspera de la clausura de sesiones, y en el siguiente se consignan las facultades que le concede, consistentes en prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, en términos que expresa el propio ordenamiento, acordar por sí o a petición del Ejecutivo la convocación a sesiones extraordinarias, aprobar en su caso los

nombramientos de Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, recibir el juramento de Presidente de la República y Ministros de la Suprema Corte de Justicia en las circunstancias previstas en la propia Constitución, y dictaminar sobre todos los asuntos que quedasen sin resolución en los expedientes, a fin de que la legislatura que siguiere tuviese desde luego en que ocuparse.

Ambos preceptos, sufren modificaciones en las reformas y adiciones que se realizan el 13 de noviembre de 1874, al adoptarse nuevamente el sistema bicamaral que incorpora el Senado de la República al Poder Legislativo, lo que consecuentemente transforma la Comisión Permanente, a fin de que se constituya con veintinueve miembros, quince diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras.

En cuanto a las facultades, solo se modifica la fracción II del artículo 74 en cuestión, a fin de incorporar la atribución de acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, a quien habría de oírse en el primer caso, la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos, el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, con obligación de señalar en la convocatoria el objeto u objetos de dichas sesiones.

Proyecto de Constitución de Carranza.

El 1o. de diciembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Caranza, presenta un proyecto de Constitución, que recoge los ideales del Programa del Partido Liberal, de julio 1o. de 1906, que signan Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan y Manuel Sarabia, Antonio Villarreal, Librado Rivera y Rosalío Bustamante, del Plan de Ayala de Emiliano Zapata de 28 de noviembre de 1911 y del Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 mediante el cual se desconoce a Victoriano Huerta.

El artículo 78 del proyecto expresa que durante el receso del Congreso ha de funcionar una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de sesiones, que es textual al correlativo de la Carta del 57 reformada en 74, que hemos visto.

Sólo en relación a las facultades, se sufren ligeras modificaciones, ya que el artículo 79 manifiesta que la Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución, habrá de prestar su consentimiento al Presidente, para que pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados y territorios fijando la fuerza necesaria, recibir en su caso la protesta al Presidente de la República, miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados del Distrito y Territorios Federales, si estos se encontrasen en la Ciudad de México, y dictaminar sobre todos los asuntos que quedasen sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato período de sesiones siga su trámite.

Constituyente 1916-17.

Aunque el proyecto presentado por Carranza ante el Congreso, instalado en la Ciudad de Querétaro, fue ampliamente discutido, algunos de sus preceptos se aceptaron literalmente y otros sólo en parte.

En la 44a. sesión ordinaria celebrada el día 15 de enero de 1917, sin discusión y por unanimidad de 151 votos, fue aprobado el artículo 78 del proyecto de Carranza, idéntico al 73 establecido en las reformas de 13 de noviembre de 1874, que modificó la Carta del 57.

En relación a las facultades de la Comisión el proyecto sólo contenía tres fracciones, en las que se disponía que además de las atribuciones expresas, le era particular prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional en los casos previstos en la Constitución, recibir, en su caso, la protesta al Presidente de la República, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Magistrados del Distrito Federal y de los territorios, cuando éstos se encontraran en la ciudad de México y dictaminar sobre todos los asuntos que quedasen sin resolución en los expedientes, para que en el inmediato período de sesiones se siguiera su trámite.

Es pertinente notar que la nueva Norma estableció un solo período de sesiones ordinarias, con apertura al 1o. de septiembre con término máximo al 31 de diciembre del mismo año, precepto que sin reformas sigue vigente.

Constitución de 1917.

El precepto constitucional en vigor, contenido en el artículo 78, mismo del proyecto de Carranza expresa: durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de sesiones.

Con respecto a este ordenamiento, que no ha sido modificado desde su promulgación, se han presentado diversas iniciativas para reformarlo, la primera de las cuales, presentada el 30 de diciembre de 1917 por una comisión de diputados, propuso se elevase su número a cuarenta y cinco miembros, treinta de los cuales serían diputados.

Asimismo el 16 de octubre de 1919 los representantes Bórquez, Jiménez, Cravioto y otros más, presentaron una iniciativa mediante la cual se dejaba el mismo número de veintinueve miembros, pero en cuanto al nombramiento de las respectivas Cámaras se instaba a efectuarlo en la primera decena del mes de la clausura del período ordinario de sesiones.

Y por último, el 14 de diciembre de 1937, ante la Cámara de Senadores, Ernesto Soto Reyes presentó una iniciativa a fin de adicionar que durante el segundo período, dicha Comisión entrara en receso para reanudar sus labores el día de la clausura del mismo.

Las facultades otorgadas a la Comisión Permanente fueron ampliadas en relación con las contenidas en el proyecto, con la adición de la fracción IV al artículo 79, a fin de que la comisión pudiese convocar a sesiones extraordinarias en el caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por Secretarios de Estado o Ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales federales, cometidos por los Gobernadores de los estados, siempre que estuviese ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se trataría ningún negocio del Congreso ni se prolongarían las sesiones por más tiempo que el indispensable para pronunciar el fallo, disposición que fue abrogada por la reforma publicada en el Diario Oficial de 24 de noviembre de 1923, que así modificada se encuentra aún vigente.

Posteriormente, se adicionaron las fracciones V y VI publicadas respectivamente en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1928 y 29 de abril de 1933, que no han sufrido modificación a la fecha.

El 21 de octubre de 1966 durante el ejercicio de la XLVI Legislatura fue reformada la fracción III, cuyo texto original expresaba: Dictaminar sobre todos los asuntos que quedan sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato período de sesiones sigan tramitándose. La modificación respectiva se encuentra aún en vigencia.

Asimismo por vía de adición se incorporaron en la misma fecha las fracciones VII, VIII y IX, con lo cual el texto en vigor del artículo 79 dispone:

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente la confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la Repûblica, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados del Distrito Federal y Territorios, si estos últimos funcionarios se encontraren en la ciudad de México;

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

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

V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, así como a las solicitudes de licencia de los ministros de la Corte, que le someta el Presidente de la República.

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

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

VIII. Suspender provisionalmente a los miembros de los Ayuntamientos de los Territorios y designar substitutos o juntas municipales, en su caso, en los términos de las leyes respectivas, y

IX. Erigirse en Colegio Electoral, durante los recesos de la Cámara de Diputados, para calificar las elecciones municipales extraordinarias que se celebren en los Territorios.

Las atribuciones que actualmente otorga la Constitución General a la Comisión Permanente, pueden dividirse en cinco grupos:

1. La fracción I, derivada de la IV del artículo 76 como facultad exclusiva del Senado, se refiere a la defensa de la vida institucional del país, ya que al autorizar a la Comisión Permanente para que con su consentimiento, el Presidente de l República pueda hacer uso de la Guardia Nacional, ello permite que con la oportunidad debida se mantenga el orden en el ámbito territorial del Estado.

2. Las fracciones II y IV son relativas a la organización constitucional, toda vez que observan necesidades de orden público, tendientes a mantener conformada la estructura de las instituciones jurídico políticas de la nación, a fin de que su actividad tenga continuidad y permita el ejercicio ininterrumpido de sus funciones, evitando con ello los riesgos que se corren por la suspensión de las tareas estatales.

3. Las situaciones que contemplan las fracciones V, VI y VII, establecen la posibilidad del ejercicio normal de los negocios públicos, dado el contenido normativo que encierran sus preceptos con lo cual se evitan dilaciones innecesarias que frenarían la actividad dinámica del Estado.

4. La fracción III garantiza la continuidad de la acción legislativa y procura por la diligencia de su funcionamiento, coadyuvando así al desarrollo normal de las tareas encomendadas al Congreso de la Unión, que al dar comienzo al siguiente período de sesiones, puede activarse con prontitud en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

5. Por último, las fracciones VIII y IX responden a necesidades de orden político referidas al ejercicio normal y continuo de actividades municipales, fundamental en nuestro sistema de descentralización regional en la que el municipio representa la célula primaria de organización política.

Facultades diversas que le otorga la Constitución a la Comisión Permanente.

No sólo corresponde a la Comisión Permanente las atribuciones expresas contenidas en el artículo 79 comentado, sino además, en el contexto de la Constitución existen diversas disposiciones tendientes al mejor funcionamiento del poder público federal en beneficio de la ciudadanía.

Hemos de manifestar que estas atribuciones expresas de la Comisión Permanente, están intímamente ligadas al contenido de los artículos 73 a 77 constitucionales, referidas a las facultades otorgadas al Congreso General, a las exclusivas a cada Cámara en particular que realizan separada y sucesivamente, y las que corresponden a cada una sin intervención de la otra, es decir, las que ejercen en forma totalmente independiente una de la otra.

Así, el segundo párrafo del inciso 4 de la fracción VI del 73, expresa la facultad que tiene la Comisión Permanente, para que en las faltas temporales de más de tres meses, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, puedan ser sustituidos mediante el nombramiento que el Presidente de la República someta a la Cámara de Diputados, y en el párrafo siguiente autoriza a la propia Comisión para que otorgue su aprobación provisional, mientras se reúne la Cámara de Diputados, para cubrir la falta de un Magistrado por defunción, renun-

cia o incapacidad, cuando han sido nombrados por el Presidente de la República y lo someta a su consideración.

Dentro de las facultades exclusivas del Senado contenidas en el artículo 76, la fracción V manifiesta que cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, y que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, que convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de cada Estado, el nombramiento deberá hacerlo el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y que en los recesos, dicha aprobación se hará por la Comisión Permanente conforme a las mismas reglas.

Independientemente de lo anterior, el artículo 29, último del capítulo correspondiente a las garantías individuales, declara que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otra que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación.

El contenido de este artículo, que muchos autores consideran la garantía de las garantías individuales, muestra con toda claridad la vital importancia que tiene la existencia de la Comisión Permanente, al estar facultada para otorgar aprobación al Presidente de la República para intervenir en momentos de gravedad y peligro nacionales, toda vez que por la naturaleza del precepto invocado no debe esperarse a la reunión del Congreso a sesiones extraordinarias para tomar medidas de tal magnitud.

El artículo 37 de la propia Carta afirma, en su parte conducente, las causas por las cuales puede perderse la ciudadanía mexicana, en caso de prestación voluntaria de servicios oficiales a un gobierno extranjero, por aceptar o usar condecoraciones extranjeras o por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones, todo ello sin previo permiso o autorización del Congreso Federal, y en sus recesos por la Comisión Permanente.

No obstante que dentro de las facultades expresas del artículo 79 se encuentra contenida la disposición que faculta a la Comisión Permanente para citar a sesiones extraordinarias, el artículo 67 manifiesta, que el Congreso, o una sola de las Cámaras, cuando se trata de asunto exclusivo de ella, se reunirá en sesiones extraordinarias, cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente hecho que consideramos de vital importancia, ya que, como lo hemos afirmado, la función del Poder Legislativo no debe perder nunca la continuidad de su ejercicio en bien de la ciudadanía, y en este caso específico no puede dejarse tampoco al solo arbitrio del Ejecutivo la convocación que le faculta la propia Norma, porque es necesario recordar que la división de poderes es factor de equilibrio del poder público, aún considerada la colaboración que existe entre ellos, por tanto es de lógica jurídica que en algún momento el período extraordinario pueda ser motivado exclusivamente por situaciones que exijan la intervención del Poder Legislativo, al que no debe coartarse el derecho de reunión.

Corresponde al Presidente de la Comisión Permanente, al tenor del artículo 69, informar en la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso

de la Unión, o de una sola de las Cámaras, los motivos o razones que originaron la convocatoria. Esta disposición, correlativa del artículo 67, que en su última parte manifiesta que en dichos períodos sólo deberán ocuparse del asunto o asuntos que la propia Comisión someta a su conocimiento y que deben expresarse en la convocatoria respectiva, es clara manifestación de las limitaciones constitucionales que tiene la propia Comisión ya que sólo debe citar a período extraordinario en casos de urgencia, gravedad o necesidad en el tratamiento de los negocios de la administración pública que no deban esperar a la reunión ordinaria.

Sin duda alguna la facultad toral de la institución que comentamos, se encuentra en el segundo párrafo del artículo 84 que contempla la posibilidad de la falta absoluta del Presidente de la República, en cuanto si el Congreso no estuviese reunido, corresponde a la Comisión Permanente nombrar desde luego un Presidente provisional y convocar a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez , designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales.

A través de nuestra historia y evolución del derecho constitucional mexicano, hemos conocido las diversas formas que se han incorporado para la suplencia del titular del Ejecutivo en sus ausencias, desde la creación expresa de la vicepresidencia, hasta la tácita de que en dichos casos asuma de inmediato el cargo un funcionario determinado, y hemos visto también que no siempre dieron los resultados apetecidos.

Es por ello que el Constituyente, al considerar las posibilidades de falta o ausencias del Presidente de la República, haya procurado una forma que permita un nombramiento inmediato, a reserva de seguir posteriormente el proceso eleccionario conducente. Este solo hecho concede la razón de existencia de la Comisión Permanente ya que el Estado no debe quedar un solo momento sin la representación nacional del titular del Ejecutivo, y es del todo conveniente que asuma la Primera Magistratura sólo en forma provisional., cuando se es nombrado por una pequeña parte de la representación ciudadana, y que sea el Congreso General al que corresponda designar al interino.

El postulado de no reelección encuentra en el artículo 85 la firmeza de su principio, al contemplar la posibilidad de que al comenzar un período constitucional no se presente el Presidente electo, o no estuviera hecha y declarada la elección el 1o. de diciembre, ya que en todas formas el mandatario saliente debe cesar sus funciones, correspondiendo al Congreso de la Unión la designación de un interino o a la Comisión Permanente la facultad de designar, con carácter provisional, a un mandatario si el Congreso de la Unión no se encuentra reunido.

Huelga todo comentario al respecto, puesto que este precepto al guardar el mismo espíritu que el comentado 84, se afirma en los párrafos siguientes al manifestar las posibilidades de faltas temporales del Presidente, hecho factible, en que dicho ordenamiento faculta al Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, la designación de un Presidente interino para que ejerza las funciones ejecutivas durante el tiempo que dure dicha falta, agregando, que si la falta fuese por más de treinta días, si el Congreso no está reunido, es función de la Permanente convocar a sesiones extraordinarias para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al interino, todo lo cual se complementa

con el artículo 88 que dicta: el Presidente no podrá ausentarse del Territorio Nacional sin permiso del Congreso de la Unión o en sus recesos por la Comisión Permanente.

De las facultades y obligaciones que el artículo 89 otorga al Presidente de la República, las fracciones XI, XVI, XVII y XVIII están íntimamente ligadas a la Comisión Permanente, ya que en ellas se contemplan las posibilidades de convocación al Congreso a períodos extraordinarios cuando así lo acuerde la propia Comisión, e intervenir en la aprobación de los nombramiento que el Presidente de la República haga de Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules, Coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada, y fuerza aérea nacionales y empleados superiores de Hacienda, que expresan las fracciones III y IV, y en los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, así como en los casos de nombramiento, licencias y renuncias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que están sujetos a su aprobación durante los recesos del Congreso.

El artículo 97, en su párrafo sexto, manifiesta la obligación de los Ministros de la Suprema Corte de protestar al entrar a ejercer su encargo, lo cual han de hacer ante el Senado, y en sus recesos ante la Comisión Permanente.

En el 98 se otorga personalidad a la propia Comisión, en cuanto a la aprobación y al nombramiento de un ministro provisional de la Suprema Corte, que haga el Presidente de la República en las faltas temporales de los numerarios, si la falta excediera de un mes, mismo procedimiento que ha de seguirse, tanto en caso de falta definitiva de uno de los ministros, como por renuncias, conforme al artículo 99, y en relación a las licencias mayores de treinta días, que expresa el artículo 100.

El último precepto de la Carta Fundamental que otorga facultades a la Comisión Permanente se encuentra en el artículo 135, en una disposición de importancia suma, ya que en él se contienen los procedimientos para adicionar o reformar la Constitución, en los que corresponde al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en su caso, hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas tales adiciones o reformas.

Es indiscutible que si la Constitución es Ley de Leyes, e incorpora un complejo sistema para proceder a sus reformas, cuando esto acaece no deba esperar hasta las sesiones ordinarias para la declaratoria, y por tanto, requiere la existencia de un cuerpo colegiado que represente al Poder Legislativo en sus recesos para llevarlo a efecto, ya que hemos de considerar que toda reforma o adición que se hace a la Carta Fundamental es vital para el desarrollo institucional de la nación.

Lo que establece el Reglamento.

El Reglamento Interior del Congreso, con base en los preceptos constitucionales sobre la materia, dispone la forma y procedimiento que han de seguir el Congreso General y las Cámaras en su actividad legislativa.

Para el mejor ejercicio de sus funciones el reglamento preveé las comisiones que han de formarse en el seno de ambos cuerpos colegiados, tanto

de carácter permanente como especial u ordinarios, cuya integración, facultades y fines detalla con toda claridad, en atención a procurar una mayor agilidad y eficacia en el cumplimiento de las obligaciones inherentes a tan importante función.

Del artículo 171 al 183 del reglamento en cuestión se contienen los preceptos procedimientales de ejercicio de la comisión especial, denominada Permanente, que ha de funcionar durante el receso legislativo, para cuyo efecto el mismo día de clausura de sesiones ordinarias del Congreso General, e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que con arreglo al artículo 78 de la Constitución hubiesen sido electos en sus respectivas cámaras para formar la Comisión Permanente, se han de reunir en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados y bajo la presidencia del individuo a quien corresponda el primer lugar, por orden alfabético de apellidos y nombres, ayudado por dos secretarios de su elección, procederá a nombrar, por mayoría de votos, un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, de los cuales dos serán diputados y dos senadores, quienes ejercerán sus funciones durante el receso de las Cámaras para el cual fueron elegidos. En un período el presidente y vicepresidente se elegirán entre los diputados y en el siguiente entre los senadores.

Verificada la elección de la mesa, los elegidos tomarán desde luego posesión de sus cargos y el Presidente hará la declaratoria de instalación, que comunicará a quien normativamente corresponda.

Las sesiones son celebradas una vez por semana, en los días y horas que el Presidente de la misma designe, pero fuera de las fechas señaladas pueden reunirse si hubiere necesidad de ello, previo acuerdo del Presidente.

Para el despacho de los negocios de su competencia, la Comisión Permanente designa, a propuesta de la mesa y por mayoría de votos en el mismo día de su instalación, las comisiones de Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Gobernación, Defensa Nacional, Hacienda y Crédito Público, Justicia, Puntos Constitucionales y Relaciones Exteriores.

Las facultades y atribuciones de la Comisión Permanente son las que específicamente contiene la Constitución Federal, que hemos comentado.

Con referencia a la disposición de que tanto empleados como obreros al servicio del Congreso no son relevados de sus cargos durante los recesos y gozan del sueldo asignado, tácitamente ha quedado derogada conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a cuyo régimen están sometidos los trabajadores del Poder Legislativo Federal, y de acuerdo al propio ordenamiento son los titulares de la Gran Comisión de cada Cámara quienes pueden nombrar y remover a los empleados.

La razón de dicho precepto incorporado al Reglamento obedece a que con anterioridad se tenía el concepto de que las Cámaras, durante los recesos carecían de función y representación alguna, tesis que varió a partir de 1966, con las reformas de la fracción III en cuanto a las nuevas atribuciones concedidas a la Comisión Permanente, conforme a las cuales las comisiones dictaminadoras deben seguir trabajando, pues en caso de que recibiera una iniciativa de Ley, que debe turnar a las comisiones respectivas de la Cámara a la que va dirigida, de llegar a dictaminarla, la imprimirán y distribuirán entre los miembros de la Cámara, que conforme al artículo 94 del reglamento se tendrá como dictamen que ha pasado a primera lectura.

Como puede observarse las actividades de las Cámaras no cesan sino sólo las de carácter colegiado o de asamblea para fines legislativos y por tanto no es verdad que la Comisión Permanente asuma totalmente las funciones de toda naturaleza de las Cámaras.

El último día útil de sus ejercicios en cada período, la Comisión Permanente, de acuerdo al reglamento, tendrá formados, para entregar a los Secretarios de las Cámaras, dos inventarios, uno para la de diputados y otro para la de senadores, los que contendrán los memoriales, oficios, comunicaciones y demás documentos que para cada una se hubiera recibido, y además de ello, en el último receso de cada legislatura, se incluirán los expedientes que a la Permanente le hubiese entregado cada una de las Cámaras al clausurar sus últimas sesiones ordinarias, para los efectos constitucionales. Esta disposición de acuerdo a las reformas a la fracción III del artículo 79 constitucional, de hecho está derogada, toda vez que ya no se forman tales paquetes, salvo aquellos que por acuerdo del Presidente sean reservados para los secretarios de la Cámara respectiva para el siguiente período de sesiones, lo cual ocurre rara vez en la actualidad.

Cuando el Congreso General o una sola de las Cámaras celebre sesión extraordinaria, la Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos sino en aquello que se refiere al asunto para el que se haya convocado, y en caso de ejercer atribuciones de Colegio Electoral, respecto a elecciones de autoridades judiciales, hará la declaración correspondiente, con fundamento en la ley, bajo una fórmula semejante a la preceptuada para la Cámara de Diputados en el artículo relativo.

Es conveniente destacar que tanto la Norma Fundamental en su contexto, como el Reglamento Interior del Congreso no dejan al azar ninguna disposición para la función del ejercicio legislativo, tendiente todo ello a garantizar los derechos de los ciudadanos, mismos que le han conferido su representación en el sistema de democracia indirecta incorporada al Derecho Constitucional Mexicano, y cabe observar que la Comisión Permanente, en la realización de sus tareas, sigue las mismas prescripciones y procedimientos señalados en el Reglamento para las Cámaras, en lo aplicable, es decir, lo relativo a discusión, votación, proposiciones que no tengan carácter de ley, Diario de Debates, obligaciones de la presidencia y vicepresidencia, de los secretarios, así como los relativos a tribunas, protocolarios, ceremonial y demás que contempla dicho ordenamiento.

Sin embargo, es conveniente aclarar algunos aspectos, a fin de evitar errores conceptuales en que a veces se incurre.

La figura jurídica que nace en el acto mismo de integración de la Comisión Permanente, toda vez que como hemos visto es creada con el objeto capital de prolongar la presencia del Poder Legislativo en la vida institucional de la nación, conserva la representación de éste, hasta la apertura del nuevo período de sesiones ordinarias en que desaparece, con lo cual se cumple en su más clara expresión la dogmática que sustenta el principio constitucional de la división de poderes.

Cuando la Comisión Permanente, por sí o a iniciativa del Presidente de la República convoca al Congreso o una de las Cámaras a un período extraordinario de sesiones, no por este hecho pierde la Comisión la representación que ostenta, dado que continúa en ejercicio de las facultades que la Constitución le otorga, en tanto la reunión extraordinaria sólo se concreta a desahogar el objeto contenido en la convocatoria respectiva.

La Comisión Permanente en las Constituciones de los Estados.

Siguiendo el espíritu que guarda la Norma Fundamental Federal, todas las entidades de la República han instituido en el capítulo correspondiente de su Constitución a la comisión permanente, compuesta en número proporcional a los diputados que integran los Congresos Locales, en la siguiente forma:

1. La forman tres diputados propietarios: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. En estas Entidades sólo se nombra un suplente en Aguascalientes, Guerrero, Nuevo León, Tabasco y Tamaulipas. Dos en Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, México, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora. Tres en Baja California, Coahuila, Colima, Querétaro, Veracruz y Zacatecas. En Campeche son suplentes todos los demás, en tanto Morelos y Yucatán no nombran suplentes.

2. La Comisión Permanente la forman cinco diputados propietarios y tres suplentes en Guanajuato, Jalisco y Michoacán. Por cinco propietarios sin suplentes en Oaxaca y Puebla. En Nayarit no se determina el número de miembros, y en Tlaxcala por cuatro propietarios exclusivamente.

Facultades expresas de las Comisiones Permanentes en las Entidades Federativas.

Las facultades que en una forma u otra le son otorgadas a la Comisión Permanente, pueden resumirse en tres grupos:

1. Control y vigilancia de la constitucionalidad, tanto cuanto corresponde a la Norma Fundamental Federal, como a la estatal y las leyes que de ella emanan.

2. La continuidad ininterrumpida de los negocios públicos, que corresponde conocer al poder legislativo estatal, garantizando así a la ciudadanía la atención debida, y en tiempo, de lo que es de su particular interés.

3. La posibilidad de poder afrontar de manera inmediata y eficaz, toda situación de peligro e interés público, a través de la reunión del Congreso en sesiones extraordinarias, a fin de dar solución a los imprevisibles acontecimientos que puedan surgir.

Esta actividad y presencia de la Comisión Permanente permite el cumplimiento eficaz de la importante función que le está encomendada al Poder Legislativo, toda vez que dentro de la doctrina de división de poderes, reiteradamente incorporada al sistema constitucional mexicano, su ejercicio no debe encontrarse limitado al período ordinario de sesiones, pues ello impedirá la plenitud de cumplimiento de las facultades que le son inherentes, sino por el contrario, coadyuva a la debida continuidad de funcionamiento en bien de la comunidad, a la que se debe y representa, ya que de no existir dicho cuerpo colegiado permanente, al presentarse una de las diversas situaciones que contempla la Norma, podría conducir fácilmente a momentos conflictivos, que por siempre deben evitarse, siendo la mejor

de las formas el prever las posibilidades en la conjunción de tales hechos, que no sólo afectarían a la entidad correspondiente, sino a toda la nación en virtud del pacto federal, ya que cada Estado forma parte fundamental de ese todo que es la República, que como fin primordial ha de procurar una perpetua armonía.

Por tanto, creemos firmemente que la incorporación de esta institución en el constitucionalismo mexicano, responde a las necesidades sociales, políticas y económicas del Estado, y además, es garantía plena a la ciudadanía, al estar atenta a la buena marcha de la administración pública activa, en razón de que si bien existe una división de poderes, que en sus orígenes fue una separación absoluta de funciones, en la evolución constitucional de su ejercicio ha ido convirtiéndose no sólo en una forma eficaz de equilibrio, sino de plena colaboración entre los poderes del Estado.

La Comisión Permanente en la Legislación Extranjera.

No obstante que la Comisión Permanente, como hemos visto, es de origen netamente hispano, y su incorporación al constitucionalismo mexicano parte de la influencia que en su evolución ejerció la Norma de Cádiz, existen en diversos países del orbe instituciones similares, aunque habremos de constatar que buen número de ellas tienen la misma génesis de derecho español como lo son: Colombia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Uruguay, Venezuela, y desde luego España.

Además la han incorporado al constitucionalismo: la República Democrática Alemana, la República Federal Alemana, Checoslovaquia, la República Popular China, Grecia, Italia, Noruega, Polonia, Suiza, Turquía, la U.R.S.S. y Yugoslavia.

Con lo anterior hemos de concluir, que no obstante las críticas que esta institución ha sufrido por diversos doctrinarios, consideramos que la existencia de la Comisión Permanente es absolutamente necesaria, ya que en base a nuestro proceso histórico, fincado sobre la doctrina del constitucionalismo universal, la experiencia nos dicta que cuando el Poder Legislativo, como el Ejecutivo y Judicial, están permanentemente representados, su actuación conjunta permite una mejor coordinación en el cumplimiento de las tareas públicas, en bien del Estado y de los ciudadanos.

Por otra parte la presencia del Poder Legislativo así constituido, permite un benéfico control político sobre el Ejecutivo y procura una mayor estabilidad social a la nación, lo cual se manifiesta con toda plenitud en la evolución y desarrollo armónico del Estado y las instituciones públicas y privadas del país y, consecuentemente, en el beneficio colectivo que ello conlleva.

CAPITULO IX

LAS SESIONES

Por

IGNACIO GONZALEZ REBOLLEDO

Período Ordinario de sesiones.—Clases de sesiones.—Ordinarias.—Extraordinarias.—Públicas.—Secretas.—Permanentes.—El Quórum.—Falta de Quórum.—La substitución del Presidente.—Asistencia de los Secretarios del Despacho ante las Cámaras.—Obligatoriedad de asistencia a las sesiones.—Prohibición de suspender las sesiones por más de tres días.—El Orden del Día.

El Período Ordinario de sesiones.

Para comprender mejor la actual reglamentación constitucional sobre el período de sesiones del Congreso de la Unión, es preciso analizar su antecedente inmediato, o sea la Constitución de 1857, por encontrarse ahí la explicación del caso.

El texto original del artículo 62 de la Constitución de 1857 disponía:

> "El Congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias: el primero comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre y el segundo, improrrogable, comenzará el 1o. de abril y terminará el último de mayo."

La Ley de 15 de noviembre de 1874 introdujo en varios preceptos constitucionales reformas cuya vigencia se inició el 16 de septiembre de 1875; entre ellos el del artículo 62 en los términos siguiente:

> "El Congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias: el primero, prorrogable hasta por treinta días útiles, comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; y el segundo, prorrogable hasta por quince días útiles, comenzará el primero de abril y terminará el último día del mes de mayo."

El sistema establecido por la Constitución anterior fue acremente criticado por eminentes constitucionalistas de la época, puesto que siendo los dos períodos de sesiones prorrogables y no disminuibles, en caso de celebrarse un período extraordinario de sesiones, podría ocurrir que el Congreso estuviera actuando ininterrumpidamente todo el año, lo cual se consideraba perjudicial, por amenazar el equilibrio entre los Poderes. Además, se tuvo en cuenta que la labor legislativa provocaría inquietudes en el pueblo respecto a sus intereses regulados por la nueva legislación. Por otra parte, no siendo disminuibles los períodos, las Cámaras debían estar funcionando aun cuando ello no fuese necesario.

Así lo recenoció el Constituyente de Querétaro al discutir el Proyecto del señor Carranza, cuando en la sesión de 6 de enero de 1917 se presentó el dictamen de la Comisión respectiva sobre el artículo 66, el cual indicaba: "Para apoyar la reforma, que puede llamarse benéfica, del proyecto de reformas, es preciso tener en cuenta la experiencia adquirida en cuanto a la actividad preponderante del Congreso, y en particular de las Cámaras populares que es muy propicia para romper el equilibrio, o mejor dicho, la ponderación que debe haber entre los poderes públicos de una República representativa . . . Por virtud de estas consideraciones, la Comisión estima la presente una de las reformas más importantes, que tiene el doble valor que le dan los principios cien-

tíficos de los regímenes democráticos y la experiencia constitucional de México" (1).

Posteriormente, al presentarse para su discusión, y señalando las diferencias entre el sistema de la Constitución de 1917 y la de 1857, se indicaba: "El Congreso en el sistema anterior, tenía dos períodos de sesiones ordinarias, que en junto duraba 5 meses, más la facultad de prorrogar cada uno de sus períodos por 30 y por 15 días, respectivamente, más la facultad de convocar a sesiones extraordinarias cada vez que lo tenía por conveniente, lo que en suma le daba el derecho de estar reunido casi todo el año y lo ponía en la obligación de legislar aun careciendo de algún objeto, por la necesidad de sus actividades. Los inconvenientes de este sistema han sido puestos de manifiesto en nuestra experiencia constitucional, y a ello se ha referido esta Comisión en sus dictámenes" (2).

Sin discusión, este precepto fue aprobado por unanimidad en sesión de la mañana del 14 de enero de 1917 (3).

El actual artículo 66 constitucional, correspondiente al 62 de la Constitución de 1857, quedó, respetando la versión original del Proyecto, de la siguiente manera:

> "El período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior, pero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República" (4).

Las ventajas obtenidas son evidentes:

a) Se reduce a uno solo el período de sesiones ordinarias, imponiéndose una limitación a la actividad legislativa para evitar los inconvenientes ya mencionados, pero de tal manera que en caso necesario el Congreso pueda actuar en período de sesiones extraordinarias.

b) Este período es improrrogable, pero sí es reducible por mutuo acuerdo de las Cámaras, y en caso de disensión, por decisión del Presidente de la República. De esta manera, si el funcionamiento del Congreso no fuere necasario, cabe la posibilidad de reducir dicho período.

c) Los miembros del Congreso, principalmente los diputados, disponen del tiempo necesario para visitar sus Distritos y, en contacto directo con los problemas propios de la región, cumplir con su papel de gestores del desarrollo de la comunidad.

(1) *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II. Núm. 45. Querétaro, 6 de enero de 1915, pág. 122.*

(2) *Diario de los Debates. Tomo II. Núm. 51. Querétaro, 14 de enero de 1917, pág. 227.*

(3) *Diario de los Debates. Tomo II. Núm. 54. Querétaro, 14 de enero de 1917, pág. 284.*

(4) *Proyecto de reformas a la Constitución de 1857, presentado por el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, pág. 13.*

Este precepto constitucional encuentra su correspondiente en el artículo 1o. del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que textualmente expresa:

> "El Congreso tendrá cada año un período de sesiones ordinarias, que comenzará el 1o. de septiembre y no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre, de acuerdo con el artículo 55 de la Constitución."

Clases de Sesiones.

Las sesiones pueden ser: A) Ordinarias, B) Extraordinarias, C) Públicas, D) Secretas, E) Permanentes.

A) Como ya se dijo, el período de sesiones ordinarias se inicia el día 1o. de septiembre, en que se reunirán las dos Cámaras en el Salón de Sesiones de la de Diputados, para declarar solemnemente la apertura del Congreso. En esta sesión el Presidente de la Cámara de Diputados fungirá como Presidente del Congreso y hará la declaración siguiente:

> "El Congreso (número que corresponda) de los Estados Unidos Mexicanos abre hoy (fecha) el período de sesiones ordinarias del (primero, segundo, etc.) año de su ejercicio" (artículo 12 del Reglamento).

A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso debe asistir el Presidente de la República y presentar un informe escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país (artículo 69 constitucional).

La obligación constitucional del C. Presidente de la República se contrae a presentar un informe escrito ante el Congreso. Sin embargo, la costumbre, iniciada por el Primer Presidente de México, D. Guadalupe Victoria, se ha impuesto en el sentido de que dicho informe sea verbal, con una proyección de información nacional, reconocido por la Ley en el artículo 189 del Reglamento Interior del Congreso.

El Reglamento establece como ordinarias las sesiones que se celebren durante los días hábiles del período constitucional, las cuales serán públicas y comenzarán, por regla general, a las doce horas con duración de cuatro horas, pudiendo prolongarse por disposición del Presidente de la Cámara o por iniciativa de alguno de sus miembros, aprobada en forma económica por mayoría absoluta (artículos 28, 109, 149 y 158 del Reglamento).

En la sesión posterior a la de apertura del primer año de ejercicio, se elegirán las Comisiones Permanentes necesarias para el despacho de los negocios (artículo 65 del Reglamento) y que durarán los tres años, salvo acuerdo de la Asamblea.

Los lunes de cada semana, después de la sesión pública, habrá sesión secreta para tratar asuntos económicos de la Cámara, u otros que requieran reserva (31 del Reglamento).

Las sesiones de todos los miércoles se dedicarán a tratar preferentemente los negocios de los particulares; pero podrán ventilarse asuntos públicos después de aquéllos, o cuando, a juicio del Presidente de la Cámara, sea urgente su despacho (29 del Reglamento).

a) Por disposición constitucional (artículo 65), los asuntos que deberá tratar el Congreso en el período de sesiones ordinarias serán:

I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días posteriores a la apertura de sesiones. La sesión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos, y de las responsabilidades a que hubiera lugar.

II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlos; y

III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de Ley que se presenten, así como resolver los demás asuntos que correspondan conforme a esta Constitución.

Las dos primeras fracciones de este artículo establecen obligaciones para el Congreso, que se traducen en una intervención del Poder Legislativo en la vida hacendaria del Estado Mexicano, pues por una parte, se controla el empleo de los fondos públicos en aquellos gastos autorizados por el propio Congreso o por la Ley de Egresos del año anterior; y por otra parte, se interviene en la elaboración del presupuesto del año fiscal siguiente, que abarca tanto la Ley de Ingresos como la de Egresos de la Federación.

La tercera fracción impone al Congreso el deber de realizar aquella función que le corresponde de manera fundamental: elaborar las leyes de acuerdo con el procedimiento constitucional establecido, así como la realización de otras tareas que le asigna nuestra Constitución.

B) Hay dos tipos de sesiones extraordinarias:

a. Las que se celebran en período extraordinario, y

b. Las que se celebran durante el período ordinario, en los casos siguientes:
   a) en los días feriados (28 del Reglamento),
   b) cuando ocurriese algo grave (fracción XIV, 21 del Reglamento, 36 y 37 del Reglamento),
   c) extraordinaria secreta,
   d) ausencia del Presidente de la República.

c. Las sesiones extraordinarias, que podemos llamar de carácter constitucional, las hallamos reguladas por el artículo 67 de la Carta Fundamental, y pueden llevarse a cabo fuera del período ordinario, ya sea por el Congreso o por una sola de las Cámaras, en asuntos exclusivos de ellas.

En ambos casos deben ser convocadas por la Comisión Permanente por sí, o a propuesta del Ejecutivo, siendo necesario el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias, en las que sólo habrán de tratarse el asunto o asuntos que la Comisión sometiere a su conocimiento (artículos 67, 89, fracción IV constitucional y 35 del Reglamento). Si no los hubiere considerado el día en que deben abrirse las sesiones ordinarias, cerrará las extraordinarias dejando los puntos pendientes para ser tratados en éstas, ya que cuando se celebren sesiones en período extraordinario, la Comisión Permanente sólo suspenderá sus trabajos en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado.

d. De los diversos preceptos del Reglamento Interior del Congreso se infiere la existencia de otro tipo de sesiones extraordinarias, dentro del período ordinario, que pueden presentar tal carácter en las hipótesis siguientes:

a) Aquellas que se efectúen en un día feriado (28 del Reglamento), las que serán convocadas por el Presidente de la Cámara respectiva (38 del Reglamento y 21, fracción XIV del Reglamento).

b) Cuando ocurriere algo grave, serán convocadas por el Presidente de la Cámara respectiva por sí, o a excitativa del Ejecutivo o del Presidente de la otra Cámara (fracción XIV, 21 del Reglamento).

c) Extraordinarias secretas. Anteriormente se indicó que en las sesiones de los lunes habrá sesión secreta, después de la pública, para tratar asuntos económicos de la Cámara u otros que requieran reserva. Cuando fuese necesario abordar alguno de esos temas en día distinto al lunes, la sesión tendrá el carácter de extraordinaria secreta y se realizará por disposición del Presidente de la Cámara, a moción de algún miembro de la misma o por indicación del Ejecutivo (artículos 31 y 32 del Reglamento).

d) En los casos de renuncia, licencia o falta absoluta del Presidente de la República, cuando el Congreso se halle en sesiones. En tal situación, ambas Cámaras deben reunirse en la de Diputados, a las 9:00 horas del día siguiente en que se reciba la renuncia o licencia, u ocurra la falta. Esta sesión del Congreso tiene carácter extraordinario, será dirigida por la Mesa de la Cámara de Diputados y no se necesita convocatoria (artículos 36 y 37 del Reglamento).

C) Las sesiones, sean ordinarias o extraordinarias, serán públicas (artículos 28 y 29 del Reglamento); es decir, además de los miembros de las Cámaras, tendrá libre acceso cualquier persona, para lo cual en los recintos oficiales existe un lugar llamado "Galería" y destinado para ese fin, el cual debe abrirse antes de iniciarse cada sesión y no deberá cerrarse sino hasta que ésta se levante, salvo que por desorden o por cualquier otro motivo se requiera que la sesión sea secreta (205 del Reglamento).

Los concurrentes a las galerías no podrán tomar parte en los debates con ninguna clase de demostraciones (artículo 207 del Reglamento).

Cuando se perturbe el orden en las galerías, las personas que lo hayan provocado serán desalojadas del lugar. Si la falta fuese grave o tipificare algún delito, el Presidente está facultado para detener a quien lo cometa y consignarlo al Juez competente (209 del Reglamento).

En caso de que los medios disciplinarios indicados sean insuficientes para mantener el orden en las galerías, o bien cuando no pueda restablecerse si es alterado por los miembros de la Cámara, el Presidente levantará la sesión pública para continuarla en secreto (artículo 210 del Reglamento).

Cuando la Cámara de origen haya tratado algún asunto en secreto, la Cámara revisora no podrá tratarlo en público; en cambio, podrá discutir en secreto asuntos ventilados en público por la Cámara de origen (artículo 145 del Reglamento).

D) Secretas, son aquellas sesiones en que sólo participan los miembros de las Cámaras, quedando excluida la presencia del público. Las ordinarias y las extraordinarias pueden tener este carácter.

Cuando se trate de sesiones extraordinarias, públicas o secretas, el Presidente de la Cámara explicará a moción de quién fueron convocadas. A con-

tinuación se preguntará si el asunto para el cual fue convocada la sesión habrá de tratarse en sesión secreta, si así se considerare, y si comenzó con tal carácter continuará de igual manera. En caso contrario se dejará el asunto para la sesión inmediata o se hará pública la sesión (artículo 39 del Reglamento).

a. Deberán presentarse en sesión secreta:

I. Las acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia;

II. Los oficios que con la nota de "reservados" dirijan la otra Cámara, el Ejecutivo, los Gobernadores o las Legislaturas de los Estados;

III. Los asuntos puramente económicos de la Cámara;

IV. Los asuntos relativos a relaciones exteriores, y

V. En general todos los demás que el Presidente considere que deben tratarse reservadamente (artículo 33 del Reglamento).

b. Además de los casos indicados en el precepto anterior, las sesiones deberán ser secretas:

I. Para despachar los asuntos económicos de la Cámara u otros que exijan reserva, todos los lunes después de la sesión pública, o bien fuera de ese día para tratar asuntos semejantes. En este último caso tendrá el carácter de Sesión Secreta Extraordinaria (artículos 31 y 32 del Reglamento).

II. Para la presentación mensual por parte de la Comisión de Administración de cada Cámara, de los presupuestos que hayan de aprobarse relativos a las dietas de sus miembros, a los sueldos de los empleados de las Secretarías y a la conservación de los edificios (artículo 51 del Reglamento).

III. Cuando alguna Comisión del Congreso considere necesario demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta, antes de terminar el plazo de cinco días señalados para la presentación del dictamen respectivo (artículo 91 del Reglamento).

IV. Cuando algún asunto haya sido tratado por la Cámara de origen en sesión secreta, no podrá discutirse públicamente en la Revisora, pero ésta sí puede discutir en sesión secreta aquellos asuntos analizados públicamente en la de origen (artículo 145 del Reglamento).

Las discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas no se publicarán en el Diario de los Debates.

c. *El Sigilo*. Hay sesiones secretas que presentan la característica especial de "estricta reserva". En este caso el Presidente de la Cámara consultará a sus miembros si debe guardarse sigilo, y si el voto es afirmativo los presentes quedarán obligados a guardarlo (artículo 34 del Reglamento).

Hay asuntos acerca de los cuales es necesario o conveniente guardar secreto absoluto para proteger los intereses del Estado, o bien para evitar indebida preocupación pública. En estos casos pudiera considerarse que se trata de "secreto profesional", y toda vez que los miembros de las Cámaras tienen conocimiento de tales asuntos en razón de la función que desempeñan, les está vedado su divulgación.

E) Una sesión es permanente, por regla general, cuando se labora ininterrumpidamente hasta agotar el asunto a estudio, y se efectúa cuando es urgente el negocio por resolver.

Este tipo de sesiones se celebrarán "por acuerdo expreso de los miembros de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado" (artículo 28 del Reglamento). Para constituirse la sesión permanente se requiere el voto de la mayoría de los miembros de la Cámara.

Durante la sesión permanente no podrá darse cuenta de ningún otro asunto que no esté comprendido en el Acuerdo relativo; y si surgiere alguno con el carácter de urgente, el Presidente convocará a sesión extraordinaria si fuere oportuno o consultará el voto de la Cámara respectiva para tratarlo desde luego en la sesión permanente (artículo 42 del Reglamento).

Resueltos el asunto o los asuntos de que se hubiere ocupado la sesión permanente, se leerá, discutirá y aprobará el acta de la misma (artículo 43 del Reglamento).

Podrá darse por terminada la sesión permanente cuando así lo acuerde la Cámara, aun sin resolver el asunto o los asuntos sometidos a dicha sesión (artículo 44 del Reglamento).

Otro tipo de Juntas en el seno del Congreso, cuando aún no se hallan constituidas legalmente las Cámaras, es el de las Preparatorias, que se integran con más de la mitad de los presuntos diputados o senadores que deben reunirse antes de la instalación del Congreso, en el año de renovación del Poder Legislativo, con el objeto de calificar la elección de los miembros de cada una de las Cámaras; y como se indica más adelante, en la última Junta Preparatoria se tomará la protesta a los diputados o senadores. En los períodos siguientes al de la instalación del Congreso, las Juntas Preparatorias tendrán por objeto constituir legítimamente la Cámara para que inicie sus funciones en ese período constitucional.

Tratándose del año de renovación del Congreso, si la primera Junta Preparatoria no se integra por falta de quórum, los asistentes deben constituirse en Junta Previa con objeto de señalar fecha y hora para nueva Junta, a la que se convocará a los ausentes por medio del Diario Oficial (artículos 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 8o. y 13 del Reglamento).

La actividad del Congreso no se agota en su tarea legislativa, ya que el principio de la División de Poderes en nuestro Derecho Constitucional presenta cierta flexibilidad que permite distinguir los actos de los Poderes desde dos aspectos diversos: formal y material.

Hemos enfocado en este Capítulo las sesiones del Congreso encaminadas a la creación de Leyes —acto formal y materialmente legislativo—, pues la obra de conjunto se intitula "Derecho Legislativo". No dejamos de advertir la trascendencia de otras actividades del Congreso de la Unión, que si bien revisten la forma de un acto legislativo, su contenido es diverso.

Entre estas reuniones de trabajo del Congreso tenemos algunas de contenido eminentemente político, como son las que se refieren a la calificación de elecciones de los miembros de cada Cámara (artículo 6o. constitucional en relación con el 165 y 167 de la Ley Federal Electoral), así como la erección de la Cámara de Diputados en Colegio Electoral para calificar y hacer el cómputo total de votos en las elecciones para Presidente de la República, y declarar electo a quien hubiere obtenido la mayoría (artículo 74, fracción I constitucional, en relación con el 168 de la Ley Federal Electoral). Igualmente puede erigirse en Colegio Electoral la Cámara de Diputados en relación con las elecciones de Ayuntamientos en los Territorios Federales, pudiendo

suspender y sustituir a los miembros de dichos Ayuntamientos y designar substitutos o juntas municipales (artículo 74, fracción I constitucionales). Esta última facultad, durante los recesos del Congreso, corresponde a la Comisión Permanente (artículo 79, fracción IX constitucionales).

Otro grupo importante de actividades del Organo Legislativo lo constituyen diversos actos materialmente jurisdiccionales que le son atribuidos por la propia Constitución, cuando por la investidura de los funcionarios públicos fija un procedimiento penal especial para juzgarlos.

Cuando se trata de altos funcionarios que son acusados de cometer un delito del orden común, la Constitución establece como requisito de procedibilidad, el desafuero que debe cumplimentarse previamente por la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, para poder iniciar el procedimiento penal ordinario.

Tratándose de delitos oficiales, el Congreso realiza una verdadera función persecutoria y jurisdiccional; la primera a cargo de la Cámara de Diputados convertida en Jurado de Acusación, y la segunda a cargo de la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia (artículos 108 a 113 de la Constitución en relación con los artículos 1o. a 68 de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación).

El Quórum.

Quórum es, en un organismo deliberante, el número de sus miembros cuya presencia es indispensable para que pueda actuar válidamente y para que sus decisiones sean obligatorias.

En relación a las Cámaras del Congreso, la Constitución señala que no podrán abrir sus sesiones ni ejercer sus cargos sin la concurrencia, en la Cámara de Senadores, de las dos terceras partes; y en la de Diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros (artículo 63 constitucional y 14 del Reglamento); pero los presentes se reunirán el día señalado por la Ley y compelirán a los ausentes para que concurran dentro de los 30 días siguientes, con la advertencia de que si no lo hacen se entenderá que no aceptan su cargo. En este caso se llamará a los Suplentes para que se presenten en un plazo igual; y si tampoco comparecieren, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Cuando no se hayan resuelto los casos de los Diputados de Partido, la Cámara de Diputados puede iniciar sus sesiones y desarrollar sus trabajos con asistencia de más de la mitad de los Diputados de mayoría. Para esta situación especial, el Reglamento establece un quórum distinto al normal, pero una vez calificados los Diputados de Partido, el quórum para el funcionamiento de la Cámara de Diputados se restablece a la normalidad exigiéndose la presencia de más de la mitad de sus miembros en ejercicio, ya sea de mayoría o de partido (artículo 14 del Reglamento).

Si no hubiere quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que éjerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará de inmediato a los Suplentes para que a la mayor brevedad se presenten a desempeñar sus cargos mientras transcurren los 30 días aludidos.

El Reglamento se refiere también al quórum de las sesiones previas, estableciendo que en el año de renovación del Poder Legislativo, sin necesidad

de citación previa, los presuntos Diputados y Senadores deben reunirse en sus respectivas Cámaras a las 10:00 horas del día 15 de agosto (artículo 3 del Reglamento).

El quórum para estas Juntas Preparatorias será de dos terceras partes de presuntos Senadores y de más de la mitad de lo presuntos Diputados de mayoría (artículo 3 del Reglamento).

Si en la primera Junta Preparatoria no se integra el quórum, los asistentes podrán constituirse en Junta Previa y señalarán día y hora para la nueva Junta, convocando a los que no hubieren asistido, a fin de que lo hagan. Esta citación deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Integrado el quórum, los Diputados y Senadores podrán constituirse en Junta Preparatoria, y cada Cámara designará en escrutinio secreto y por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios (artículo 4 del Reglamento).

La finalidad de las Juntas Preparatorias es que los presuntos miembros del Congreso presenten los documentos que los acrediten como tales, que se califiquen y estudien los expedientes electorales y que rindan las protestas de Ley quienes sean reconocidos en sus cargos (artículos 5o. y 8o. del Reglamento).

Quórum excepcional. Un quórum excepcional es el que le fija la Constitución al Congreso —dos terceras partes del total de sus miembros— para actuar válidamente en la designación que debe hacer de Presidente Interino de la República, en caso de falta absoluta del titular del Ejecutivo en los dos primeros años del período constitucional respectivo.

La Falta de Quórum.

Ya se mencionó que las Cámaras no pueden iniciar sus sesiones ni ejercer sus funciones sin el quórum requerido, y que en este caso se procederá a llamar a los suplentes. Los propietarios que no se presenten sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley (Art. 63 Const.).

Es obligación de los Presidentes de las Cámaras declarar que no hay quórum cuando es notoria su falta, o hacer que la Secretaría pase lista cuando el quórum sea reclamado por algún miembro de la Cámara (Art. 21, fr. XV del Regl., 106 y 112 del Regl.).

Los miembros de las Cámaras se considerarán ausentes de una sesión, cuando al pasarse lista para comprobar el quórum no se hallen en el local (Art. 54 del Regl.).

La substitución del Presidente.

A pesar de haber sido electo un ciudadano como Presidente de la República, puede acontecer por múltiples causas que no llegue a ocupar el cargo, o bien que, habiendo tomado posesión del mismo, se ausente, incapacite, fallezca o renuncie.

En la vida Constitucional de México se han seguido hasta el presente tres sistemas para la substitución del titular del Ejecutivo Federal:

a) El que admite la Vicepresidencia como cargo especial diferente a los demás.
b) El que otorga como función anexa a determinado cargo substituir al Presidente, sin existir Vicepresidencia.
c) El adoptado actualmente, que desvincula en absoluto la sucesión presidencial, de cualquier persona que antes de ocurrir la falta del titular esté llamada constitucionalmente a sucederlo. En la Constitución vigente son el Congreso o la Permanente los llamados en todo caso a designar a la persona que deba reemplazar al titular. (5)

Desde la Constitución de 1824 se siguieron los dos primeros sistemas, pero en la práctica se vieron los graves inconvenientes que implican, por lo cual se adoptó el método actual. El Proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y las discusiones en el seno del Congreso Constituyente aluden con claridad meridiana a este problema.

En el Proyecto del señor Carranza hay referencia expresa (pág. 22) en los siguientes términos:

"La Vicepresidencia, que en otros países ha logrado entrar en las costumbres y prestado muy buenos servicios, entre nosotros, por una serie de circunstancias desgraciadas, llegó a tener una historia tan funesta, que en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar el gobierno de la República."

"Y en efecto, sea que cuando ha estado en vigor esa Institución haya tocado la suerte de que la designación de Vicepresidente recayera en hombres faltos de escrúpulos aunque sobrados de ambición; sea que la falta de costumbres democráticas y la poca o ninguna honradez de los que no buscan en la política la manera de cooperar útilmente con el gobierno de su país, sino sólo el medio de alcanzar ventajas reprobadas con notorio perjuicio de los intereses públicos, es lo cierto, que el Vicepresidente, queriéndolo o sin pretenderlo, cuando menos lo esperaba en este caso quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro a donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades, en contra de la persona a cuyo cargo estaba el poder supremo de la República."

"La Vicepresidencia en México ha dado el espectáculo de un funcionario del Presidente de la República, al que se trata de lanzar de su puesto por inútil o por violador de la Ley; y de otro funcionario que trata de operar ese lanzamiento para substituirlo en el puesto, quedando después en él sin enemigo al frente..."

"La manera de substituir las faltas del Presidente de la República adoptada en el sistema establecido por las reformas de que he hecho referencia, llena, a mi juicio, su objeto de una manera satisfactoria."

"El sistema adoptado por el gobierno de mi cargo no encontrará ninguno de esos escollos, pues la persona que conforme a él debe suplir las faltas tem-

(5) *Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 4a. Edición. México 1958, pp. 401 y 405.*

porales o absolutas del Presidente de la República tendrá un origen verdaderamente popular, supuesto que, siendo los miembros del Congreso de la Unión representantes legítimos del pueblo, recibirán con el mandato de sus electores el de proveer, llegada la ocasión, el cargo de Presidente de la República." (6)

La reforma propuesta encontró amplia acogida en el Congreso Constituyente, cuya Comisión respectiva se expresó en términos similares a los del Primer Jefe cuando se refirió en general a las diferencias entre la Constitución de 1857 y la de 1917, el 11 de enero de 1917, analizando con gran amplitud este punto de la manera que aparece textualmente.

"En cuanto al problema de substitución presidencial en el caso de que falte el Presidente electo, o que por su renuncia, muerte o incapacidad quede vacante la Primera Magistratura, se han ensayado diversos sistemas, que han sido los siguientes:

"1o. El Vicepresidencial, que consiste en elegir, al mismo tiempo que al Presidente, un Vicepresidente que lo substituya;

"El Vicepresidente, en México, ha sido el ave negra de nuestras instituciones políticas, y una dolorosa experiencia nos acredita, que nuestros Vicepresidentes, salvo acaso la única excepción de Don Valentín Gómez Farías, han sido otro peligro para la estabilidad de las Instituciones o individuos privados de prestigio político y de miras personales propias... Suprimir la Vicepresidencia en México es quitar un peligro y un amago para la paz de la República;

"2o. El sistema de los Secretarios de Estado, que establece una graduación constitucional de estos mismos para que substituyan al Presidente en sus faltas. Esto contiene el vicio de que en caso de ocupar la Presidencia un Ministro el más alto puesto de la República no será el resultado de la elección popular, lo cual contraría al régimen democrático, y

"3o. Se ha experimentado también el que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia ocupe la Primera Magistratura cuando falte el titular de ella. Se ha repetido que esto tiene el inconveniente de dar a la Corte un papel político que puede malearla, y que debe quedar fuera de las actividades serenas e imparciales para impartir justicia.

"La substitución Presidencial por la persona que designe el Congreso de la Unión erigido en Colegio Electoral, participa en cierto modo del voto popular, supuesto que el Congreso es resultado de la elección del pueblo, y no tiene ninguno de los inconvenientes señalados en los tres sistemas anteriores, siendo una elección directa en segundo grado.

"Por estas razones la Comisión lo acepta y lo propone a la aprobación de este Congreso." (7)

(6) *Proyecto de Reformas a la Constitución Política presentado por el C. Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión. Secretaría del Congreso Constituyente. 1o. de diciembre de 1916, pp. 22 a 24.*

(7) *Diario de los Debates. Tomo II, núm. 51, Querétaro, 11 de enero de 1917, p. 228.*

El texto del artículo 84 de la actual Constitución, referente a la substitución presidencial, fue aprobado originalmente de la siguiente manera:

"En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá en Colegio Electoral inmediatamente y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente; y el mismo Congreso expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales procurando que la fecha señalada para este caso, coincida en lo posible con la fecha de las próximas elecciones de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

"Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional, quien convocará a sesiones extraordinarias del Congreso, para que a su vez expida la convocatoria a elecciones presidenciales, en los mismos términos del artículo anterior.

"Cuando la falta del Presidente ocurriese en los dos últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, elegirá al Presidente substituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente substituto.

"El Presidente provisional podrá ser electo por el Congreso como substituto.

"El ciudadano que hubiere sido designado Presidente provisional para convocar a elecciones, en el caso de falta del Presidente en los dos primeros años del período respectivo, no podrá ser electo en las elecciones que se celebren con motivo de la falta del Presidente, para cubrir la cual fue designado."

Este precepto fue reformado en 1923 y en 1933, quedando como ahora se encuentra. Substancialmente coincide con el artículo original, y sólo cambia en cuanto al lapso, debido a que se amplió de 4 a 6 años el período presidencial, por lo que antes se hablaba de la falta de Presidente en los dos primeros o en los dos últimos años de dicho período, mientras que actualmente se habla de la falta de Presidente en los dos primeros o en los últimos cuatro años del período.

Es preciso distinguir las diversas categorías que puede asumir el Presidente que reemplaza al titular electo en forma directa, en las elecciones ordinarias establecidas por la Constitución. Estas categorías derivan de los distintos procedimientos y épocas de su designación.

1. Presidente Interino, nombrado por el Congreso:
   a) En caso de falta absoluta del titular ocurrida en los dos primeros años del período respectivo;
   b) Cuando al comenzar un período constitucional no se presente el Presidente electo;
   c) Cuando la elección no esté hecha y declarada el 1o. de diciembre;
   d) Cuando la falta del titular sea de carácter temporal.

En los tres primeros casos el Presidente Interino no termina el período; sólo actúa con esa investidura entretanto se celebran elecciones convocadas por el Congreso para elegir a quien deba terminarlo. Tales elecciones extraordinarias se sujetarán a la Ley Electoral Federal, según prescripción de la misma (Arts. 3o., 4o. y 5o.).

2. Presidente Substituto. Es designado por el Congreso cuando la falta absoluta del titular ocurre en los cuatro últimos años del período Constitucional, y le corresponde terminarlo.

3. Presidente Provisional. Es nombrado por la Comisión Permanente cuando el Congreso no se encuentre reunido en sesiones ordinarias, en caso de falta absoluta del titular, el cual fungirá entretanto la Comisión Permanente convoca a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste designe al Presidente Interino o Substituto según el caso.

En relación con la falta del titular del Poder Ejecutivo, el Reglamento Interior del Congreso dispone lo siguiente:

> "Cuando se trate de renuncia, licencia o falta absoluta del Presidente de la República estando el Congreso en sesiones, las Cámaras deberán reunirse en el local de la de Diputados, a las 9:00 de la mañana del día siguiente a aquel en que se reciba la solicitud de renuncia o la nota de licencia o haya ocurrido la falta, aun cuando ese día sea feriado". (Art. 36 del Regl.)

Esta sesión tiene por objeto que el Congreso se constituya en Colegio Electoral, y a tal sesión deben concurrir cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, para nombrar en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos a la persona que deba ocupar el cargo de Presidente Interino o Substituto, según el caso. (Arts. 84, 85 y 86 del Regl.)

Si por falta de quórum o por cualquier otra causa no pudiera verificarse esta sesión extraordinaria, el Presidente de la Cámara de Diputados tiene amplias facultades para obligar a los ausentes, por los medios que juzgue más convenientes, a ocurrir a la sesión. (Art. 37 del Regl.)

Como ya se ha dicho, al reunirse el Congreso en sesiones extraordinarias sólo se ocupará del objeto señalado en la convocatoria. En este caso sólo podrá referirse al nombramiento del Presidente Interino o al Substituto. (Art. 40 del Regl.)

La asistencia de los Secretarios del Despacho ante las Cámaras.

La situación Constitucional de los Secretarios de Estado, Ministros o Secretarios del Despacho, según nuestra terminología Constitucional, permite establecer una de las diferencias básicas entre el Sistema Parlamentario y el Presidencial.

Nuestra Carta fundamental los instituye en uno de sus preceptos (90) al disponer expresamente:

> "Para el despacho de los negocios del orden Administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría."

La ordenanza a que alude el artículo anterior y que regula el número y atribuciones de cada Secretaría, es la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado".

Los Secretarios del Despacho son los colaboradores inmediatos del C. Presidente de la República, quienes pueden ser nombrados y removidos libremente por él, de lo cual resulta que, en principio, los actos de los Secretarios son actos del Jefe de Gobierno, ya que actúan en representación de éste.

En nuestro sistema, el Presidente de la República es responsable constitucional y políticamente de los actos de sus Secretarios, y en ningún momento esa responsabilidad constitucional o política del Presidente pasa a los Secretarios del Despacho, ya que el titular del Ejecutivo es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, o sea Jefe de la Administración Pública Federal, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerarquía necesarios para mantener la unidad en la administración. (8)

Hay ciertas relaciones entre las Secretarías de Estado y el Congreso, establecidas en el artículo 93 Constitucional, el cual reglamenta dos situaciones:

I. Deben dar cuenta al Congreso, tan pronto se haya abierto el período de sesiones ordinarias, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Este informe implica un cierto principio de responsabilidad política para los Secretarios, aun cuando no exista en nuestro medio el "voto de censura" para ellos, pues en última instancia constituiría una censura a la política presidencial.

II. Cualquiera de las Cámaras puede citar a los Secretarios para que informen, cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.

Esta facultad de las Cámaras se explica en razón de que, teniendo a su cargo la formación de las Leyes, es preciso que estén suficientemente informadas de la materia de las mismas, para estar en aptitud de discutir la conveniencia o inconveniencia de la aprobación de un proyecto; o bien, cuando las Cámaras estudien negocios específicos de alguna Secretaría, puesto que son sus titulares las personas más idóneas para informar con precisión sobre el ramo a su cargo.

Estas obligaciones de los Secretarios del Despacho, en relación con las Cámaras, han sido consideradas —aun con sus diferencias— como uno de los matices parlamentarios de nuestro sistema.

En consonancia con las disposiciones constitucionales, el Reglamento del Congreso indica que los Secretarios del Despacho asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el Presidente de la República, o llamados por acuerdo de la Cámara. De igual manera podrán hacerlo libremente, cuando deseen tomar parte en el debate al discutirse algún asunto relativo a su Secretaría. (Art. 53 del Regl.)

Cuando un Secretario del Despacho sea llamado al mismo tiempo por ambas Cámaras, acudirá primero a la que sea más necesario o conveniente, y después a la otra, según acuerdo del Presidente de la República. (Art. 54 del Regl.)

(8) *Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 1963, pp. 178 stes.*

Cuando tengan que asistir a las Cámaras los Secretarios del Despacho, pueden pedir el expediente relativo para informarse; pero la discusión se realizará el día prefijado, para lo cual las Secretarías de las Cámaras harán saber oportunamente a dichos funcionarios los días en que se abordarán los asuntos materia de su competencia. (Arts. 126 y 127 del Regl.)

Antes de iniciarse la discusión de un proyecto, los Secretarios de Estado pueden informar a la Cámara aquello que estimen conveniente sobre el tema por tratar, debiendo fundamentar la opinión que sostengan. (Art. 128 del Regl.)

En el uso de la palabra para la discusión se observará el orden siguiente: en primer lugar, quien haya hecho la moción respectiva; después, el Secretario de Estado a efecto de que conteste o informe sobre el asunto a debate; y posteriormente, quienes lo soliciten. (Art. 129 del Regl.)

Si durante la discusión el Secretario o Secretarios presentes fuesen interrogados, podrán contestar entre los debates los interrogatorios de que sean objeto. Si alguno de los Diputados o Senadores inscritos en pro, cede su turno al Secretario de Estado, se concederá a éste el uso de la palabra sin perjuicio de que durante la discusión se le permita hablar sobre los puntos tratados durante el debate. (Art. 130 del Regl.)

Los Secretarios no podrán hacer proposiciones ni adición alguna en las sesiones (Art. 131 del Regl.). Esto se debe a que su misión, de acuerdo a la Constitución, es solamente informante; en consecuencia cualquier iniciativa o indicación del Ejecutivo deben dirigirse a la Cámara respectiva por medio de oficio. (Art. 131 del Regl.)

Los Secretarios de Estado deberán retirarse del recinto oficial mientras se desarrolla la votación (Art. 164 del Regl.). Esta medida evita la suspicacia que en algunos podría despertar su presencia, como una forma de sutil presión en cuanto al resultado de la votación.

Dada la alta investidura de los Secretarios de Estado, el capítulo relativo al ceremonial del Congreso estatuye que cuando concurran a las sesiones, se les dará asiento en las primeras curules situadas alrededor de las tribunas, como una especial demostración de cortesía. (Art. 197 del Regl.) Esta ubicación se refiere al caso de asistencia espontánea, no así cuando son llamados por las Cámaras, pues en este caso, o se sitúan a la izquierda del Presidente de la Cámara respectiva, o pasan a Tribuna.

Obligatoriedad de asistencia a las sesiones.

Teniendo los miembros del Congreso una muy distinguida representación de carácter popular o estatal, constituye para ellos una obligación estar presentes en todas las sesiones que se celebren, desde el principio hasta el fin, pues deben participar activamente en el planteamiento y solución de los negocios que se traten. (Art. 45 del Regl.)

Tal obligatoriedad deriva del carácter representativo de estos funcionarios, pues mal se puede representar cuando no se asiste a las discusiones parlamentarias.

Ya fue dicho que se considerará como no presente en la Cámara al integrante de la misma que falte al pasarse lista. Asimismo se tendrá por ausente al miembro de la Cámara que no se halle en el recinto al efectuarse una votación nominal y en caso de pasársele lista para comprobar el quórum. (Art. 45 del Regl.)

La permanencia en el recinto de las Cámaras es obligatoria mientras se realice la votación.

Existen otras disposiciones complementarias de las anteriores, como son la obligación de Diputados y Senadores de dar aviso al Presidente de su Cámara, por medio de oficio o de palabra, cuando no puedan asistir o continuar en las sesiones. Si la ausencia fuese mayor de tres días se requiere de la Cámara la licencia respectiva, la cual sólo podrá concederse por causas graves y sólo hasta la cuarta parte de la totalidad de los miembros. (Arts. 47 y 48 del Regl.) No podrán concederse licencias con goce de dietas por más de dos meses, salvo el caso de enfermedad comprobada. (Art. 49 del Regl.)

La sanción por falta de asistencia a las sesiones durante diez días consecutivos, sin causa justificada, es la publicación del nombre del faltista en el "Diario Oficial", la cual continuará mientras dure la falta. (Art. 50 del Regl.)

Por otra parte, según dispone la Constitución, se entiende que los Diputados o Senadores que falten diez días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, por lo que deben ser llamados desde luego los Suplentes. Asimismo incurren en responsabilidad los Diputados o Senadores que no asistan a desempeñar su cargo en los primeros 30 días de la instalación del Congreso. Los partidos políticos que acuerden que sus miembros electos, Diputados o Senadores, no se presenten a desempeñar sus funciones, incurren igualmente en responsabilidad. (Art. 63 Const.)

Prohibición de suspender las sesiones por más de tres días.

Estando depositado el Poder Legislativo en el Congreso de la Unión, órgano constitucional unitario integrado a su vez por las dos Cámaras, es preciso el funcionamiento conjunto de ellas, por lo que la Constitución dispone que ninguna de las dos Cámaras puede suspender sus labores por más de tres días sin consentimiento de la otra. (Art. 68 Const. *in fine*) Esta prohibición constitucional se halla reproducida en el Reglamento del Congreso. (Art. 27 del Regl.)

El Orden del Día.

El Orden del Día es el programa de asuntos que se tratarán en una sesión, conforme a el orden que establece el Art. 30 del Reglamento, a fin de encauzar debidamente el desarrollo de la misma.

Los Presidentes de las Cámaras por conducto de los Secretarios tienen la obligación de anunciar, al inicio de las sesiones, los asuntos que vayan a tratarse, o sea, dar a conocer el Orden del Día bajo el cual habrá de llevarse

la sesión, y antes de terminar ésta deberá darse a conocer, igualmente, el Orden del Día de la próxima, requisito sin el cual no podrá levantarse la sesión, salvo graves desórdenes en la Cámara. (Arts. 21, fr. XI y 109 del Regl.)

Debido a la innegable trascendencia de la función encomendada a las Cámaras del Congreso de la Unión, tanto la Constitución como el Reglamento del Congreso detallan en su articulado la dinámica de las sesiones, tal como se ha analizado en el presente capítulo.

CAPITULO X

LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES

por

LUIS DEL TORO CALERO

El carácter de las resoluciones del Congreso.—A quién compete el derecho de iniciar leyes o decretos.—Su turno a estudio de Comisión.—El trámite para las proposiciones que no son iniciativas de ley.—Los casos de urgencia u obvia resolución.—El dictamen de las comisiones.—Las peticiones de particulares sin derecho de iniciativa.—La formación de las leyes en las Cámaras.—La discusión sucesiva de los proyectos de ley en ambas Cámaras.—Los casos de interpretación, reforma o derogación de las leyes.

La Constitución en sentido material y formal.

Los preceptos cuyo análisis será objeto de este trabajo, se encuentran situados, el primero de ellos, o sea el artículo 70, en la sección I que se intitula "De la elección e instalación del Congreso" y los últimos, es decir, los artículos 71 y 72 en la sección II que se denomina "De la iniciativa y formación de las leyes", ambas secciones forman parte, a su vez, del capítulo II, "Del Poder Legislativo", encuadrado en el Título Tercero de la Constitución.

Por otra parte, tomando en consideración que, tal como Kelsen ha señalado en estos casos atinadamente, hay que distinguir la Constitución en sentido material de la Constitución en sentido formal, intentaremos precisar ahora, a cual de estos sentidos pertenecen los artículos 70, 71 y 72 de nuestra Carta Magna.

Afirma el maestro de la Escuela de Viena que "La Constitución en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y especialmente, la creación de leyes" (1).

Sin embargo, este concepto se utiliza en la Ciencia Política en un sentido más amplio, pues abarca "Aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutivos y judiciales supremos" (2).

En cuanto a la Constitución en sentido formal "es cierto documento solemne, con conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas" (3).

De lo expuesto anteriormente, se llega a la conclusión de que los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución versan fundamentalmente sobre el tipo de resoluciones emanadas del Congreso de la Unión, así como sobre la iniciativa y formación de las leyes, tales normas se ubican plenamente en el concepto de Constitución en su sentido material, pues este se refiere, precisamente, a los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales.

Desde el punto de vista material, las constituciones del mundo occidental suelen fundarse en dos principios de capital importancia que el maestro Tena Ramírez enuncia en los siguientes términos: "Primero.—La libertad del individuo es ilimitada por regla general en tanto que la libertad del Estado para restringirla es limitada en principio; Segundo.—Como complemento

1. *Hans Kelsen. "Teoría General del Derecho y del Estado". Editora Nacional. México, 1949. Pág. 129.*
2. *Hans Kelsen. "Op. Cit. Pág. 272.*
3. *Hans Kelsen. "Op. Cit. Pág. 129.*

indispensable del postulado anterior, es preciso que el Poder del Estado se circunscriba y encierre en un sistema de competencias" (4).

Estos dos principios que pueden encontrarse como fundamento de cualquiera de las constituciones del mundo occidental y que en realidad corresponden a la filosofía individualista y liberal preconizada por la Constitución de Filadelfia y por la Constitución emanada de la Revolución Francesa, dan origen a que los constitucionalistas hayan sostenido la tesis de que en toda Constitución existen dos partes, que se denominan respectivamente "dogmática" y "orgánica".

La parte dogmática de la Constitución alude a los derechos públicos subjetivos erróneamente designados como "garantías individuales". Trátase de una serie de derechos fundamentales inherentes a toda persona humana por el simple hecho de serlo.

Pero aún cuando estos derechos públicos subjetivos se encuentran tutelados en la Constitución Mexicana a través del juicio constitucional de garantías, conocido genéricamente como juicio de amparo, tal tutela es insuficiente y por ello en la propia Ley Fundamental se constriñe el poder del Estado a través de un régimen de competencias y sobre todo, mediante la aplicación del llamado "principio de la legalidad".

La parte de la Constitución que tiene por objeto organizar los poderes públicos se denomina "orgánica". Esta parte orgánica de la Constitución corresponde plenamente al viejo concepto que ofreció Aristóteles y que conserva todavía su vigencia. En efecto, dice el Estagirita que "la Constitución es la organización de las magistraturas, la distribución de los poderes, la atribución de la soberanía y el fin de toda sociedad política" (5).

Ahora bien, los preceptos cuya reseña se nos ha encomendado, se ubican indudablemente en la parte orgánica de la Constitución, pues se refieren a las facultades y atribuciones de uno de los poderes del Estado, del Legislativo, en cuanto que organizan una de las actividades propias del ente estatal, la de legislar.

Así pues, respecto a su ubicación conceptual, los artículos 70, 71 y 72 de nuestra Ley Primaria, forman parte de la Constitución en sentido material y, en concreto, de la parte orgánica del mismo.

Queremos señalar, por último, en cuanto a la ubicación del artículo 70, situado como ya mencionamos en la Sección Primera intitulada "De la Elección e Instalación del Congreso", parecenos que dicho precepto no alude a ninguno de los temas que se citan en el anunciado de la referida sección, por lo que a nuestro juicio, el numeral de referencia debió haberse incluido en la Sección Segunda que tiene por propósito fundamental el referirse al proceso de confección de las leyes. Así pues, el Constituyente incurrió en un error de técnica legislativa al haber situado dicho precepto en un capítulo que no le correspondía.

4. *Felipe Tena Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S. A. 8a. Edición, México, 1967.*
5. *Aristóteles. "La Política". Libro Primero. Capítulo Primero.*

"La función legislativa."

Sin rerefirnos concretamente a los fines del Estado, es indispensable considerar que para conseguirlos debe realizar determinadas actividades, que tienen precisamente como contenido las atribuciones del mismo; según lo expresaría el maestro Gabino Fraga, los actos que le compete ejecutar de acuerdo con su propia naturaleza y que son distintos de aquellos que competen a los individuos en particular. Para poderlas ejercitar objetivamente, la conducta del Estado se divide en tres grandes sectores y corresponde a cada uno de ellos la cristalización de una función. "Desde el momento que el Estado es la personificación de un valor, es un ente abstracto que requiere de personas para realizar la llamada voluntad estatal, que tiene ciertas funciones" (6).

Estas entidades son los diferentes órganos encargados de desempeñar las funciones de la potestad soberana.

Ahora bien, el Estado como persona moral —arguye el maestro Fraga—, requiere la exigencia de personas físicas que manifiesten su voluntad y esas personas físicas se relacionan directamente con los órganos del Estado, constituyéndose en titulares de ellos y asumiendo el ejercicio de las facultades que se encuentran dentro de cada uno de los órganos. Un examen cuidadoso nos demuestra que no es posible ni debido confundir el órgano con su titular, porque siendo este último una persona física, tiene, junto con la necesidad de satisfacer sus intereses particulares, una actividad que se realice en interés del Estado, y solamente desde este último punto de vista se le puede considerar con la categoría de titular, como desempeñando las funciones que al órgano corresponden" (7).

En ese orden de ideas, el órgano que en nuestro país desempeña la función legislativa es el Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, organización que data, en su última expresión, desde el año de 1874 y que se consagra definitivamente en la Constitución de Querétaro actualmente en vigor.

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, órgano colegiado e inmediato en tanto que no está subordinado ni es responsable ante ningún otro órgano, desempeña dentro del marco de las atribuciones del Estado, la función legislativa.

El efecto o producto de la actividad legisladora es precisamente la ley y los decretos, tema con el que se inicia este séptimo capítulo.

La facultad legislativa que se ejercita y se realiza a través del proceso del mismo nombre ya existió en la Grecia antigüa, Aristóteles señalaba tres facultades principales dentro de la potestad del Estado: la deliberativa, la de imperio o mando y la de impartir justicia que corresponden respectivamente a la asamblea general, a los magistrados y a los tribunales. Locke en su Ensayo sobre el Gobierno Civil habla de un poder legislativo al lado del ejecutivo y del federativo; para Montesquieu, sistematizador de la doctrina de la división de poderes en función del desarrollo de las actividades, también existe el poder legislativo.

6. *Serafín Ortíz Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano". México, 1961. Pág. 294.*
7. *Idem. Op Cit. Pág. 308.*

Ley.

El artículo 70 de la Constitución dispone que: "Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta":

Este precepto está tomado del artículo 43, Ley Tercera de la Constitución de 1836; y, al igual que la Constitución de 1857, omitió las definiciones correspondientes a ley y a decreto que se encuentran en la Constitución Centralista de 1836, definición que a juicio de Rabasa, es la más perfecta que podamos encontrar en el derecho positivo. Dice el artículo 43 de la mencionada Constitución Centralista: "Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas".

Conviene ahora entrar a la interpretación de estos dos términos de capital importancia que emplea en su texto el artículo 70 constitucional: me refiero a los conceptos de Ley y de Decreto.

En primer lugar, conviene apuntar con Eduardo Garcías Maynes que la ley no es sino un producto de la legislación. Afirma al respecto el maestro mexicano: "En los países de derecho escrito, la legislación es la más rica e importante de las fuentes formales. Podríamos definirla como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes. Al referirse al problema que analizamos, los autores mencionan en primer término la ley; pero al hacerlo, olvidan que no es fuente del derecho, sino producto de la legislación" (8).

Como afirma Miguel Villoro, "en el lenguaje jurídico moderno se da a la palabra "ley" un sentido mucho más estricto: "Ley es el producto de la legislación, es decir, es el producto del proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas de observancia general" (9).

El Decreto en cambio versa sobre materia particular y es de aplicación restringida en el ámbito personal; así pues, mientras la ley se dirige a todos los subditos, el decreto particulariza una orden en concreto.

Por otra parte, como afirma el maestro Tena Ramírez, "dentro del concepto general de la ley, la Constitución vigente emplea esta palabra con diferentes connotaciones. En el artículo 70, la Constitución opone ley a decreto, esto es, usa aquel término en sentido estricto desde el punto de vista formal; en cambio, en la acepción que tiene la palabra "ley" en el artículo

8. *Eduardo García Maynes. "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S. A., México, 1958, Pág. 52.*
9. *Miguel Villora Torazo. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa, S.A., México, 1966, Pág. 168.*

133, refiérese a cualquier acto del Congreso incluyendo los decretos. En el artículo 14, "ley" es toda disposición legislativa constitucionalmente correcta; pero en el artículo 103, "ley" es toda obra del Congreso o de alguna de las Cámaras, aunque sea inconstitucional" (10).

Las frases que preceden a este inciso y que hablan de la facultad de legislar llevan a un corolario lógico: a la ley, que es el efecto natural regular y de mayor consideración del proceso legislativo; la ley que es el producto de la actividad legisladora y que a su vez es la que desempeña el poder legislativo dentro del marco institucional del Estado mexicano.

La ley tiene múltiples acepciones según el punto de vista que se adopte.

Ley natural, la norma constante e invariable, fatal, a la que se encuentran sujetos los seres de la creación; ley divina, aquella que se supone ha sido dictada por un ordenamiento de esa naturaleza; ley humana que es el producto de la actividad de una autoridad, etc.

Muchos son los autores; casi podemos afirmar que no hay jurista a quien se le haya olvidado intentar una definición del concepto: Joaquín Escriche afirma que "la palabra ley viene del verbo latino legere en cuanto significa escoger, según unos; y en cuanto significa leer, según otros, porque la ley escoge mandando unas cosas y prohibiendo otras para la utilidad pública, y se leía al público para que todos lo supiesen" (11).

Plutarco afirmó que la ley es la reina de todos, mortales e inmortales, que el mundo material tiene sus leyes, que las inteligencias superiores al hombre también las tienen, que los animales tienen las suyas y el hombre tiene las propias.

En 1789 la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano señaló que la ley es la expresión de la voluntad general y que debe ser la misma para todos ya sea que defienda o ya sea que castigue. Todos los ciudadanos siendo iguales para ella, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades y sin otras distinciones que sus virtudes y talento.

¿A qué leyes se refiere el artículo 70? Incuestionablemente que solamente a las leyes humanas; esto es, se refiere a la norma que regula las conductas entre particulares, entre particulares y órganos de gobierno y entre entidades del poder público. En una fórmula simplista podemos decir que el Congreso limita su campo de acción a los actos humanos.

Derecho y Ley.

El Derecho, siguiendo al Dr. Luis Recaséns Siches, es una forma de vida humana objetivada, de carácter normativo, social y coercitivo en forma inexorable. El derecho sirve para regular la vida en común; en cuanto el hombre nace y se desarrolla en sociedad, está sujeto a multitud de relaciones de las que participa y en las que participa el derecho. El derecho es el sistema total de los fenómenos jurídicos, así podemos hablar del Derecho Mexicano, del

10. Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. 288.
11. Serafín Ortiz Ramírez. Op. Cit. Pág. 363.

derecho de los estados que forman la Unión Soviética, del derecho vigente en determinada época, etc.

Es pues el derecho el ordenamiento que regula la vida humana en común y la ley es una norma de relación emanada del poder público. Ambos conceptos se confunden en su teleología; los dos se refieren a la regulación de la conducta humana. Pero a diferencia del primero, que es un producto de la sociedad, una manifestación de la vida en común y que se impone a todo conglomerado humano, la ley es un reflejo de ese producto social, se deriva de él y es producto de la actividad de un órgano que encarna un poder, derivado a su vez del ordenamiento general, Derecho.

Características de la Ley.

La ley como norma de conducta expresada y sancionada por el poder público consta de dos elementos: a) El elemento material, esto es, el contenido de la norma su esencia misma, la hipótesis que contiene, las relaciones que regula, y b). El elemento formal o sea la manera de expedirla para que sea conocida, vigente y cumplida.

Por cuanto a su elemento material, abstracción hecha de la forma de expedición, la norma debe ser de efectos generales; no regula casos concretos, sino que vale para un número indefinido de actos y de hechos que caen dentro de su hipótesis normativa, debe ser norma uniforme y universal que subsuma en un común denominador toda la gama de posibles fenómenos humanos similares. Dentro de su generalidad la norma ha de ser precisa, de manera que predetermine y adecúe a ella cualquier caso concreto. No contiene meras directrices, sino imperativos incondicionados que nada dejan para la voluntad arbitraria, toda vez que es una instancia neutral e imparcial que no ha nacido por una situación concreta sino por un principio abstracto.

La Ley es también obligatoria o inviolable, en caso contrario dejaría de ser una manifestación del derecho y perdería su fuerza normativa. Su obligatoriedad deriva de la sociedad, organizada jurídica y políticamente.

Caracteriza a esta nota de la Ley el que pueda ser impuesta coactivamente aun en contra de la voluntad de los obligados.

Es abstracta porque no mira a un caso singular, su expresión se hace en términos hipotéticos y su aplicación depende de que se presenten o se hagan tangibles los supuestos previstos por ella.

La ley es también permanente porque los derechos que otorga y las obligaciones que impone, no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento y tampoco puede ser modificado lisa y llanamente por una conducta contraria a su contenido (12).

La generalidad de la ley es la mejor garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes. El artículo 13 de la Constitución afirma que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, y la Suprema Corte de Justicia en jurispruencia definida ha expresado que: "Es carácter constante de las leyes que sean de

12. Gabino Fraga. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A., México, 1960 Pág. 40.

aplicación general y abstracta, es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobrevivan a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto que no sean abrogadas. Una ley que carece de estos caracteres, va en contra del principio de igualdad garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material puesto que le falta algo que pertenece a su esencia (13).

La generalidad de la ley no riñe con el hecho de que su objeto sea distinto del de otras leyes; ese carácter depende de que, las disposiciones que ella contiene se refieran al número indeterminado de casos que, respecto de una o varias materias puedan presentarse.

La obligatoriedad de la ley se desprende de que es una manifestación del poder público. Lavant expresa que: "El legislador puede tomar el pensamiento jurídico de donde saldrá la ley, sea al derecho consuetudinario, sea al derecho de un estado extranjero, sea a la ciencia, etc. Por el contrario, la orden de obedecer la ley emana necesariamente del estado, pues es una manifestación del poder soberano" (14).

Como un elemento más, pero derivado de la obligatoriedad de la ley se encuentra la sanción. Si la ley no se cumple voluntariamente, el Estado la impone coercitivamente. La sanción puede ser variable, o una nulidad del derecho civil o en un castigo del orden penal.

El elemento formal de la ley se refiere a la manera como debe integrarse para que reúna los requisitos de vigencia inherentes a su esencia. Este elemento es precisamente el tema medular del capítulo que nos ocupa.

Decreto.

En general se llama decreto a toda resolución que dicta una persona investida de autoridad en ejercicio de sus funciones sobre un asunto o negocio de su competencia.

Es una decisión de carácter imperativo cuya validez se precisa en la esfera propia del órgano del Estado del cual emana. Por su propia sustancia implica el poder de decidir, mandar, fallar u ordenar, que puede manifestarse en un acto de autoridad ejecutiva como expresión general o particular de la actividad administrativa, en un acto judicial como determinación de un juez o tribunal en uso de sus facultades jurisdiccionales o en un acto de autoridad militar como una orden vigente en la estructura jerárquica castrense impuesta a un inferior para su efectivo cumplimiento.

En este orden de ideas faltaría considerar al decreto como un acto de autoridad legislativa, estimándola como una resolución formalmente legislativa aunque materialmente careciese del contenido o de los lineamientos propios de una ley general, abstracta y personal y referirlo así a todas aquellas disposiciones que dicta el Congreso y que no reúnen las calidades propias de la ley, verbigracia: La resolución que se dicta para autorizar al Ejecutivo

13. Idem. Op. Cit. Pág. 41.
14. Idem. Op. Cit. Pág. 43.

a abandonar el país, para destituir a un funcionario, para autorizar la licencia de algún otro, para permitir el uso de condecoraciones extranjeras, etc.

La distinción que se hace entre ley y decreto coincide con la que viene haciéndose en la temática jurídica: El decreto es un acto concreto que se refiere a un caso particular y la ley, con las características ya apuntadas, es una disposición ya aplicable a todos aquellos casos incluidos dentro del supuesto normativo.

El decreto es una decisión de un órgano del Estado, que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad) a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido.

En México, la práctica administrativa y legislativa indistintamente llama decretos a las leyes, a los actos del Congreso que no son leyes —por ejemplo: permiso a un ciudadano mexicano para aceptar una condecoración extranjera—, a los actos del Ejecutivo que constituyen reglamentos o a los que crean situaciones jurídicas concretas.

Gabino Fraga dice que en la discusión habida en el Constituyente, en sesión del 15 de octubre de 1856 con motivo del artículo 70 de la Constitución de 1857, el diputado Moreno expresó la conveniencia de que las resoluciones del Congreso tuvieran el carácter de ley o decreto, estableciendo la distinción de que mientras la ley se refiere a un objeto general, el decreto sólo comprende un objeto particular. Sin embargo, en esa ocasión se adoptó el criterio de la Comisión, según el cual toda resolución legislativa del Congreso no puede tener más carácter que el de la ley.

Posteriormente, en la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, el artículo 64 de la Constitución de 1857, que corresponde al 70 de la de 1917, se modificó aceptando que las resoluciones del Congreso tienen el carácter de leyes o decretos, como lo había propuesto desde el principio el diputado Moreno. La Constitución no desconoce pues, que entre las actividades del Poder Legislativo puede establecerse una diferencia en razón de la diversa naturaleza de las resoluciones en las que se concreta aquella actividad y, a pesar de ello, a todas las sujeta al mismo régimen, únicamente por ser actos que emanan del mismo poder.

Son normas individualizadas los decretos emitidos por el Congreso de la Unión para conceder permiso a determinados individuos para aceptar y usar títulos o condecoraciones extranjeras.

Se entiende por normas individualizadas, las que obligan o facultan a una o varias personas individualmente determinadas. Dice García Maynes en su introducción al Estudio del Derecho, que éstas se dividen en privadas y públicas. Las primeras derivan de la voluntad de los particulares, en cuanto estas aplican ciertas normas genéricas o generales o específicas; las segundas, de la actividad de las autoridades.

Por lo tanto son normas individualizadas los decretos emitidos por el Congreso de la Unión, por ejemplo, los que conceden permiso a determinados individuos para aceptar y usar títulos o condecoraciones extranjeras.

Las normas individualizadas consisten en una concretización a individuos determinados de normas abstractas (ya sean generales o específicas). Sin embargo, no se deben confundir las normas individualizadas con normas concretas. Las primeras llevan la concretización a individuos determinados y para ello tienen que intervenir o el hombre para obligarse a sí mismo, o la autori-

dad para obligar a otras; las segundas permanecen sin determinar individualmente a los obligados y a los derechohabientes, sólo afirman que están obligados y que están facultados aquellos que tuvieren tal situación precisa, pero sin nombrar a nadie. La individualización es por tanto, el tercer y último momento en el proceso por el cual una norma abstracta llega a concretizarse en la realidad de la vida de los individuos.

Como ejemplo de normas individualizadas podemos citar contratos, testamentos; públicas: sentencias, concesiones, resoluciones que en asuntos concretos dan las instituciones estatales. Por ejemplo, las resoluciones sobre adjudicaciones de parcelas a ejidatarios dadas por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; los permisos otorgados por la Secretaría de Salubridad y Asistencia para la fabricación y venta de determinados productos medicinales; las cartas de naturalización otorgadas por la Secretaría de Relaciones; las credenciales expedidas por la Comisión Federal Electoral para las elecciones federales; etc.

Las normas individualizadas forman el grado más bajo en la pirámide jerárquica de las normas jurídicas. Las normas individualizadas constituyen en favor de los individuos determinados, verdaderos derechos —derechos subjetivos—, a los que corresponde la obligación que tienen los demás de respetarlo.

El Poder Ejecutivo asume a veces por sí mismo la potestad de legislar, dando lugar a los Decretos-leyes.

Los Decretos-leyes se caracterizan porque tienen fuerza de ley sin poseer el valor formal de la misma, y la trascendencia de esta forma "asuntiva" de legislación gubernativa —que se generaliza en Europa, con una impresionante coincidencia—, origina la crisis de la ley.

Frente a la generalización del nombre Decretos-leyes —entre los que a veces se comprende impropiamente los casos de delegación— expone Grouet que tales son los emitidos por un gobierno con el valor y eficacia de ley y en razón a circunstancias de necesidad, sin que haya mediado transferencia para el ejercicio de la función legislativa.

Las cuestiones de índole práctica que plantean los Decretos-leyes no pueden ser reducidos a esquema, como se hizo en el caso de la delegación, precisamente por el carácter diversificador que le otorgan las realidades de hecho de cada país. Quizá los únicos denominadores comunes que quepa indicar sean los de su legalidad y ratificación, planteándose en este punto la cuestión de la decadencia, con efectos *ex tunc* o *ex nunc*.

Cuestiones que plantea la delegación:

A) Límites de la ley de delegaciones:

a) Respecto al contenido concreto de la potestad delegada (cuestión de pura constitucionalidad);

b) Respecto a la extensión de la potestad delegada (admisibilidad de las delegaciones generales, pero no ilimitadas; necesaria concreción de la delegación; problemática de los plenos poderes);

c) Respecto a la duración de la delegación, admisibilidad de las delegaciones por tiempo indeterminado;

d) Respecto al órgano delegado, si la delegación legislativa sólo puede recaer en favor del gobierno;

e) Respecto a la forma de voluntad delegante, que ha de ser mediante la Ley formal.

B) Eficacia de la delegación:

a) Respecto al poder legislativo, revocabilidad;

b) Respecto al órgano delegado, distinción de la potestad delegada, según se fije o no en la propia ley de la delegación;

d) Respecto a la discrecionalidad y obligatoriedad de ejercicio de la potestad delegada, delegaciones imperativas;

e) Respecto a la discrecionalidad del órgano delegado en la determinación del contenido de los actos a producir; eficacia de las directrices señaladas por el órgano delegante;

f) Respecto a la forma de ejercicio de la potestad delegada, publicación y vigencia de los actos delegados (cuestión constitucional);

g) Indelegabilidad de la potestad legislativa delegada;

h) Si la fuerza de ley otorgada excluye la revisabilidad jurídica a los actos delegados.

Los decretos del Ejecutivo son decisiones que se expresan en un acto administrativo puro y simple, dictado de acuerdo con facultades establecidas en la ley que crea situaciones jurídicas individuales.

Son normas sobre materia particular y de aplicación restringida en el ámbito personal, emitido por el Presidente de la República.

El artículo 92 constitucional dice que: "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Muchas disposiciones contenidas en los decretos presidenciales tienen una materia tan particular y restringen tanto el ámbito personal que de hecho ya son normas individualizadas. Tal es el caso de numerosos decretos que, por causa de utilidad pública, expropian terrenos para destinarlos a obras de irrigación o a la apertura de vías de comunicación.

La formalidad del decreto del Ejecutivo debe revestir dos secuencias, la primera es que debe contener el refrendo del secretario del ramo a que se refiera, y, la segunda, que de acuerdo con la costumbre administrativa los decretos invariablemente se publican en el Diario Oficial de la Federación. Se puede considerar, que cuando el decreto contenga disposiciones generales (abstractas e impersonales), su publicación debe hacerse en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos tercero y cuarto del Código Civil del Distrito y Territorios Federales, ya que en el primero dice: "Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

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

En lo que respecta al segundo de los artículos citados, nos dice que "si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior".

El Proceso Legislativo.

Ahora bien, en términos generales con relación al proceso legislativo en el derecho positivo mexicano, conviene distinguir dos especies: el que podríamos denominar extraordinario, destinado a reformar la Constitución, y otro para la confección de las leyes ordinarias. El primero está regulado por el artículo 135 Constitucional que a la letra dice:

> "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que estas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

En cuanto al proceso de confección de las leyes ordinarias, se ocupan de él los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Según Villoro este proceso comprende las siguientes fases: "Iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia." (15)

En cambio, para Carré De Malberg, las etapas por las cuales cruza la Ley para poder adquirir el carácter de tal, son cinco: "la iniciativa, la deliberación, la adopción o aprobación, la promulgación y la publicación". (16)

El proceso de formación de las leyes o decretos principia por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley. En el artículo 71 la Constitución concede la iniciativa: I. Al Presidente de la República; II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; III. A las legislaturas de los Estados.

Lo anterior implica que en México la instancia legislativa se ha reservado a determinados organismos, puesto que no cualquier persona tiene el derecho de iniciar leyes o decretos. Como comenta Tena Ramírez: "las demás autoridades se igualan a los particulares por cuanto carecen de la facultad de iniciativa, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano el más idóneo técnicamente para formular ciertos proyectos de Ley, pero que no tiene dicha facultad, por considerarse que debe hacer cumplida separación entre la función del Juez, que es intérprete de la Ley y la del legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa. ¿Cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte de la constitucionalidad de una Ley cuyo proyecto ella misma hubiera formulado?". (17)

15. *Villora Toranzo. Op. Cit. Pág. 174.*
16. *Carre de Malberg "Teoría General del Estado". México, 1948 Pág. 354.*
17. *Felipe Tena Ramírez. Op. Cit. Pág. 288.*

La Constitución omite referirse a las iniciativas de los particulares, reservando el derecho de iniciar la Ley a los funcionarios señalados en el artículo 71; sin embargo, el Reglamento del Congreso toma en cuenta dicha posibilidad en el artículo 61 que a la letra dice: "Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones."

Naturalmente en ese caso, la iniciativa del particular se hace propia de la Comisión de que se trata.

A núestro juicio, es correcta la enunciación de funcionarios que hace el artículo 71 constitucional. En cuanto a los senadores y diputados, precisamente su función propia consiste en legislar; lo mismo puede decirse con relación a las legislaturas de los Estados. En lo que toca al Presidente de la República se le ha otorgado el derecho de iniciar leyes, en virtud de que se reconoce que el Ejecutivo Federal está en aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas, de proponer leyes a las Cámaras.

Ahora bien, si como hemos afirmado en México la Ley o Decreto formalmente considerados emanan del poder público al través de la función que realiza el Poder Legislativo y, concretamente el órgano que lo encarna que es el Congreso General, es indispensable admitir que las leyes toman el valor de tales, esto es, su categoría y su fuerza imperativa está en razón de la tarea que les da origen, dependen de su forma de realización y no de la naturaleza intrínseca, de la materia o de los asuntos que contengan. Para que una ley se realice es necesario seguir un procedimiento especial del cual no puede apartarse el órgano encargado de formularlo, de otra manera, el acto legislativo carece de fuerza legal. El proceso legislativo generador de la ley, es la fuente del derecho y no, como indebidamente se afirma, que la ley es la fuente del derecho.

En el moderno proceso legislativo existen seis estadios diferentes: Iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

La facultad de iniciar leyes o decretos.

Hablar de la facultad de iniciar Leyes o Decretos supone el conocimiento de una de las decisiones jurídico políticas fundamentales del pueblo mexicano cual es la de la representación política. Para evitar inútiles repeticiones, nos remitimos a lo expresado en el capítulo respectivo de este manual de Derecho Legislativo.

De acuerdo con el artículo 71 de nuestra Constitución tienen el derecho de iniciar Leyes o Decretos:

1. El Presidente de la República.
2. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
3. Las legislaturas de los Estados.

La limitación en el derecho de iniciativa nos parece, más que saludable, congruente con la realidad. En efecto, las tres entidades con esta facultad son los órganos más conocedores del medio y de las necesidades del pueblo, con-

secuentemente los más indicados para convertir en Leyes las fuentes reales del Derecho.

Se justifica ampliamente que Diputados y Senadores gocen de este derecho, toda vez que en nuestro sistema representativo, en nuestra democracia indirecta, representan la voluntad popular; por ende, son ellos quienes mejor conocen los problemas de aquéllos a quienes representan y quienes precisamente, han sido electos para realizar, al través de leyes, los fines del Derecho: libertad, orden, seguridad y justicia.

Las legislaturas por igual razón deben tener esta facultad.

Y, finalmente, el Presidente de la República, dentro de nuestra organización política, es el funcionario en quien se reconoce y está en aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas, de proponer a las Cámaras los proyectos de leyes más atingentes y acordes con los requerimientos del país. Su intervención aunque parece atenuar la división de poderes, no significa, por ningún concepto la intromisión del Ejecutivo en las funciones propias del Legislador; su facultad se limita y se agota en la proposición o en la iniciativa de Ley, ya que no participa ni en su discusión, ni en su aprobación y, además, el veto de que lo inviste la propia Constitución no es definitivo sino solamente suspensivo, en ciertos casos.

"El conocimiento de la sociedad y sus necesidades es tan importante que la Constitución exige, y la razón natural dicta, que se oiga, siempre a quien posee ese conocimiento para que la ley sea conforme con la necesidad de ella. Lo contrario sería solamente inventar teorías sin beneficios para el pueblo y en las cuales el acierto vendría, pero únicamente por casualidad." Con estas palabras, José Ma. del Castillo Velazco en su Derecho Constitucional Mexicano expresa el porque del motivo que tuvo el legislador para otorgar el derecho de iniciativa al titular del Ejecutivo.

El método de proceder cuando se ejercita el derecho de iniciativa por parte del Presidente es muy sencillo, remite a cualquiera de las Cámaras un mensaje o un documento al que agrega o que contiene el proyecto de ley que pretende someter a la consideración del Congreso, y argumenta en el propio documento, el motivo o las razones que le impulsan a sostener esa iniciativa.

Este artículo 71, al que corresponde el 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece la primera etapa de la acción legislativa, sin la cual no es posible todo el proceso de integración del orden legal que comienza precisamente con la presentación de los proyectos de Ley.

Es importante analizar si el derecho de iniciativa es ilimitado por cuanto a las materias que pueda comprender una proposición de Ley, o si por el contrario, a cada una de las entidades que poseen esa facultad se les restrinje el tema de la misma.

Estimamos que solamente en un caso, y no en función de texto expreso de la Ley, sino en virtud de circunstancias de hecho y por inveterada práctica, la facultad de iniciativa es limitada en cuanto a su naturaleza. Me refiero al proyecto del presupuesto de cada año fiscal. La Constitución de 1857 disponía en su artículo 69 que, el día penúltimo del primer período de sesiones, presentaría el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto del año próximo siguiente. Este precepto no se repitió en nuestra Constitución; sin embargo, Emilio Rabasa estimaba que seguía vigente como derecho suple-

torio o, en todo caso, como precedente legislativo. Manuel Herrera y Lasso afirmó: "La facultad que se les asigna (a los Diputados) es, estrictamente, la de aprobar el presupuesto. No dice la Constitución formarlo y aprobarlo, sino simplemente aprobarlo. Y en el léxico constitucional la acción de aprobar nunca incluye la de iniciar. Se impone además otra consideración lógica, es el Poder Ejecutivo, encarnado por el Presidente de la República, el que constitucionalmente dispone de los dineros de la nación; es él quien sabe como se ha gastado la inversión pública, es él quien conoce la disposición de cada una de las partidas que deben ejercitarse para cubrir las necesidades del país y lo hace precisamente porque su facultad prístina es la de administrar, la de poner en aplicación las leyes emanadas del Congreso; por ende, es él, el más apto para presentar el proyecto de ley referente a los egresos de la Nación.

No sucede lo mismo con la Ley de Ingresos, porque la materia impositiva ha sido tradicionalmente motivo de arraigada defensa del pueblo que estima que lo que más lesiona sus intereses es, precisamente, el impuesto. Bajo la vigencia de la Constitución de 57, a partir de 1874, fueron facultades de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio debían decretarse para cubrir aquél (artículo 72 a, fracción VI).

Vallarta estimó que el vocablo iniciar, no era excluyente para la Cámara de Diputados, sino que significaba que toda ley impositiva no podría sino iniciarse en su discusión en la Cámara de Diputados, pero que la facultad de proposición la tenía también el Presidente de la República. Convenimos con este criterio del insigne Vallarta y diferimos de Rabasa cuando expresa que únicamente la Cámara de Diputados puede iniciar las leyes impositivas.

En la práctica y por las mismas razones de hecho que hemos pergeñado en párrafos precedentes, es el Presidente de la República quien tiene la exclusividad, de facto, de iniciar las leyes impositivas, sin que esto quiera decir que de tal facultad carece la Cámara de Diputados.

Tratándose de suspensión de garantías, consideramos que la iniciativa del decreto suspensivo de derechos públicos subjetivos también está reservada al titular del Poder Ejecutivo. Basta leer el artículo 29 constitucional para darnos cuenta que el legislador le otorga esta facultad amplísima al Presidente de la República, claro está, sin que esto signifique que esa proposición no deba ir avalada, sostenida y sancionada por el Congreso de la Unión y con la concurrencia del Consejo de Ministros; pero es indiscutible que la proposición solamente puede partir del Presidente de la República Mexicana. El conocimiento del estado de crisis, de la situación de peligro que implique la necesidad de suspender el régimen de garantías, únicamente puede ser conocida y ponderada en su justo valor por el órgano encargado de la administración pública que es, por razón lógica, quien puede apreciar la magnitud de una calamidad pública.

Existen otros casos en que del texto constitucional parece desprenderse que la iniciativa considerada en su aspecto formal, está reservada al Presidente de la República, y aunque las características de la hipótesis, acusan la existencia de un decreto más que de una ley, sí afirmamos, en contra de la opinión del licenciado Tena Ramírez, que existe una facultad excluyente de proposición a favor del Titular del Poder Ejecutivo. En estos casos, el Congreso, siguiendo los trámites establecidos en la Constitución y en el Reglamento, no puede sino aprobar o rechazar las proposiciones del Ejecutivo, pero

sin que a su vez pueda él mismo proponer o iniciar los decretos cuya materia sea de las siguientes:

Artículo 73 fracción VIII. La aprobación de los empréstitos celebrados por el Ejecutivo sobre el crédito de la Nación.

Artículo 76 fracciones II y VIII. Esto es, la ratificación o la aprobación de nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, así como de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Respecto de estos funcionarios igualmente conocer de las licencias y renuncias.

Artículo 89 fracciones III, IV, XVI y XVII. Este artículo se refiere a la facultad del Presidente de la República para nombrar, con solamente la aprobación del Senado, de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, a los funcionarios que en cada una de las fracciones se especifican.

Artículos 96 y 98. Estos preceptos determinan la manera cómo debe designarse a los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Artículo 99 y 100. Que se refieren a las renuncias y a las licencias para más de un mes de los mismos funcionarios de que hablan los preceptos anteriores.

Artículo 73 fracción VI inciso 4o. Referente al nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia que deben ser sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados.

Artículo 74. fracción VI. Con el mismo contenido que el anterior.

Artículo 89 fracción XVII. Referente a la facultad del Presidente de nombrar a los magistrados de que hablan los dos párrafos precedentes con la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Permanente, en su caso.

Artículo 76 fracción I. Que habla de la facultad del Senado de aprobar, exclusivamente, o rechazar, claro está, los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República.

No es un caso similar de iniciativa excluyente, el que contempla el artículo 73 fracción XXVIII constitucional, ya que la presentación de la cuenta anual que debe rendir el Presidente ante el Congreso no es en sí misma una iniciativa de Ley o Decreto sino, la exhibición y presentación de un documento que refleja cantidades gastadas en la administración pública.

Artículo III, párrafo sexto. Que habla de la petición de destitución, por mala conducta, de los funcionarios que en ese párrafo se enumeran.

En todos los casos anteriores, independientemente de que se consideren coautores del acto y de sus efectos al Presidente que hace la proposición y a la Cámara que la aprueba, es incuestionable que el resorte, que la iniciativa, la ejercita exclusiva y excluyentemente el Presidente de la República.

Lo que se afirma es independiente de que, con posterioridad, el presupuesto pueda ampliarse por una ley del Congreso como lo dispone el artículo 126 y de que este órgano pueda definir tributos diferentes a los que consigna la ley de ingresos de acuerdo con la facultad general que le concede la fracción VII del artículo 73 y la específica a que alude la diversa XXIX de ese mismo precepto.

Existe otro supuesto que pudiésemos llamar de frontera y al que se refiere la fracción III del artículo 73 relativa a la formación o erección de

nuevos Estados. Aunque por la naturaleza misma del caso es de suponerse que la iniciativa a presentarse ante el Congreso, parte de las fracciones interesadas, ello no excluye la posibilidad de que tales fracciones manifiesten su deseo de integrar nuevo estado al través de algunas de las personas con derecho de iniciativa conforme al artículo 71 de la Constitución. Igual argumento puede manejarse en lo que toca a la solicitud de admisión de nuevos estados o territorios, entre Estados, y, finalmente, cuando los poderes de un Estado resuelven sus cuestiones políticas ante el Senado.

Cuando nos refiramos a la fracción I del artículo 58 del Reglamento del Congreso General de la República, procuraremos indicar cuál es la forma o el procedimiento para este caso de características especiales.

La iniciativa es la presentación o proposición de un proyecto de Ley o Decreto por el órgano facultado para ello.

Se llama iniciativa parlamentaria a aquella que es presentada por los legisladores de alguna de las Cámaras o por las legislaturas de los Estados, y ejecutiva cuando proviene del poder del mismo nombre.

Para finalizar con este inciso es pertinente considerar que el derecho de iniciativa corresponde al Presidente de la República caso que no requiere mayor explicación; a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, la norma no prevé el número de Diputados y de Senadores si no que emplea el vocablo en forma plural, por lo que debemos entenderla en el sentido de que tal facultad compete lo mismo a un Diputado, a un Senador o a un grupo de ellos; por último, para que las iniciativas de las legislaturas de los Estados puedan considerarse como tales y pasar desde luego por el trámite que designa la Constitución y el Reglamento, es indispensable que reúnan los requisitos que las constituciones locales señalan para cada caso.

El turno de las iniciativas
a estudio de Comisión.

La Constitución y la ley reglamentaria en sus artículos 71, 55 y 57, respectivamente, contemplan diferentes hipótesis, a saber:

a) Las iniciativas que presenta el Presidente de la República, las legislaturas de los Estados y las diputaciones de los mismos, (las que presentan los diputados representantes de la población de un determinado Estado de la República), tienen el carácter de privilegiadas y pasan desde luego a comisión.

b) De acuerdo con la Constitución las que presentan los Diputados, cuando no se integre diputación, y los Senadores, se sujetará al trámite que designe el Reglamento de Debates.

Por su parte el artículo 56 reglamentario expresa que las iniciativas presentadas por uno o varios miembros de las Cámaras pasaran desde luego a comisión.

En este orden de ideas, interpretando armónicamente ambos preceptos, y considerando que la propia Constitución remite al Reglamento de Debates, debemos estimar que los prospectos que presenten Diputados o Senadores en lo singular, también tienen el carácter de privilegiados y deben pasar desde luego a comisión.

c) Igual preponderancia se da a aquellas iniciativas que una Cámara remita a otra de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57 del Reglamento.

Estas iniciativas se presentan en tercer lugar en las sesiones, conforme lo dispone el artículo 30 del Reglamento.

Aunque este precepto es omiso en lo que se refiere a los proyectos de ley que remita una Cámara a la otra, y en atención a que la fracción II se refiere a comunicaciones de la otra Cámara y, la iniciativa o proyecto de ley no puede estimarse como una comunicación simple, debemos interpretar extensivamente la fracción siguiente para apoyar el punto de vista que se ha señalado.

Esta regla general sufre la excepción que consigna el artículo 33 fracción V del Reglamento; cuando el presidente de la Cámara estime que el asunto debe tratarse en sesión secreta. Dentro de la propia sesión secreta no existe precepto que indique el momento en que deba presentarse la iniciativa, consecuentemente será el presidente quien determine el momento en que deba darse cuenta con ella.

En virtud de lo anteriormente expuesto, puede afirmarse que el trámite inicial en la presentación de una iniciativa de ley es el mismo, sin importar quién haya presentado el proyecto.

El trámite para las proposiciones que no sean iniciativas de ley.

El artículo 58 del Reglamento distingue entre iniciativa de ley y proposición que no tenga ese carácter. Para cada caso establece una tramitación distinta.

¿Cuáles son estas proposiciones que no son iniciativas de ley?

Indudablemente que corresponde al autor del proyecto expresar cuando deba ser considerado como una iniciativa de ley en sí misma o cuando simplemente se trata de una proposición que, a su juicio, podría ser ponderada con categoría tal, que se le diese el carácter de iniciativa, previos los trámites a que en seguida nos referiremos.

El propio artículo 58 en sus tres fracciones establece el trámite a seguir:

La proposición se presenta por escrito, firmada por aquellos que la promueven, ante el presidente de la Cámara. Después son leídas en la sesión en que se presenten y se da cuenta de ellas en tercer lugar.

Aunque el artículo 30 del Reglamento es omiso al respecto, debemos admitir que la fracción III es la de aplicación más fiel.

Leída la proposición, si su autor o uno de ellos si fueren varios los autores, consideran útil exponer los motivos y los argumentos en que apoyan su proyecto, podrán hacer uso de la palabra.

Terminada la exposición del autor, se concede la palabra a dos miembros de la Cámara, para que hablen en pro y en contra del proyecto, prefiriéndose, según la fracción II del artículo 58, para que hable en favor al mismo que hubiese elaborado el documento, de esta manera, el autor cuente con dos oportunidades para defenderlo.

Concluido este breve debate en el que solamente pueden hablar una vez los oradores se preguntará a la Cámara si se admite o no, para ser discutida conforme al dictamen que rinda la Comisión respectiva. Si la respuesta es afirmativa, se turna a la Comisión y se sigue el mismo trámite de las iniciativas, pues de lo contrario será desechada.

Tena Ramírez afirma que el mismo trámite de las iniciativas debe servir para tratar las proposiciones emanadas de diputados que no integren diputación, o Senadores.

Pero ¿por qué entorpecer la labor de las Comisiones con proposiciones que en concepto de la Cámara no merezcan ser tomadas en consideración?

Definitivamente, cuando Diputados o Senadores, uno o varios, sin integrar mayoría de una diputación, presentan una instancia que en su concepto no reúna las cualidades para ser considerada como iniciativa y respecto de la cual desean la sanción de la Cámara para que se le otorgue tal calidad, el trámite es el que marca el artículo 58.

Una vez que el proyecto ha pasado a la Comisión y ésta formula su dictamen, se sigue el procedimiento que señala el artículo 72 de la Constitución observándose lo dispuesto por el Reglamento de debates respecto de la forma, intervalos y modo de proceder en discusiones y votaciones.

Es importante considerar que ninguna proposición que carezca del carácter de iniciativa puede discutirse sin que antes pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado, según lo establece la primera parte del artículo 60 del Reglamento en estudio, con la salvedad que enseguida se estudia.

Los casos de urgente u obvia resolución.

Los artículos 59 y 60, segunda parte, anotan las excepciones en los trámites de proposiciones e iniciativas, cuando existe urgencia u obvia resolución.

Urgencia implica la imperiosa aprobación de una norma tendiente a resolver un problema que no admite dilaciones. Obvia resolución significa que por el contenido de la proposición se deduce palmariamente el sentido de la votación parlamentaria.

Ambos supuestos deben ser sancionados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes.

Ahora bien, hecha la calificación por el quórum señalado, a pedimento de cualquiera de sus miembros frase que sobra puesto que si hubo una calificación previa fue debida a la petición de algún legislador, puede darse curso a los proyectos o proposiciones en hora distinta a la señalada en el orden del día y ponerlos a discusión inmediata después de su lectura.

Estamos en presencia de un caso en que por las características propias del proyecto o la proposición en relación con un momento dado, los miembros de las Cámaras estiman que el caso que contempla la proposición es urgente o que su resolución es obvia y que deben reducirse los trámites. La resolución que habrá de adoptarse es de que el proyecto sea puesto de inmediato a discusión.

El artículo 59 agiliza el procedimiento para los casos de urgencia o de obvia resolución, puesto que abrevia el momento de presentación del proyecto o proposición ante la Asamblea.

El trámite consistiría en que algún miembro de la Cámara o en la misma proposición se sometiera a consideración de la misma, la calificación del caso de urgencia o de obvia resolución en relación con una proposición o proyecto que se hubiese presentado *ipso facto,* con el objeto que el proyecto fuese inmediatamente leído, y en caso de ser admitido a discusión, previa la sustanciación

del trámite establecida en las fracciones I y II del artículo 58 del Reglamento, se discutirá de inmediato sin un dictamen de comisión.

El artículo 60 consigna la norma general así como la excepción, en el caso de que la asamblea acuerde considerarlo de urgente u obvia resolución.

En efecto, esta tramitación que pudiésemos llamar de suma urgencia, elimina la intervención de las Comisiones, y es como sigue:

1. Cualquiera de los miembros de alguna de las Cámaras propone que se vote la existencia de un caso de urgencia o de obvia resolución en relación con proposición o iniciativa que ha sido previamente presentada.

2. Se somete a votación la proposición y si las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes (acuerdo expreso, menciona el artículo 60, que debe interpretarse en armonía con el quorum que el artículo 59 exige para la calificación de la excepción), emiten su voto favorable, se dará curso inmediato a la proposición o a la iniciativa no importa que se hubiese incluido en hora distinta dentro del calendario de sesiones y se someterá a discusión inmediatamente después de su lectura sin que pase a Comisión.

3. Se procede a la discusión de la iniciativa o proposición de acuerdo con la tramitación que al efecto establece el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

El Dictamen de las Comisiones.

Salvo el caso de excepción a que se refieren los artículos 59 y 60 del Reglamento, los asuntos, esto es, las iniciativas y proposiciones pasan para su estudio y dictamen a las Comisiones señaladas en el artículo 66 del ordenamiento en estudio.

Para la elaboración del dictamen se sigue el procedimiento que marcan los artículos 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93 y 94 del Reglamento Interior del Congreso. En obvio de repeticiones reproducimos lo que al respecto se expresa en el capítulo VI de esta obra.

Las peticiones de personas sin derecho de iniciativa.

El artículo 61 del Reglamento contempla otro trámite especial respecto de los documentos o memoriales (artículo 30, fracción V) denominados peticiones de personas sin derecho de iniciativa. Estas personas pueden ser:

a) Particulares.
b) Corporaciones y
c) Autoridades.

El trámite para estos memoriales es el siguiente:

1. La petición, por acuerdo del Presidente de la Cámara, es incluida en el orden del día;

2. El Presidente de la Cámara la turna a la Comisión correspondiente de acuerdo con la naturaleza del tema que trate la instancia;

3. En el seno de las Comisiones se estudia y se formula el dictamen respectivo para determinar si es o no de tomarse en consideración;

4. Si el dictamen es positivo pasará a primera y segunda lectura y discusión siguiéndose en lo sucesivo el procedimiento que marca el artículo 72 constitucional y los relativos del Reglamento.

Esto es, la Comisión hace suya la petición y le dá el carácter de iniciativa que se dictamina.

5. Cuando el dictamen es desfavorable a la petición, la asamblea en votación determinará si aprueba en sus términos el dictamen, en cuyo caso quedará desechada la proposición. Por el contrario, cuando la asamblea vota en contra de un dictamen desestimatorio, se devolverá a la comisión para nuevo estudio y dictamen.

6. Los escritos de los particulares, son conocidos en quinto lugar en las sesiones, de acuerdo con el artículo 30 del Reglamento.

En vía de aclaración cabe decir que en nuestro país no existe el sistema de iniciativa popular; esta es la facultad que tiene el pueblo de obligar al Poder Legislativo a legislar sobre ciertos problemas de interés general que no han sido tocados por los órganos parlamentarios.

Aunque en México esta regla no existe, sin embargo todo documento que presentan los particulares es ponderado conforme al procedimiento que se ha mencionado. Puede afirmarse —aplicando extensivamente el artículo octavo constitucional— que las Cámaras estudian los escritos que presentan los particulares y después de un minucioso análisis de su contenido en las Comisiones, sí se considera que la instancia tiene la importancia suficiente para traducirla en iniciativa de Ley, las mismas Comisiones haciéndolos suyos presentarán su dictamen ya en forma de proyecto de ley o decreto.

La formación de las leyes.

Aunque a los proyectos no se les señala una estructura formal determinada, la lógica y un elemental principio de técnica legislativa, exigen que ellos tengan la forma y la estructura de la ley misma: presentarse por escrito y articulado en razón de sus diversas disposiciones, toda vez que la ley debe tener cierta forma y método, además de su contenido jurídico. Redactarse en idioma nacional y emplearse en ella la terminología propia de la legislación.

El proceso de formación de las leyes que se inicia con el ejercicio del derecho de iniciativa es una secuela de actos continuados que se rigen por el artículo 71, último párrafo, 72 constitucional y 62, 63 y 64 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

De conformidad con el artículo 62 la formación de las leyes puede iniciarse en cualquiera de las dos Cámaras. Sin embargo, ese precepto y el inciso k) del artículo 72 constitucional establecen una excepción cuando se trata de proyectos o iniciativas de ley que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o con el reclutamiento de tropas en cuyo caso deben discutirse primeramente en la Cámara de Diputados.

A este respecto dice el maestro Tena Ramírez que: "Las contribuciones de dinero y de sangre afectan más directamente al pueblo que a las entidades federativas como tales; de ahí que deba conocer de dichas contribuciones la Cámara genuinamente popular antes que la que representa a los estados, a

fin de que si la Cámara de Diputados desecha el proyecto no pueda volver a presentarse en las sesiones del año, como lo dispone el inciso G."

Además de estas excepciones, la cuenta anual que rinde el Ejecutivo y la destitución de funcionarios judiciales son dos asuntos que deben discutirse originalmente en la Cámara de Diputados según lo disponen los artículos 65, fracción primera y III infine, de la Constitución.

Los proyectos de Presupuestos anuales de la Federación, del Distrito Federal y de los Territorios Federales y sus municipios, también se inician primeramente ante la Cámara de Diputados, por su íntima relación con las leyes que tienden a establecer las contribuciones, ya que cualquier decisión que se adopte respecto de las iniciativas sobre impuestos, afectará necesariamente los egresos. Inclusive, la Comisión de Presupuesto y Gasto dictamina primero las impositivas respecto de los presupuestos de egresos, cuando están en trámite simultáneamente.

Una vez que la iniciativa ha sido turnada a la Comisión en los casos y conforme a los criterios que ya se han expuesto en párrafos precedentes, que en lo conducente se reproducen, empieza el debate del proyecto.

La discusión sucesiva en los Proyectos de Ley.

"Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si esta lo aprobase, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones qué hacer, lo publicará inmediatamente.

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por esta, y si fuese conformado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero, si la reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de esta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en la que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

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

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que esta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Artículo 63. Todo proyecto de ley cuya resolución no sea exclusiva de una de las dos Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose este Reglamento respecto a la forma e intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

En la discusión de los proyectos de ley que competan a ambas Cámaras se sigue el procedimiento que marca el artículo 72 de la Constitución.

Por lo que hace al método a seguirse en cada una de las Cámaras debe estarse a lo preceptuado en los preceptos relativos del Reglamento para el

Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y que en el siguiente capítulo se tratan ampliamente.

El principio de la separación e independencia de los poderes no es absoluta en nuestro régimen político, sino relativo, esto es, entre ellos existe una coordinación o colaboración de funciones por la cual se mantiene recíprocamente un constante control entre ellos y una participación conjunta en la realización efectiva de los fines o propósitos de la Constitución. Esta cooperación entre Legislativo y Ejecutivo ha sido concedido por nuestro legislador siguiendo a sus predecesores norteamericanos en el aspecto relativo a formación y discusión de las leyes. Se estimó de gran utilidad práctica la asignación al Ejecutivo del papel de miembro actuante en la legislatura confiriéndole además el poder del veto suspensivo del que nos ocuparemos en capítulos diferentes de esta obra.

El Ejecutivo con sus funciones administrativas adquiere conocimientos directos e inmediatos, concretos y cabales de los intereses públicos cuya gestión le está encomendada. Está en estrecho contacto con los actores de la vida nacional, dirige la política exterior, dispone de las fuerzas militares, mantiene el orden social, gobierna y administra el país, ¿quién pues está mejor capacitado que él para comprender la necesidad o la conveniencia de una oportuna norma legislativa? Además, si la Constitución encomienda al Presidente la ejecución de las leyes y gravita la responsabilidad política inherente a esa función, es indudable que debe reconocerse el derecho a contribuir con sus propias luces y su criterio práctico a la formación de aquéllas.

Estudiaremos pues el sistema que se sigue sucesivamente en ambas Cámaras.

1. Una vez que un proyecto es aprobado en la Cámara de origen, esto es, ante la que fue presentado, se turna para discusión a la Cámara colegisladora. Si la Colegisladora lo aprueba en su totalidad, el proyecto pasa al Ejecutivo para que en caso de no tener observaciones lo publique inmediatamente. (Artículo 72, inciso a.)

Es el primer caso que contempla el precepto y, además, el único que no presenta ningún problema de interpretación y el más simple por cuanto a su desarrollo.

2. Si el Ejecutivo no reenvía el proyecto con observaciones a la Cámara de origen, en un plazo de 10 días, se reputa aprobado; ahora bien, si durante ese lapso para la remisión se suspendieran las sesiones del Congreso, se estima aceptado, siempre y cuando no devuelva la iniciativa el primer día en que el Congreso se reuna.

3. El proyecto de ley es desechado en la Cámara de origen, en cuyo caso no puede volver a presentarse en las sesiones del año en que fue rechazado.

Todas las iniciativas deben empezar su trámite en la Cámara ante la que se presentan. Pero si después de un mes de obrar en poder de la Comisión, esta no rinde dictamen, el proyecto puede exhibirse y discutirse, primeramente, en la otra Cámara.

4. Cuando el proyecto de ley es desechado total o parcialmente por el Titular del Ejecutivo, regresa con las observaciones formuladas a la Cámara originaria.

Llegado a ésta, es sometido nuevamente a discusión; confirmado, según el texto original cuando menos por las dos terceras partes del número total

de votos se turna a la Cámara revisora que requiere el mismo número de votos para reputarlo aprobado.

Coincidiendo ambas Cámaras por el porcentaje señalado, el proyecto es devuelto al Ejecutivo, única y exclusivamente para los efectos de promulgación.

5. Las votaciones se toman nominalmente. Aprobado un proyecto en la de origen, es turnado a la revisora, si esta lo desecha en su totalidad, regresa a la primera con las observaciones formuladas por la colegisladora.

La que previno en el conocimiento lo examina de nueva cuenta y si se aprueba por mayoría absoluta de los miembros presentes va a la Cámara que lo ha desechado para una nueva ponderación; si la Cámara revisora lo reprueba, también por mayoría absoluta de los miembros presentes es turnada al Ejecutivo para los efectos del inciso A del artículo en estudio.

Ahora bien, si la Cámara revisora reprueba una vez más el proyecto original de su colegisladora, la iniciativa no puede volver a presentarse durante el mismo período de sesiones. (Artículo 72, inciso D.)

Este sistema permite que cada Cámara practique un nuevo estudio del proyecto tomando en consideración las observaciones y los argumentos de la Cámara colegisladora. Ahora bien, si después de haber ponderado las razones de la revisora, la de origen insiste, sería inútil intentar que el proyecto original pasará nuevamente a revisión durante el mismo período de sesiones. El Constituyente estimó conveniente dejar transcurrir todo un período de sesiones para reincidir en el punto de vista original.

5. En el inciso e) del artículo que se glosa, se contemplan varias hipótesis, a saber:

a) Un proyecto es desechado parcialmente, modificado o adicionado por la Cámara revisora; a continuación, las modificaciones, las adiciones o la parte rechazada del proyecto pasan a una nueva discusión, en la inteligencia que los artículos aprobados, no pueden discutirse nuevamente ni alterarse en modo alguno.

Si la Cámara de origen, por mayoría absoluta de los votos presentes aprueban los aspectos reformados por la revisora, el proyecto íntegro es turnado al Ejecutivo para los efectos del inciso a).

b) Si la Cámara de origen por el mismo margen de votación reprueba las reformas, modificaciones o adiciones formuladas por la Cámara revisora, el proyecto originalmente presentado es regresado a ésta, para que lo ponderen una vez más. Si en esta segunda revisión, por mayoría absoluta de votos presentes, la revisora ya no insiste en las adiciones o reformas, la iniciativa aprobada por ambas Cámaras, pasa al Ejecutivo para los efectos del inciso a).

c) Cuando en el segundo examen, la Cámara revisora insiste por el mismo margen de votación en sus puntos de vista, el proyecto, como en el caso del inciso d), no puede presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a menos que convengan las dos Cámaras, por la mayoría absoluta de los votos presentes que se expida la ley con los artículos aprobados, en cuyo caso se turnará al Ejecutivo para los efectos del inciso a) y se reservan las modificaciones para un nuevo análisis y una nueva votación en las sesiones del período siguiente.

La interpretación, reforma y derogación de las leyes.

El inciso f) del artículo que venimos tratando idéntico al 64 del Reglamento, asegura que en la interpretación, reforma o derogación de leyes y decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

De la expresión del legislador nos encontramos con que el proceso que se sigue para tratar un proyecto que interprete, reforme o derogue una ley, iniciándose con el ejercicio de derecho de iniciativa, recorre la secuela analizada en todas sus hipótesis, consecuentemente deben reproducirse los argumentos expuestos en los párrafos precedentes.

Incuestionablemente que este inciso f, resulta por demás superfluo, puesto que cuando el Congreso, interpreta, reforma o deroga una ley o decreto no hace sino realizar un acto formal y materialmente legislativo, pronunciar una resolución que en todo caso, según lo dispone el artículo 70 constitucional, tiene también el carácter de ley. De ahí que hablar de interpretación, reforma o derogación de leyes es ejemplificar en lo particular algunas de las resoluciones que el Congreso adopta.

Todo acto legislativo que interpreta, reforma o deroga una ley es a su vez una ley.

Una única consideración cabe hacer respecto a esta norma; cuando el legislador emplea el término interpretar, lo utiliza en su acepción de aclarar, depurar, enseñar, toda vez que la interpretación, para la aplicación concreta de un precepto, es facultal exclusiva del Poder Judicial.

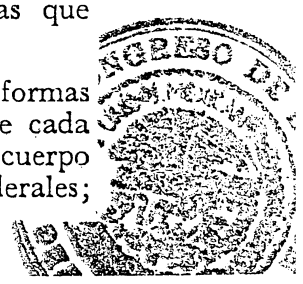
Una ley respecto de la cual se han seguido todos los pasos dentro de su proceso de formación adquiere por ese hecho el carácter de norma y no puede ser derogada, ni reformada sino por otro acto que reuna las mismas condiciones.

Como consecuencia del principio de la autoridad formal de la ley, si un acto legislativo formulado por el Congreso con posterioridad a una ley vigente, que contenga disposiciones que se le opongan, automáticamente la deroga. En este orden de ideas, aunque el legislador en la nueva ley o decreto no hiciera la aclaración de que sus disposiciones derogan a las que con ellas choquen o discrepen, por virtud del principio aludido, la ley nueva deroga a la anterior.

Para finalizar con el análisis de este artículo 72 y aunque el concepto de veto, su acepción y su análisis corresponden a otro capítulo, es importante mencionar la inutilidad del inciso j) de este precepto que dice lo siguiente:

> j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Este párrafo fue adición del Constituyente de Querétaro a las reformas de 1874 y excluye del veto las resoluciones propias del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Permanente, cuando realizan funciones de cuerpo electoral, de jurado o conocen de la destitución de funcionarios federales;



sin embargo, la iniciativa de destitución corresponde al Presidente de la República, de tal manera que es ilógico pensar que el propio Presidente vetará una resolución que inició él mismo.

El veto que establece la Constitución es limitable y condicional, no suspende hasta el período próximo la sanción de la ley. Afirma González Calderón que es una especie de recurso de revisión que se promueve ante el cuerpo legislativo y el poder encargado de cumplir la ley. El Ejecutivo invita al Congreso a que examine nuevamente el trámite antes que adquiera fuerza de ley poniendo en los platillos de la balanza el pro y el contra que representa para los intereses públicos y se pesa así el grado de arraigo que ese proyecto puede tener en el órgano inmediato de la voluntad popular.

Los fundamentos en que se apoya el Ejecutivo para el veto, ni pueden estar limitados, ni señalados exahustivamente; la prudencia y el buen juicio, el conocimiento directo y la ponderación de la norma en su aplicación, que el Ejecutivo puede hacer, de los negocios públicos son las mejores razones que habrá de esgrimir.

CAPITULO XI

EL DEBATE

por

ARTURO GONZALEZ COSIO

Introducción.—El debate parlamentario.—El debate en el régimen presidencial.—Momentos del debate.—El debate en el constitucionalismo mexicano.—En el reglamento de 1813.—En el reglamento de 1821.—En el reglamento de 1823.—En el reglamento de 1897.—En el decreto de 27 de octubre de 1916.—En el reglamento en vigor.

Introducción.

La representación política es expresión de la democracia indirecta, encuentra en el debate el ejercicio formal de algunas de sus funciones; así los integrantes de las asambleas legislativas examina y evalúan las cuestiones planteadas para tomar resoluciones adecuadas a los problemas concretos que afectan directamente a la comunidad representada.

El Poder Legislativo tiene como principal función, elaborar las leyes que han de regir a la nación. El derecho de iniciativa compete tanto al Presidente de la República, como a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y a las Legislaturas de los Estados.

La misma Norma Fundamental contiene, en su artículo 72, la disposición relativa a que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discuta sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

En la organización política actual, se acentúa el hecho de que, con frecuencia le son encomendados a cuerpos técnicos especializados, la preparación de las iniciativas que el Ejecutivo presenta a consideración del Poder Legislativo. Unicamente corresponde al Legislativo, no obstante, el análisis de su contenido y la apreciación, desde una perspectiva totalmente distinta, de los alcances sociales que puedan tener estas iniciativas que al ser aprobadas se incorporan al derecho positivo del Estado. Sólo el debate puede determinar e ilustrar a la Nación sobre la conveniencia, el rechazo, aprobación o modificación de las iniciativas propuestas.

La formación de las leyes, no es la función única de las asambleas legislativas, dado que los representantes de la voluntad popular, dentro de las tareas encomendadas, participan en numerosos aspectos de la vida política de la nación. De acuerdo con los preceptos constitucionales fundamentados en la doctrina de la división y equilibrio del poder público, coadyuvan al cumplimiento de los fines del Estado.

En los regímenes pluripartidistas es indudable que el procedimiento de elección popular, hace que el debate cobre mayor significación, porque es en las discusiones, donde se muestran los diversos criterios imperantes en la nación. Allí es donde se manifiestan con plenitud los orgumentos que esgrimen los representantes de la opinión pública organizada.

Por demás, es claro que en México, dada la composición de los partidos políticos, quienes participan en el debate no sólo lo hacen en la defensa del interés colectivo, en virtud de la representación que ostentan, sino también en apoyo de los principios doctrinarios sostenidos por su instituto político o en la justa defensa de los intereses sectoriales a los que pertenecen, con lo que se logra una mayor representatividad en las determinaciones tomadas.

La composición heterogénea del Poder Legislativo responde a la representatividad y democratización del Estado, que mediante el debate y la discusión enriquece la naturaleza misma de la institución y hace vigentes los principios que dieron origen al nacimiento de la representación política. Esta fue incorporada al constitucionalismo del Estado Moderno que ha sido hasta ahora un Estado de Derecho.

Las Cámaras Legislativas son en la actualidad esencia de los regímenes parlamentarios o presidenciales, porque con su participación activa, tanto en la formación y dictado de las leyes, como en la función de coordinación de intereses nacionales, coadyuvan al trazo de la política general del gobierno, y encuentran en su estructura el procedimiento jurídico para expresar sus inconformidades y hacer públicos los ideales de transformación social que reclama la comunidad representada. En las Cámaras se otorga en su reglamento interior tanto a las mayorías como a las minorías, la facultad de intervenir, con igualdad de derechos, en el uso de la palabra. Esto permite que, conjuntamente, los representantes de los partidos aún con criterios diferentes, cooperen y se responsabilicen en las actividades políticas que se realicen dentro del marco constitucional.

A través del desarrollo y evolución del Poder Legislativo en los distintos países del mundo, la discusión y el debate han sufrido ciertas transformaciones, ya que nacido en el parlamentarismo inglés asimiló las modalidades que tenían diferentes naciones al incorporarse al régimen presidencial, asumió aún más, variantes considerables.

El Debate Parlamentario.

El Ejecutivo, en el parlamentarismo tradicional está subordinado a la directriz de las Cámaras, cuyo objeto es reflejar en sus actos la voluntad popular. El jefe de gobierno nombra a su gabinete de acuerdo a la mayoría parlamentaria, haciéndose responsable ante las asambleas legislativas de los actos ejecutivos que realiza.

En Inglaterra, el debate es una práctica antigua, que principia al establecerse la pugna entre el Parlamento y la Corona, y a la vez procurar impedir la influencia desproporcionada ejercida por los ministros de la mayoría en las deliberaciones de la asamblea, y que podían reducir al silencio a los representantes de la minoría. Con el objeto de tener una amplia gama de opiniones, se otorgó el derecho a todos los miembros para participar en las discusiones, este derecho en un principio fue limitado y a la postre, para 1688, se estableció que dicha participación fuera equitativa en el uso de la palabra igual tiempo en la Cámara, así como en el empleo del Comité de la Cámara en Pleno para la discusión de las iniciativas de ley y las cuestiones de carácter presupuestario. Así se estimuló el debate.

No obstante ese incentivo, a medida que los problemas nacionales, económicos y sociales, fueron creciendo, el procedimiento hubo de ser reformado en 1832, a fin de evitar que el debate cayera en retórica oratoria, lo cual motivó que su reglamentación incorporase el procedimiento de preguntas e interpelaciones que degeneró en la obstrucción provocada por las minorías.

En 1907 se establecieron los comités permanentes de la Cámara de los Comunes, con facultades limitadas a elaborar los estudios consecuentes. Los

dictámenes de los comités permanentes habrían de pasar posteriormente al Comité de la Cámara en pleno, donde efectivamente se suscita el debate, que de preferencia es referido a objetivos de carácter financiero y presupuestal.

El aspecto fundamental sobre la evolución del debate corresponde a la función política que supone la deliberación. Esta función se modifica sustancialmente en el procedimiento seguido en cuanto a su divulgación, ya que hasta el siglo XVIII se consideró la conveniencia de guardar el secreto de las discusiones, y sólo a fines de la propia centuria fue permitida la entrada a los periodistas, quienes originaron la publicación de los debates en forma regular y oficial.

El Parlamento Inglés en la actualidad sigue un sistema bipartidista tradicional de composición social pues sus miembros en lo individual o colegiadamente (en los comités creados para estudios de cuestiones legislativas), tanto en la Cámara de los Lores, como en la de los Comunes, establece órganos de integración. Los Comités interpretan a sus electores, les exponen públicamente la política gubernamental y los intereses sectoriales buscan un equilibrio entre pueblo y gobierno. Se reconoce conjuntamente a mayorías y minorías como representantes de la nación, permitiendo en esta cohesión, a una, gobernar, y a la otra, hacer oposición, pero ambas dirigen a sus partidos para hacer realidad el funcionamiento de la maquinaria constitucional.

Ese predominio sobre el debate, ejercido por el liderazgo de la mayoría, fue decayendo al término de la primera guerra mundial, sin embargo, para 1931, todavía el gobierno no consideraba la oposición de las minorías sino como mera fracción, a la cual no debía tomarse en consideración, pues el reglamento no confería igualdad de derecho, para la minoría. La lucha de partidos y los acontecimientos, provocaron un desarrollo institucional que produjo un útil cambio al sistema dominante.

Es incuestionable que el fundamento esencial de la transformación paulatina del Parlamento en Inglatera, que condujo al equilibrio que actualmente ostenta, fue lograda a base de la reglamentación del debate, porque en su evolución permitió igualdad de derechos a todos los miembros de las Cámaras.

A ello sin duda coadyuvó también la modificación de la postura del "speaker", figura por demás importante en el Parlamentarismo sajón, dado que durante largo tiempo se ejerció en la Gran Bretaña, junto al liderazgo del gabinete y cuya función primordial consistía en desarrollar el nuevo derecho. Correspondía al Parlamento ser el único juez en las decisiones tomadas. Pero a partir de las reformas de fines del siglo pasado, se sostuvo que el "speaker" habría de ser imparcial, llevado al grado de exigir su neutralidad dentro y fuera del Parlamento.

Desde que fueron incorporadas las reformas, la costumbre obliga que en su distrito electoral, el "speaker" no tenga adversarios ni pronuncie discursos, ni visite el club de su antiguo partido, siendo tal su potestad que habita en residencia oficial, vive con pompa, recibe sueldo elevado, y a su retiro se le otorga la dignidad de pensionado. Es uno de los más altos funcionarios judiciales del país, que con la ayuda de la policía, puede detener y encarcelar a cualquier persona, no hay apelación a sus decisiones, todos los discursos parlamentarios se dirigen a él, conduce los debates y actos de las Cámaras, todo lo cual ha permitido que los derechos de las minorías sean tomados en cuenta.

Dada la exaltación deliberada del cargo su autoridad es cada día mayor, en su persona se refleja la unidad de la Cámara y por tanto, de la Nación.

El Debate en el Régimen Presidencial.

El régimen parlamentario que predomina en Europa difiere sensiblemente del presidencialismo, usual en América, pues en este último es el titular del Ejecutivo el que ejerce la dirección política del Estado, con independencia del Poder Legislativo. Bajo un sistema de división de funciones y sin intervención de las Cámaras, el Presidente designa libremente a sus colaboradores inmediatos que actúan en su nombre. El jefe de gobierno es el responsable de los actos que realizan éstos.

No existe en consecuencia subordinación del Ejecutivo al Legislativo sino, por lo contrario, los preceptos constitucionales establecen una franca colaboración, con influencia recíproca de los poderes, como lo testimonia el hecho de que el titular del Ejecutivo para la realización de algunos actos requiere de la autorización del Congreso, o de una de sus Cámaras. El Presidente tiene también facultades de orden legislativo como son la de veto, convocación a sesiones extraordinarias de las Cámaras e iniciativas de leyes.

El régimen presidencial no es idéntico en los Estados que lo han adoptado y no obstante su singularidad, guardan en algunos países ciertos rasgos del parlamentarismo tradicional. Esta influencia en relación con el debate, se acentúa más en los procedimientos seguidos en Norteamérica, como es el caso del "speaker", cuya designación recae en el líder de la mayoría, que aunque actúa con ayuda del llamado Comité de Reglas, no es imparcial ni guarda neutralidad alguna. La institución del "speaker" nunca ha existido en la legislación mexicana.

La mayor significación de las diferencias del debate, se manifiesta en la fase de procedimientos que se siguen y en la reglamentación que para el efecto se ha dictado en las diversas legislaciones de los Estados, éstos no guardan uniformidad, pues sus orígenes son diferentes.

Momentos del Debate.

El debate, cualesquiera que sea su reglamentación, tanto en el régimen presidencial como en el parlamentario, se organiza en las siguientes etapas: discurso, discusión, preguntas, repreguntas, interpelación, suspensión y cierre o clausura, que ofrecen la posibilidad de ser públicas o secretas, de acuerdo al criterio de la legislación respectiva.

El discurso, parte fundamental del debate, debe circunscribirse a la moción o tema propuesto que en algunas legislaciones, como la mexicana, da principio con la lectura de la iniciativa, proposición o cuestión planteada para seguir con el dictamen de la comisión o comité de estudio respectivo y el voto particular, si lo hubiera. Se considera asimismo discurso, el uso de la palabra de cada uno de los oradores participantes en el debate, que en México desde la promulgación del reglamento del 23 de diciembre de 1824, ha limitado a media hora cada intervención, sin distinción de miembros, mayoritarios o de las minorías, a fin de evitar largas y tediosas discusiones que desvirtúen su objeto.

Al respecto puede decirse que el procedimiento seguido por las minorías en el Senado norteamericano, permite, de acuerdo a las reglas existentes, el uso del llamado "filibustering", o sea el tomar la palabra y pronunciar un interminable discurso, para ocasionar la obstrucción de una propuesta de la mayoría o impedir la aprobación de una ley, en tanto que en la Cámara de Representantes se limita a una hora de tiempo, a menos que unánimemente los miembros aprueben admitir mociones para someter a votación la "cuestión previa", solicitando al Comité de Reglas, controlado por la mayoría, el arreglo del orden de prelación de los asuntos legislativos a tratar.

En México el discurso ha de dirigirse a la asamblea, no así en el debate sajón, que es directo al "speaker", como hemos afirmado, es neutral en la Gran Bretaña, mientras que en Estados Unidos, ejerce el liderazgo de la Cámara; en la actualidad no es unitario sino compartido.

Una vez expresado el tema a debatir, se abre la discusión que ofrece diferencias sustanciales en los procedimientos seguidos, de acuerdo a la reglamentación sobre inscripción de oradores, tiempo, limitaciones y forma de hacer uso de la palabra e interrupciones permitidas, referidas al incumplimiento del reglamento, falta de quórum, moción de orden por conducto del Presidente o por explicación necesaria. A fin de evitar que las discusiones caigan en cuestiones personales y en acaloramientos innecesarios, por lo general, todas las legislaciones prohíben que éstas sean dialogadas.

Desde que fueron incorporadas las comisiones para el despacho de los negocios, en el régimen presidencial, y los comités en el parlamentario, la fase total de la discusión se origina en su seno, pero el debate propiamente dicho, se desarrolla en las asambleas legislativas que, como cuerpos colegiados deliberantes han de resolver sobre las cuestiones planteadas, mediante el voto.

En los debates, principalmente sobre iniciativas de ley o decretos, existen otros elementos cuyo uso es de importancia suma: la formulación de preguntas, las repreguntas y las interpelaciones a los miembros del gabinete o secretarios del despacho, para lograr una mayor información técnica. Pueden obtener por su parte, los partidos minoritarios de oposición, elementos para refutar que serán instrumentos políticos para provocar mayores discusiones, sobre todo, si se le da una amplia difusión a través de los medios masivos correspondientes.

Asímismo las preguntas complementarias o repreguntas que hace el mismo miembro u otro, generalmente del propio partido, tienden a la aclaración o ampliación de conceptos de la primera respuesta, cuando ésta no ha sido satisfactoria, o para insistir, incisivamente sobre un punto de cierta delicadeza que exponga al cuestionado a errores o les exhiba ante la asamblea.

Estas preguntas y repreguntas son normalmente reglamentadas, aunque varía el sistema, que va desde un simple debate, hasta un voto de confianza o censura en los regímenes parlamentarios, lo que ha dado cabida a la interpelación, cuyo objeto es exigir la explicación de la política gubernamental seguida en determinada rama, lo que puede en ocasiones, inclusive, provocar debates tumultuosos en contra de un miembro del gabinete.

El sistema de interpelación parlamentaria, dado que el gabinete está bajo control legislativo, expone la firmeza del gobierno y le impide en ocasiones actuar con entera libertad, ya que existe el temor de provocar su desprestigio o caída, en caso de debilidad o por estar circunstancialmente afecto a una crisis. Aunque ofrece la ventaja de contar con el llamado control de la

administración, en múltiples casos puede ser nugatorio en el fondo, pues no atiende, con frecuencia, sino aspectos externos de calidad oratoria, o la búsqueda exclusiva de apoyo de la mayoría parlamentaria.

En el régimen presidencial la situación varía. La interpelación se concreta a la facultad de citar a los secretarios de Estado para que se presenten a informar en los casos y formas previstas por la ley.

El debate puede ser suspendido para continuar en día determinado, sin fecha fija, o hasta que se cumplan determinados requisitos, informes, gestiones o actuaciones diversas, pero dado que todo debate debe ser cerrado en su oportunidad, el hecho ha motivado su necesaria reglamentación, que aunque se ha modificado en el tiempo y en el espacio, siempre ha existido.

Las suspensiones han originado lo que en Estados Unidos se ha llamado "caucus" o sea, la reunión de miembros de un partido integrante de una misma Cámara, para celebrar sesiones secretas y asumir posturas defensivas y acordes, lo cual, en forma análoga, se repite en casi todas las asambleas legislativas de regímenes pluripartidistas, quienes consideran, dentro de sus funciones, la defensa o crítica del gobierno si ésta emana o no de sus filas, y el apoyo o censura a su política que, como armas de los partidos políticos, es preparada por sus miembros con todo sigilo.

El cierre del debate en la samblea de representantes en Estados Unidos es claramente partidista, toda vez que el "speaker" puede, como representante de la mayoría, negarse a que sea discutida una moción si a su juicio tiende a obstruir el proceso normal de la asamblea, y proseguir con otros asuntos para su despacho. En el Senado se realiza por voto especial de una mayoría calificada, que puede usar la obstrucción a su gusto, y es en razón de ello que muchas veces cuando una minoría decidida que cuenta con suficientes votos va en contra de una cuestión, ésta es abandonada, aun cuando sea apoyada por una mayoría legislativa no calificada.

El cierre inmediato del debate puede evitar que la deliberación degenere en cuestiones extrañas que perjudique la función legislativa; aunque también existen al respecto numerosos argumentos en contra, pues las decisiones que han de tomar las asambleas legislativas o parlamentarias conciernen a un todo social al que deben responder de sus actos, y es precisamente el debate la forma más adecuada para llegar a las conclusiones más certeras, ante la opinión pública.

Por ello se considera que el sistema adoptado en México para el cierre o clausura del debate, sin taxativas ni imposiciones de la mayoría o de funcionarios determinados, permite un mejor ejercicio de la democracia, y ofrece oportunidad a las minorías, para objetar públicamente las menciones propuestas. Mientras no se agote el procedimiento todos los miembros con iguales derechos pueden, reglamentariamente, usar la tribuna para apoyar o desechar las proposiciones en la forma como lo juzguen adecuado, sabiendo de antemano que no se procederá a cerrar inoportunamente el debate, como lo permiten otras legislaciones.

Si durante algunas etapas del parlamentarismo el debate guardó el secreto como norma consuetudinaria, en la actualidad se considera que este procedimiento debe ser abandonado, por ser antidemocrático y por no responder a la naturaleza misma de la representación política. Estos conceptos los recoge Bentham en su "Táctica de las Asambleas Deliberantes" donde manifiesta que la publicidad de los debates es necesaria a fin de conseguir

la confianza de los gobernados, y alentar a los miembros de la asamblea en el cumplimiento de su deber. Permite además a los electores dar muestra de la calidad de sus representantes y a los funcionarios del gobierno conocer las demandas populares, pues establece una especie de diálogo entre los legisladores y la opinión pública.

Es lógico el criterio del tratadista inglés ya que en su época, como hemos observado, el parlamentarisma sustentaba el principio de deliberación secreta en forma absoluta.

Por otra parte es indudable que los representantes al saber que sus palabras van a trascender directamente al público, orienten sus expresiones a la conveniencia de los electores, en lugar de hablar exclusivamente para quienes han de tomar la decisión final, buscando ventajas personales o de partido.

Sin embargo, es necesario reconocer la utilidad que representa el establecimiento de sesiones concretas para deliberaciones determinadas y aún la conveniencia del sigilo, ya que no debe soslayarse que el tratamiento de ciertos asuntos, puede motivar especulaciones innecesarias que dañan a la sociedad, ya sea que se celebren por todo el cuerpo colegiado o en comisiones, procedimiento que en la actualidad es común, tanto en los sistemas parlamentarios como presidenciales.

En México son las deliberaciones públicas. Las discusiones trascienden mediante los medios masivos de difusión y quedan plasmadas en el Diario de los Debates, lo que es útil frente al cuerpo electoral, a quien los representantes deben responder de una actividad de resguardo a los intereses sectoriales, nacionales y de su propio partido.

El debate en el constitucionalismo mexicano.

La afirmación de la doctrina del naciente constitucionalismo universal, que absorbieran con indiscutida nitidez los precursores de la independencia nacional, cobraron conciencia en los elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón y los Sentimientos de la Nación Mexicana de José María Morelos, quienes son los auténticos iniciadores del proceso formativo del Estado Mexicano que, acorde a su criterio, habría de establecerse a la consumación de la independencia.

Los conceptos que aparecen en los citados documentos, son el principio de la gestación del proceso legislativo mexicano, que se inicia a partir del primer reglamento del Congreso de Anáhuac, dictado por Morelos el 11 de septiembre de 1813 y promulgado 2 días después en Chilpancingo, Gro. Este reglamento regiría internamente al Congreso Constituyente, encargado de elaborar la Constitución de Apatzingán de 1814, aunque el mismo, no cobró vigencia, otorgó a la causa insurgente fisonomía jurídica desde los inicios del movimiento libertario.

Este ordenamiento contiene el reglamento en cuestión y además establece las bases sobre las cuales se efectuaría la elección de diputados constituyentes. Es por tanto, el primer documento expedido en materia electoral y que en la parte conducente al debate legislativo expresa:

18. Deben preceder discusiones y debates públicos a las determinaciones legales del congreso, de modo que no se resolverá ningún asunto hasta que

oído el voto de todos los vocales resulte aprobado por la mayoría la materia discutida.

19. Todo vocal está autorizado para proponer proyectos de Ley, que se admitirán o no a discusión, según resulte de la votación que también tendrá lugar en este caso.

20. El presidente designará las materias que deban tratarse, y levantará las sesiones tocando la campanilla que al efecto estará prevenida en la mesa que se pondrá al frente de su asiento.

21. A excepción de los días festivos, se congregará la junta todos los de la semana, y durarán sus sesiones dos horas precisamente, reservando una para recoger los sufragios.

22. Estos se darán de este modo. Discutido un asunto, cada diputado, después del presidente, echará en uno de los dos globos que se destinarán a este fin, la cedulita de apruebo o no apruebo, para lo que se repartirán entre todos los secretarios del despacho.

27. El generalísimo de las armas como ha de adquirir en sus expediciones los más amplios conocimientos locales, carácter de los habitantes y necesidades de la nación, tendrá la iniciativa de aquellas leyes que juzgue conveniente al público beneficio, lo que decidirá por discusión el cuerpo deliberante, y así mismo podrá representar sobre la ley que le pareciere injusta o no practicable, deteniéndose el cúmplase de que habla el artículo 25.*

En este singular documento, escrito de puño y letra de Morelos, se manifiestan sensiblemente los ideales del Generalísimo en formar un gobierno constitucional que, basado en sus Sentimientos, habría de instituirse al término de la gesta emancipadora.

El reglamento, constituido de 59 puntos precedido de una exposición de motivos, recoge los conceptos capitales para la estructuración del Estado, en el que se incorporan las doctrinas de división de poderes, soberanía popular, representación política y constitucionalismo, postulados básicos del Estado Moderno, que habían mostrado la excelencia de su aplicación en el Nuevo Continente, al constituirse los Estados Unidos de Norteamérica, donde el gobierno fincado sobre esas premisas desde que se estableió como nación independiente al separarse del Reino Unido de la Gran Bretaña, brindaba amplios horizontes a las naciones en gestación que luchaban por su independencia, en el territorio de la América hispana.

Cabe destacar que este Reglamento se pronunció por el debate público, voto directo y secreto, autorización de iniciativa de ley tanto a los diputados como al Generalísimo que personificaba el Ejecutivo, mismo a quien se otorgó el derecho de veto.

En el Reglamento de 1821.

La Constitución de Cádiz de 1812, que cobró vigencia en el tiempo de lucha insurgente en que hemos de considerar, jurídicamente, como punto

* El artículo de referencia contiene la fórmula bajo la cual el poder Ejecutivo ha de promulgar la ley decretada por el Congreso.

de partida necesario para todo estudio de Derecho Constitucional Mexicano. Esta Constitución previó el dictado de un reglamento para el gobierno interno de las Cortes, mismo que fue promulgado el 29 de junio de 1821, escasos tres meses antes de la consumación de la Independencia Nacional, y que aunque como instrumento formal no llegó a tener aplicación en México, sirvió de base para la organización legislativa del Estado.

De las proposiciones y discusiones.

Artículo 99. El Diputado que hiciere alguna proposición la pondrá por escrito, exponiendo a lo menos de palabra las razones en que lo funda. Leída por dos veces en dos diferentes sesiones, se preguntará si se admite a discusión, sin que para esto se permita hablar a los Diputados, excepto al autor de la proposición; y declarado que sí, se remitirá a la Comisión a que corresponda; pero si el negocio fuere urgente, a juicio de las Cortes, podrán hacerse las dos lecturas con el menor intervalo posible, y en este caso se encomendará a la Comisión el más pronto despacho.

Artículo 101. Teniendo las discusiones el preciso objeto de ilustrar las materias que se tratan hasta el más completo conocimiento de los individuos del Congreso, se observarán en ellas las reglas siguientes: 1a. Ningún proyecto de ley, decreto o proposición, ni alguno de sus artículos, podrá discutirse sin que preceda la lectura del informe de la comisión a cuyo examen se haya remitido por las Cortes. 2a. Leído el dictamen de la Comisión, uno de sus individuos tendrá la palabra con preferencia a los demás Diputados, para aclarar la materia, dar justa idea de los fundamentos del dictamen, y todo lo demás que juzgue necesario para la debida ilustración del Congreso. 3a. En seguida hablarán los Diputados, que hubieren pedido la palabra, lo cual ejecutarán todos expresando cuando la pidan si se proponen apoyar o impugnar el dictamen de la Comisión, lo que el Presidente anotará por escrito con la correspondiente distinción. 4a. Cuando fueren opuestas las opiniones, deberán hablar alternativamente los Diputados de contrario dictamen, y no podrá darse por discutido un asunto sin haber oído a tres vocales cuando menos de cada sentido 5a. Si además de los tres Diputados que hayan hablado en favor de un proyecto hablasen algunos Diputados de la Comisión, como pueden ejecutarlo, no se dará por discutido el asunto sin haber oído a igual número de los de contrario sentir, si los hubiere entre los que han pedido la palabra. 6a. Cuando no se declare por discutido un negocio, a pesar de haberlo preguntado el Presidente por sí o excitado por algún Diputado, continuará la discusión pero bastará para poder darle por discutido segunda o tercera vez que haya hablado algún Diputado en contra y otra en favor del proyecto.

Artículo 102. Los individuos de las Comisiones y Diputados que hubieren hecho alguna proposición podrán pedir la palabra, y el Presidente se las concederá, cuidando de no molestar al Congreso con repeticiones inútiles.

Artículo 103. En la discusión sobre proyectos en su totalidad, y después de cada uno de sus artículos, según se prescribe en la Constitución para los proyectos de ley.

Artículo 104. Los dictámenes que no contengan proyecto de decreto o medida general, y se hallen redactados en artículos, no se discutirán en su totalidad, sino en cada uno de sus artículos.

Artículo 109. Las proposiciones que hicieren los Diputados sobre asuntos pertenecientes a las Cortes, si fueren desechadas por éstas, no se volverá a tratar de ellas en las sesiones de aquel año: lo mismo sucederá en todos los negocios que fueren determinados por las Cortes.

Artículo 111. No se usará más de la palabra indicación, cualquiera Diputado puede hacer las proposiciones que juzgare convenientes. En su discusión, en la cual se observará puntualmente el orden prescrito en este reglamento, podrá hacer todas las adiciones y explicaciones que tuviere por oportunas, y lo mismo cualquier otro Diputado.

Artículo 112. Acordado por las Cortes un proyecto de ley, decreto o proposición, no podrá hacerse sobre la misma o cualquiera de sus artículos nueva adición o declaración, sin que primero vuelva a la Comisión que ha entendido en el asunto principal; y oído su informe, las Cortes resuelven lo que tuvieren por conveniente.

Como hemos expresado, diversas disposiciones contenidas en este instrumento fueron incorporadas en la reglamentación interna del Congreso dictada en el México independiente, y conserva gran similitud con la vigente, principalmente en cuanto al procedimiento respecto a la exposición de las proposiciones, su lectura, formación de comisiones de estudio, ilustración sobre la materia, el uso libre de la palabra, alternativamente para apoyar u objetar el proyecto en cuestión, manejo del debate en sí mismo, considerado la discusión en general y posteriormente en lo particular de cada artículo, prohibiciones de interrupción o discusiones fuera de tema, reclamaciones de los diputados por ofensas inferidas por el orador en turno y el procedimiento conducente, sanción a cargo del Ejecutivo en tratándose de leyes o decretos, y en general las prescripciones sobre los diferentes pasos seguidos para dar término a los debates, hasta el sometimiento a votación de la cuestión planteada.

Al observar las consideraciones anteriores, cabe significar que la estructura del debate en México, desde su inicio, se aleja de los preceptos sajones, tanto en sus principios normativos de procedimiento y en la forma de dar término a las discusiones, procurando en todo momento, otorgar libertad plena a los representantes, para ofrecer a través del debate, la mayor garantía de protección de los intereses sociales.

En el Reglamento de 1823.

Al término del absurdo sueño monárquico de Iturbide, el Soberano Congreso Constituyente Mexicano, reunido para elaborar la Constitución que habría de ser promulgada al término de sus sesiones, expide el 25 de abril de 1823, el reglamento para su gobierno interior, cuya estructura y contenido guarda gran similitud con el decreto dictado por las Cortes en base a la Constitución de Cádiz, que hemos citado.

El dictado de este reglamento tuvo como único objeto la organización interna de la Asamblea Constituyente, no la del Congreso General que se integraría conforme a las estipulaciones que contuviera la Norma Fundamental en proceso de elaboración. El capítulo VII, bajo el mismo rubro que el instrumento de Cortes: "De las proposiciones y discusiones", contiene el

procedimiento que habría de seguirse en el seno de la asamblea legislativa en relación al debate.

Es pertinente destacar, que aún cuando las disposiciones se dictaron, como hemos afirmado, exclusivamente con el fin de formalizar la conducta del Congreso Constituyente, y no para el gobierno interior del Congreso Constituido que habría de emanar de la Carta Fundamental, existen preceptos relativos al procedimiento para la expedición de leyes o decretos, tratamiento que jurídicamente quedaba fuera de sus facultades, y que muestra claramente cómo al observar el modelo de la reglamentación de Cádiz, se incorporaron determinaciones inoperantes a su objeto.

En el Reglamento de 1824.

La primera Constitución mexicana que cobrara vigencia en la historia fue promulgada el 4 de octubre de 1824, adopta el sistema bicameral para el ejercicio del Poder Legislativo, compuesto por una Cámara de Diputados, o representantes populares y otra de Senadores, en virtud del pacto federal.

El Congreso, fundado en sus facultades, expide el 23 de diciembre del propio año de 1824, el reglamento para su gobierno interior, que abrogó el dictado el año anterior.

Este reglamento que guarda gran similitud con los anteriores, tanto en sus disposiciones procedimentales como en su estructura, nos ofrece como variantes la incorporación del límite de tiempo de cada orador, sujeto a media hora de participación en su discurso, salvo permiso otorgado por la propia Cámara y el relativo a las adiciones y reformas a una proposición votada, que permite hacerse hasta que los secretarios den cuenta de la minuta acordada.

Asimismo es novedosa, por su importancia, la reglamentación referida a la participación de los secretarios del despacho cuando fuesen llamados a informar, o se presentaren enviados por el gobierno para asistir a una discusión.

Fuera de lo anterior, los cambios que se realizan en este instrumento no modifican sustancialmente la dogmática trazada en Cádiz, y sólo, como hemos expresado, sufre variantes de forma, no de fondo, en la actualización conceptual de su temática.

En el Reglamento de 1897.

Salvo algunas adiciones y reformas incorporadas al reglamento de 1824, y ligeras variantes no referidas al debate, no es sino hasta el 20 de diciembre de 1897 cuando vuelven a dictarse disposiciones reglamentarias para normar los procedimientos internos del Congreso General.

En la parte conducente al asunto que nos ocupa, los preceptos guardan el mismo contenido y no ofrecen más novedad que cambios terminológicos y la adición al procedimiento que ha de seguirse en la revisión de los proyectos de ley, aunque sufre este último en su estructura, al suprimir el capitulado acostumbrado en los reglamentos anteriores, lo que afecta su claridad.

En el Decreto de 1916.

Al tiempo de la Revolución de 1910, Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo, convoca al Congreso Constituyente que, de acuerdo con el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, y sus adiciones expedidas en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, reformadas el 14 de septiembre de 1916, restablecido el orden constitucional de la nación, interrumpido por la traición de Victoriano Huerta, procediesen a elaborar la Carta Fundamental, que habría de regir los destinos de la República.

Para el objeto, el Ejecutivo, por decreto del 27 de octubre del propio 1916, expide las disposiciones complementarias al reglamento interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, otorgando facultades a la asamblea, para que durante las tres primeras reuniones hicieran las modificaciones reglamentarias, dado lo específico de la naturaleza y fines constituyentes.

Este decreto, que no contiene novedad alguna en cuanto al debate, toda vez que únicamente se refiere al proceso de instalación del Congreso y a la apertura de sesiones, y no a su funcionamiento, se incluye por la significación que ha tenido la Revolución de 1910, y que no puede soslayarse en su aspecto jurídico, en ningún estudio que se realice sobre la evolución y desarrollo del derecho constitucional mexicano.

En el Reglamento de 1934.

Es hasta el 20 de marzo de 1934 cuando se promulga un nuevo reglamento interior del Congreso, al cual sólo se adiciona y reforma algunas disposiciones al promulgado de 1897.

Bajo el mismo rubro de las discusiones, las modificaciones que incorpora se refieren al otorgamiento de un límite de cinco minutos al individuo que, no inscrito en la lista respectiva, solicite la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales, y sólo cuando el orador en turno hubiere concluido su intervención.

Asimismo se instituye la posibilidad de interrupción del orador, con permiso del Presidente, cuando un diputado solicite mayor explicación sobre un asunto.

En relación al orden se agrega la posibilidad de reclamación, cuando el orador se aparte del asunto debatido, precepto que bajo el artículo 105, amplía y aclara el contenido de su correlativo anterior.

Cabe mencionar asimismo, que en la parte final del Artículo 104 se adiciona la prohibición de que las discusiones se produzcan en forma de diálogo, y al término del capítulo las modificaciones de procedimiento que habrá de seguirse cuando los secretarios del despacho se presenten a informar al Congreso, en los casos constitucionales previstos.

Disposiciones que rigen en la actualidad.

Las disposiciones reglamentarias que rigen en la actualidad, tienen su fuente en el ordenamiento comentado de 1934, que con adiciones y reformas,

están comprendidas bajo el mismo título, de las discusiones, y cuyo contenido expresa:

De las Discusiones:

Artículo 95. Llegada la hora de la discusión se leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado y, después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió y el voto particular, si lo hubiere.

Artículo 96. El Presidente formará luego una lista de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión.

Artículo 97. Todo proyecto de ley se discutirá primero en lo general, o sea en su conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos; cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez.

Artículo 98. Los miembros de la Cámara hablarán alternativamente en contra o en pro, llamándolos el Presidente por el orden de las listas, comenzando por el inscrito en contra.

Artículo 99. Siempre que algún individuo de los que hayan pedido la palabra no estuviere presente en el salón cuando le toque hablar, se le colocará al último de su respectiva lista.

Artículo 100. Los individuos de la Comisión y el autor de la proposición que se discuta, podrán hablar más de dos veces. Los otros miembros de la Cámara sólo podrán hablar dos veces sobre un asunto.

Artículo 101. La misma facultad que los individuos de Comisiones y autores de proposiciones, tendrán los diputados que sean únicos en su Territorio, en los asuntos en que éstos estén especialmente interesados.

Artículo 102. Los individuos de la Cámara, aun cuando no estén inscritos en la lista de los oradores, podrán pedir la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales, cuando haya concluido el orador y sin que puedan hacer uso de la palabra más de cinco minutos.

Artículo 103. Los discursos de los individuos de las Cámaras sobre cualquier negocio, no podrán durar más de media hora, sin permiso de la Cámara.

Artículo 104. Ningún diputado podrá ser interrumpido mientras tenga la palabra, a menos que se trate de moción de orden en el caso señalado en el artículo 105, o de alguna explicación pertinente, pero en este caso sólo será permitida la intervención con permiso del Presidente y el orador. Quedan absolutamente prohibidas las discusiones en forma de diálogo.

Artículo 105. No se podrá reclamar el orden, sino por medio del Presidente en los siguientes casos: para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; cuando se infrinjan artículos de este Reglamento, en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo; cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, o cuando el orador se aparte del asunto a discusión.

Artículo 106. Si durante el curso de una sesión alguno de los miembros de la Cámara reclamare el quórum y la falta de éste fuera verdaderamente notoria, bastará una simple declaración del Presidente de la Cámara sobre el particular para levantar la sesión; en todo caso, y cuando la dicha falta de quórum sea dudosa, deberá procederse a pasar lista y comprobada aquélla se levantará la sesión.

Artículo 107. No podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; pero en caso de injurias o calumnias, el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión, cuando el orador haya terminado su discurso, o en otra que se celebre un día inmediato. El Presidente instará al ofensor a que las retire o satisfaga al ofendido. Si aquél no lo hiciere así, el Presidente mandará que las expresiones que hayan causado la ofensa se autoricen por la Secretaría, insertando éstas en acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar.

Artículo 108. Siempre que al principio de la discusión lo pida algún individuo de la Cámara, la Comisión dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aun leer constancias del expediente si fuere necesario; acto continuo, se seguirá el debate.

Artículo 109. Ninguna discusión se podrá suspender sino por estas causas: primera, por ser la hora en que el Reglamento fija para hacerlo, a no ser que se prorrogue por acuerdo de la Cámara; segunda, porque la Cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad; tercera, por graves desórdenes en la misma Cámara; cuarta, por falta de quórum, la cual, si es dudosa, se comprobará pasando lista y si es verdaderamente notoria, bastará la simple declaración del Presidente; quinta, por proposición suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la Cámara y que ésta apruebe.

Artículo 110. En el caso de moción suspensiva, se leerá la proposición y, sin otro requisito que oír a su autor, si la quiere fundar, y a algún impugnador, si lo hubiere, se preguntará a la Cámara si se toma en consideración inmediatamente. En caso afirmativo se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar, al efecto, tres individuos en pro y tres en contra; pero si la resolución de la Cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada.

Artículo 111. No podrá presentarse más de una proposición suspensiva en la discusión de un negocio.

Artículo 112. La falta de quórum se establece, cuando es verdaderamente notoria, por una simple declaración del Presidente de la Cámara y, cuando es dudosa, por la lista que pasará la Secretaría, por acuerdo de la Presidencia o a petición de un miembro de la Asamblea.

Artículo 113. Cuando algún individuo de la Cámara quisiera que se lea algún documento en relación con el debate para ilustrar la discusión, pedirá la palabra para el solo efecto de hacer la moción correspondiente y aceptada que sea por la Cámara, la lectura del documento deberá hacerse por uno de los Secretarios, continuando después en el uso de la palabra el orador.

Artículo 114. Antes de cerrarse en lo general la discusión de los proyectos de ley, y en lo particular cada uno de sus artículos, podrán hablar seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la Comisión dictaminadora y de los Secretarios de Estado. En los demás asuntos que sean económicos de cada Cámara, bastará que hablen tres en cada sentido, a no ser que ésta acuerde ampliar el debate.

Artículo 115. Cuando hubieren hablado todos los individuos que puedan hacer uso de la palabra, el Presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a la votación; en el segundo, continuará la discusión; pero bastará que hable uno en pro y otro en contra, para que se pueda repetir la pregunta.

Artículo 116. Antes de que se declare si el punto está suficientemente discutido el Presidente leerá en voz alta las listas de los individuos que hubieren hecho uso de la palabra, y de los demás que aun la tuvieren pedida.

Artículo 117. Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido y, si es aprobado, se discutirá en seguida los artículos en particular. En caso contrario se preguntará, en votación económica, si vuelve a no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá, en efecto, para que lo reforme, mas si fuere negativa, se tendrá por desechado.

Artículo 118. Asimismo, cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso se procederá a la votación, en el segundo volverá el artículo a la Comisión.

Artículo 119. Si desechado un proyecto en su totalidad, o alguno de sus artículos, hubiere voto particular, se pondrá este a discusión, con tal de que se haya presentado a lo menos un día antes de que hubiese comenzado la discusión del dictamen de la mayoría de la Comisión.

Artículo 120. Si algún artículo constare de varias proposiciones, se pondrá a discusión separadamente una después de otra, señalándolas previamente su autor o la Comisión que les presente.

Artículo 121. Cuando nadie pida la palabra en contra de algún dictamen, uno de los individuos de la Comisión informará sobre los motivos que esta tuvo para dictaminar en el sentido que lo haya hecho, se procederá a la votación.

Artículo 122. Cuando sólo se pidiere la palabra en pro, podrán hablar hasta dos miembros de la Cámara.

Artículo 123. Cuando sólo se pidiere la palabra en contra, hablarán todos los que la tuvieren, pero después de haber hablado tres, se preguntará si el punto está suficientemente discutido.

Artículo 124. En la sesión en que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados.

Artículo 125. Leída por primera vez una adición y oídos los fundamentos que quiera exponer su autor, se preguntará inmediatamente si se admite o no a discusión. Admitida, se pasará a la Comisión respectiva; en caso contrario, se tendrá por desechada.

Artículo 126. Cuando los Secretarios de Despacho fueren llamados por la Cámara o enviados por el Ejecutivo para asistir a alguna discusión, podrán pedir el expediente para instruirse, sin que por esto deje de verificarse la discusión en el día señalado.

Artículo 127. Para los efectos del artículo anterior, se pasará oportunamente por las Secretarías de ambas Cámaras a la Secretaría correspondiente del Ejecutivo, noticia de los asuntos que vayan a discutirse y que tengan relación con ella, especificando los días señalados para la discusión.

Artículo 128. Antes de comenzar la discusión podrán los Secretarios de Despacho informar a la Cámara lo que estimen conveniente y exponer cuántos fundamentos quieran en apoyo de la opinión que pretendan sostener.

Artículo 129. Cuando un Secretario de Estado se presente a alguna de las Cámaras, por acuerdo de la misma, se concederá la palabra a quien hizo la moción respectiva, en seguida al Secretario de Estado para que con-

teste o informe sobre el asunto a debate y posteriormente a los que la solicitaren en el orden establecido en los artículos precedentes.

Artículo 130. Cuando algún Secretario de Estado concurra a las Cámaras para informar sobre algún proyecto de ley a discusión o sobre cualquier asunto a debate, ya sea invitado por el Ejecutivo o a iniciativa propia, se concederá primero la palabra al Secretario de Estado presente para que informe a la Cámara lo que estime conveniente y exponga cuantos fundamentos quiera en apoyo de la opinión que pretenda sostener; después se concederá la palabra a los miembros de la Asamblea inscritos en la Presidencia en el orden establecido en este Reglamento. Si durante la discusión el Secretario o Secretarios presentes fueren interrogados, podrán contestar entre los debates las intrrogaciones de que fueren objeto. Si alguno de los diputados o senadores inscritos en pro quisiese ceder su turno al Secretario de Estado presente, se concederá a este la palabra, sin perjuicio de que al venir la discusión se permita hablar al Secretario de Estado sobre los puntos versados durante el debate.

Artículo 131. Los Secretarios de Despacho no podrán hacer proposiciones ni adición alguna en las sesiones. Todas las iniciativas o indicaciones del Ejecutivo deberán dirigirse a la Cámara por medio de oficio.

Artículo 132. Todos los proyectos de ley que consten de más de treinta artículos podrán ser discutidos y aprobados, por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en que los dividieren sus autores o las Comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acuerden la Cámara respectiva, a moción de uno o más de sus miembros; pero se votará separadamente cada uno de los artículos o fracciones del artículo o de la sección que esté a debate, si lo pide algún miembro de la Cámara y esta aprueba la petición.

Artículo 133. En la discusión en lo particular, se podrán apartar los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la Asamblea quieran impugnar; y lo demás del proyecto, que no amerite discusión, se podrá reservar para votarlo después en un solo acto.

Artículo 134. También podrán votarse, en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos, en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados.

Cuando hicimos referencia a los momentos del debate, expresábamos que en ambos sistemas, parlamentario y presidencial, existían los mismos elementos de composición; discurso, discusión, preguntas y repreguntas, interpelación, suspensión y cierre del debate.

En el reglamento en vigor podemos observar cómo el discurso se abre con la lectura de la iniciativa, proposición, oficio o dictamen y el voto particular si lo hubiere.

Forma también parte del discurso, la participación de cada orador que al expresar su opinión, con libertad conceptual plena, sólo encuentra las limitaciones reglamentarias en cuanto a su registro para hablar en contra o en pro del proyecto, número de veces que puede hacerlo, tiempo de que disponga.

Las discusiones se reglamentan con objeto de no caer en cuestiones fuera de tema o personales, de acuerdo a los preceptos estatuidos; deben efectuarse tanto en lo general como en lo particular cuando la iniciativa presentada sea proyecto de ley. Es principio irreversible en nuestra legislación que las discusiones no pueden llevarse a efecto en forma de diálogo. También se

regula la posibilidad de solicitar la palabra para rectificar hechos, contestar alusiones personales, moción de orden y reclamación de quórum, que como partes de la discusión son derechos que ostentan todos los miembros de la Cámara respectiva siguiendo el procedimiento normativo conducente.

Las preguntas y repreguntas se encuentran reguladas un mínimo en nuestro sistema, al facultarse a los legisladores poder solicitar la explicación de los fundamentos de un dictamen hecho por la comisión respectiva y demás casos previstos, así como los que se formulan a los Secretarios de Estado cuando estos se presentan a la Asamblea, ya por sí o a requerimiento de las Cámaras, en la forma y términos que contiene la norma respectiva.

La suspensión del debate está claramente tipificada en el reglamento, el cual dispone las formas adecuadas y las posibilidades de efectuarlo, como son: la lectura de algún documento relacionado con el debate, que lo suspende momentáneamente; la moción suspensiva; la falta de quórum ya iniciada la sesión, y en los casos en que se ejerce el derecho de adiciones o modificaciones, en que, admitida por la asamblea, pasa a la Comisión respectiva, para reanudar el debate en cuanto se presente el dictamen relativo.

El cierre del debate, de acuerdo a las normas establecidas, sólo puede realizarse cuando se han cumplido todos los requisitos del discurso y discusiones, o por el hecho de no haber registro de oradores, o en fin, en los casos exclusivos de pro y de contra sobre una propuesta desechada.

La interpelación de nuestro sistema está sometido exclusivamente al cumplimiento del contenido del artículo 93 constitucional, referido a la presencia de un Secretario de Estado en la asamblea, que no acarrea responsabilidad personal alguna, como en el parlamentarismo, toda vez que es meramente informativa en cuanto se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría, y por tanto no puede llegarse al caso de voto de censura.

Independientemente de lo anterior, la legislación mexicana contiene la libertad del orador de criticar o censurar a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de las atribuciones, pero no extralimitarse con injurias o calumnias, ya que ello da derecho al ofendido de presentar la reclamación respectiva, que con intervención del Presidente seguirá el procedimiento reglamentario establecido en el artículo 107.

Hay que concluir afirmando que el debate, característico de los estados democráticos, abandonado durante un tiempo en las asambleas legislativas, ha ido recobrando paulatinamente su lugar, ya que en la actualidad se considera que estos cuerpos colegiados deben tener la doble característica de ser representativos y deliberantes, dado que el debate está subyacente en la naturaleza misma de la representación mediante técnicas y reglamentación adecuada, en aras del equilibrio necesario y compensado, que evitando el abuso de la tribuna en favor personal beneficie a la colectividad que representa.

En las asambleas actuales, conquistada la libertad de actividad en su organización interna, las cámaras, reguladas por la Constitución, votan su reglamentación, eligen su presidencia y formulan el orden del día acorde a su criterio sin intervención del Ejecutivo.

Los debates, salvo determinación reglamentaria, guardan el carácter público y se inscriben en el diario de debates respectivo. Se mantiene la libre participación regulando exclusivamente el procedimiento que recoge el reglamento interior, en el capítulo respectivo. Sus miembros tienen el beneficio constitucional de inviolabilidad en sus expresiones, a fin de evitar que se

puedan emprender persecusiones injustificadas, como de hecho ha sucedido en otros tiempos, para impedir tomar parte en el debate, con lo cual se asegura la eficacia de las tareas encomendadas a su investidura.

CAPITULO XII

LA REVISION DE LOS PROYECTOS DE LEY

por

JOSE GUILLERMO SALAS ARMENDARIZ

Definición.—Antecedentes.—Lo que establece el Art. 72.—Iniciativa y proyecto.—Cámara de origen y revisora.—Cuando no hay revisión.—Caso de revisión con aceptación de la revisora.—Los casos de secreto.—El paso de una cámara a otra.—La comisión de corrección de estilo y el asiento en el libro de leyes.—El paso al ejecutivo.—La obligación de promulgar.—El derecho de veto en la revisión de las leyes.—Caso de rechazo total por la revisora.—Los casos de rechazo parcial, modificación o adición.—La interpretación legislativa.

Definición.

La revisión de los proyectos de ley puede ser definida como el acto legislativo por medio del cual una de las Cámaras del Congreso conoce de un proyecto de ley o decreto ya aprobado por la colegisladora. Este trámite en el proceso de formación de las leyes es particularmente propio de un sistema bicameral, pues la existencia de dos Cámaras da oportunidad para que una de ellas analice lo que aprueba la otra, de tal manera que la abundancia en la discusión contribuya al esclarecimiento de criterios y madurez de juicio, sobre todo si cada una de las Cámaras obedece a diferentes conceptos de la teoría política, como en el caso de nuestro país en donde la Cámara de Diputados se integra por representantes del pueblo, mientras que la de Senadores se forma con representantes de las entidades federativas. Entendida así, la revisión de los proyectos de ley no debe representar oposición entre las Cámaras o una dilación en las discusiones parlamentarias, sino un procedimiento establecido para enriquecer un proyecto de ley con el nuevo estudio del mismo, aplicando los criterios privativos de cada una de las Cámaras, que pueden devenir en aceptación, rechazo parcial o total, en modificación o adición de lo revisado.

Antecedentes.

Por razones metodológicas, en este capítulo, examinaremos el artículo 72 de la Constitución con un enfoque dirigido, esencialmente, al examen de los casos de revisión que establece. El texto vigente del artículo 72 constitucional es el mismo que fue aprobado en la 41 Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada el 14 de enero de 1917. Con posterioridad a esa fecha sólo ha sufrido una pequeña reforma —se suprimió la parte final del segundo párrafo del inciso j) que decía ". . . que expida la Comisión Permanente, *en el caso del artículo 84*"— publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de noviembre de 1923. Su antecedente histórico inmediato lo encontramos en las reformas constitucionales de noviembre de 1874, que reinstauraron el sistema bicameral, y con él los casos de revisión, suprimido en la Constitución de 1857. Su antecedente remoto lo encontramos previamente en la instauración en nuestro país del sistema bicameral y con él de los casos de revisión, ambos incluidos en la Constitución de 1824, en las Leyes Constitucionales de 1836 y en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

El artículo 72.

Establece el artículo 72 constitucional, el procedimiento a que deben apegarse los proyectos de ley o decreto que son facultades del Congreso de la Unión, señalando que en estos casos los mencionados proyectos deberán discutirse sucesivamente en ambas Cámaras y a continuación sienta las bases

sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. Es decir, el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está formado de dos partes esenciales, la primera de las cuales estipula:

"Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones".

La anterior, que se repite en el texto del artículo 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos, puede ser llamada la parte orgánica, por cuanto complementa las disposiciones constitucionales que propiamente establecen la estructura del poder público y señalan sus principales funciones, en tanto que el resto del artículo, del inciso a) al inciso j), puede ser llamada la parte reglamentaria por cuanto apunta el modo de proceder en cada una de las situaciones susceptibles de ocurrir después de presentarse un proyecto de ley o decreto que no sea privativo de alguna de las Cámaras. Este criterio se confirma con la lectura del artículo 135 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala: "Las Cámaras procederán en la revisión de los proyectos de ley, de conformidad con lo que preceptúa sobre la materia el artículo 72 de la Constitución". Es decir, en la parte relativa a la revisión de los proyectos de ley, el Reglamento remite a la Constitución directamente por lo que, en realidad, los artículos 136 a 145 del mencionado Ordenamiento, propiamente no reglamentan sino que complementan lo dispuesto en el texto constitucional.

Cabe señalar que esta primera parte del artículo 72 complementa los artículos 74 y 76 que fijan las facultades exclusivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, pues al expresar "todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras . . ." da a entender, aún cuando sea en forma indirecta, que también tienen carácter de ley o decreto aquellas resoluciones propias de alguna de ellas, declaración que se hace en froma expresa en el artículo 70 por lo que se refiere a las resoluciones del Congreso, pero que se omitió en lo relativo a cada una de las Cámaras que lo forman cuando actúan en asuntos propios de sus facultades exclusivas. Este criterio se confirma en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos cuando al referirse a la fórmula para la expedición de las leyes, en su artículo 169 expresa:

"Las leyes que las Cámaras votaren en ejercicio de sus facultades exclusivas . . ."

Iniciativa y proyecto.

Para mayor claridad de los conceptos que maneja el artículo que comentamos, debemos precisar la diferencia existente entre iniciativa y proyecto de ley o decreto toda vez que en la práctica estos términos se usan indistintamente. Técnicamente la proposición que hacen las personas y grupos con derecho a iniciar leyes o decretos se llama iniciativa y una vez que ésta es estudiada por la comisión o comisiones correspondientes y se ha producido el dictamen se convierte en proyecto de ley o decreto. Igualmente la dispensa que otorgan las Cámaras, por acuerdo expresa, a aquellas iniciativas que se califican de urgente o de obvia resolución, las convierte en proyectos de

ley. Lo anterior puede confirmarse con la lectura del artículo 71, del texto del inciso i) del artículo 72 que nos ocupa, de los artículos 55, 56, 57, 58 y del párrafo final del artículo 94 del Reglamento.

Cámara de Origen y Revisora.

Del texto de los incisos que forman el artículo 72 se desprende que en la discusión sucesiva que realizan las Cámaras que integran el Congreso, una de ellas es llamada Cámara de origen y la otra Cámara revisora. Será Cámara de origen aquélla en la cual se presente la iniciativa de ley o decreto. Será Cámara revisora la que conozca de un proyecto aprobado ya por la otra, pudiendo ambas, la de Diputados o la de Senadores, tener esta categoria indistintamente, salvo en los casos que se trate de proyectos relativos a empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, pues en estos casos la Cámara de Diputados será siempre Cámara de origen y el Senado, Cámara revisora, por ordenarlo así, expresamente, el inciso h) del artículo 72 que examinamos. (Artículo 62 del Reglamento).

Hay una sola circunstancia que permite en algunos casos que la Cámara de origen deje de serlo para convertirse en Revisora; es la señalada en el inciso i) del artículo 72, cuando indica que "las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión Dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara".

Cuando no hay revisión.

Antes de entrar al examen de los casos de revisión que reglamenta el artículo 72 es conveniente ver las disposiciones que contienen algunos de los incisos que no tratan los casos de revisión en sí, sino alguna parte del proceso por el que pasan las iniciativas que deben discutirse en ambas Cámaras. Lo hemos hecho ya con los incisos h) e i), pasaremos ahora a considerar el caso previsto en el inciso g) del artículo 72 constitucional que señala: "Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año". El inciso es claro y el único comentario es que en esta situación no existe revisión puesto que la Cámara colegisladora no llega a tener conocimiento del asunto desechado.

Caso de revisión con aceptación de la revisora.

Pasaremos ahora al inciso a) del artículo 72 constitucional que expresa: "Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente". Se da aquí el caso de revisión más sencillo pues la Cámara revisora acepta, aprobándolo, el proyecto de ley o decreto que le es enviado por la Cámara de origen, pasando al Ejecutivo y sin ser observado por éste, debe ser publicado inmediatamente.

Lo que dice el Reglamento.

Es oportuno en este momento añadir lo que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso expresa para complementar las disposiciones constitucionales acerca de los proyectos que pasan a revisión y posteriormente al Ejecutivo. Se trata de una serie de medidas que cuidan los detalles del trámite y que consideramos podrían guardar un orden más lógico, apegado a una más clara técnica jurídica.

Los casos de secreto.

Después del artículo 135 que remite al texto constitucional, como ya comentamos, parece más racional colocar el artículo 145 que establece una norma reglamentaria, general a todos los casos de revisión, en la siguiente forma: "No podrá la Cámara revisora tratar en público los asuntos que se hayan tratado en secreto en la Cámara de su origen; pero sí podrá tratar en secreto los que en aquella Cámara se hayan discutido públicamente. El objeto de esta disposición es garantizar el respeto al criterio adoptado por la Cámara de origen sobre la necesidad de tratar determinados casos en forma secreta; si lo normal es que la gran mayoría de los asuntos se traten públicamente y sólo cuando se dan motivos graves el tratamiento es secreto, una vez iniciado éste debe mantenerse en consideración a la gravedad de las razones que obligaron a tomar esta determinación. Sólo debemos hacer notar que para lograr este objetivo el artículo debería adicionarse con una parte final que obligara a la Cámara de origen a respetar el tratamiento secreto iniciado por la revisora cuando ésta le regrese proyectos rechazados, modificados o adicionados.

El paso de una Cámara a otra.

A continuación debería venir el artículo 141 del mencionado reglamento, que establece: "Los proyectos que pasen de una a otra Cámara para su revisión, irán firmados por el Presidente y dos secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolver aquéllos. Respecto a los documentos que obren impresos en el expediente, será bastante que vayan foliados y marcados con el sello de la Secretaría". En seguida colocaríamos el artículo 142 que dispone: "En los casos graves o urgentes se podrá omitir el extracto a que se refiere el artículo anterior; pero pasará una comisión nombrada por el Presidente, a la Cámara revisora, para que, al entregar el expediente original informe sobre los principales puntos de la discusión y exponga los fundamentos que motiven la gravedad o urgencia del caso". El artículo 143 complementa las anteriores disposiciones de la siguiente manera: "Si la ley de que se trata hubiere sido aprobada con dispensa de trámites y aun sin el dictamen de la comisión, entonces la que nombre el Presidente de la Cámara para ir a informar a la revisora, deberá ser presidida por el autor del proyecto que motivare ese incidente, si fuere algún miembro de la Cámara".

Estas disposiciones reglamentarias obedecen al propósito de que la Cámara revisora tenga cabal conocimiento, verbal o por escrito, de todas aquellas

consideraciones que motivaron, en la Cámara de origen, la aprobación del proyecto de ley o decreto que se le envía, pues así estará en posibilidad de conocer integralmente el asunto que provoca su acción y por ende de cumplir en forma más idónea su tarea.

La corrección de estilo y el asiento.

Guardando el orden general a seguir en los casos de revisión, debería colocarse a continuación el contenido del artículo 139 que expresa: "Después de aprobados en lo particular todos los artículos de una ley por la Cámara que deba mandarla al Ejecutivo para su promulgación, así como las adiciones o modificaciones que se les hicieren, pasará el expediente relativo a la Comisión de Corrección de Estilo para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la brevedad posible". El artículo 140 del reglamento continúa lo que dispone el anterior en la siguiente forma: "Esta minuta deberá contener exactamente lo que hubieren aprobado las Cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley que se contraigan, que las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes". A continuación debería colocarse el artículo 138 del actual reglamento que dispone: "Antes de remitirse una ley al Ejecutivo para que sea promulgada, deberá asentarse en el libro de leyes de la Cámara respectiva".

El paso al Ejecutivo.

Vendría a continuación el texto del artículo 144 que expresa: "Los expedientes que deban pasar al Ejecutivo en cumplimiento del inciso a) del artículo 72 de la Constitución, ya sea luego que fueren aprobados por ambas Cámaras o solamente por alguna de ellas cuando la expedición de la ley fuere de su exclusiva facultad, se remitirán en copia y con los documentos a que se refiere el artículo 141". En seguida podríamos colocar las disposiciones del artículo 136: "Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley por la Cámara revisora o por el Ejecutivo, al volver a la de su origen, pasará a la Comisión que dictaminó, y el nuevo dictamen de ésta sufrirá todos los trámites que prescribe este reglamento". Y finalmente el texto del artículo 137: "En el caso del artículo anterior, solamente se discutirán y votarán en lo particular los artículos observados, modificados o adicionados".

Las anteriores disposiciones integran la totalidad del articulado que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dedica a la revisión de los proyectos de ley y por ello, nuevamente insistimos, fácilmente puede comprenderse que la verdadera reglamentación, en lo que a revisión de proyectos de ley se refiere, está contenida en el texto del artículo 72 constitucional. Tal impropiedad puede explicarse, quizá, en el deseo del legislador de precisar los trámites, estableciendo un mecanismo, a nivel de la Constitución, que obligará a realizar los propósitos de la revisión en forma ágil y eficaz.

La obligación de promulgar.

Volviendo al texto constitucional, debemos comentar, en relación con lo que dispone el mencionado inciso a) para que el Ejecutivo Federal publique de inmediato los proyectos de ley o decreto que le son remitidos por el Poder Legislativo, que se trata de un complemento de lo que sobre el particular dispone el artículo 89 de la Constitución que, al enumerar las facultades y obligaciones del Presidente, señala en primer lugar: "I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

En relación a lo anterior debemos señalar que, en teoría, puede presentarse una situación no comprendida en las disposiciones constitucionales, en el caso de que el Ejecutivo no publique el proyecto de ley o decreto que le ha sido enviado para ese efecto. El incumplimiento de esta obligación no se encuentra sancionado ni se señala recurso para que el Poder Legislativo pudiese suplir tal omisión que, repetimos, teóricamente puede darse, estableciendo de ser así una situación de hegemonía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo.

Del plazo.

El inciso b) del artículo 72 expresa: "Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observación a la Cámara de su origen, dentro de 10 días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido".

Lo anterior significa que para considerar aprobado por el Poder Ejecutivo un proyecto de ley votado por el Congreso no es necesaria una declaración expresa sino que basta el transcurso de 10 días hábiles sin que el proyecto sea regresado con observaciones a la Cámara de su origen.

Aquí es oportuno hacer una reflexión sobre lo que parece ser una omisión en el texto constitucional que da como resultado la dilación u obstrucción en el proceso de revisión de los proyectos de ley o decreto. Efectivamente, si la Constitución da un plazo de 30 días a la Cámara de origen para que la comisión dictaminadora rinda dictamen sobre las iniciativas que le sean turnadas y de no producir su dictamen en este plazo autoriza para que el mismo proyecto pueda presentarse y discutirse en la otra Cámara; si por otra parte se señala al Ejecutivo un plazo de 10 días útiles para hacer observaciones y vencido éste se considera aprobado el proyecto que le remita el Legislativo, es manifiesto el propósito del legislador de expeditar la formación de las leyes y por ello resulta incongruente que ni en el texto constitucional, ni en el reglamentario, se señale a la Cámara Revisora un plazo para su acción de manera que la revisión de los proyectos de ley o decreto no tenga, como en realidad sucede en numerosas ocasiones, dilaciones que paralizan prácticamente la formación de una ley.

El derecho de veto.

Por otra parte, las observaciones que hace el Titular del Poder Ejecutivo a los proyectos de ley o decreto aprobados por el Congreso de la Unión, que le son enviados para su promulgación, constituyen el derecho de veto que, cuando se ejerce, objetando total o parcialmente una ley o decreto, interrumpe y modifica el trámite ordinario del proceso legislativo. En realidad, el derecho de veto que la Constitución otorga al Poder Ejecutivo es una función legislativa de carácter negativo en la generación de la ley.

El derecho de veto sólo puede ejercerse por el Titular del Poder Ejecutivo contra las resoluciones del Congreso, salvo en el caso del inciso j) que dispone: "El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de algunas de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente." Innecesariamente la prohibición del veto se extiende aquí a las resoluciones de la Cámara o de la Permanente, toda vez que en nuestro régimen de derecho el Ejecutivo no tiene más facultades que aquéllas expresamente señaladas por la Constitución y en el caso que nos ocupa, el artículo 72 solamente lo autoriza a vetar las resoluciones del Congreso.

Visto ya el derecho de veto que la Constitución otorga al Poder Ejecutivo y la forma y plazo que tiene éste para ejercerlo, desde el punto de vista de su influencia en el trámite ordinario del proceso legislativo, especialmente en los casos de revisión, veremos a continuación los efectos que producen las observaciones que hace el Ejecutivo. En primer lugar el inciso c) del artículo 72 dispone: "El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto serán nominales."

Lo anterior ratifica lo dispuesto en el inciso b), indicando que el proyecto de ley debe ser devuelto a la Cámara de su origen y a continuación establece el trámite que debe cumplirse en la nueva discusión, tanto en la Cámara de origen como en la revisora. Esta disposición constitucional, como ya lo hemos expresado, es complementada por los artículos 136 y 137 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, que disponen que el proyecto observado o modificado por el Ejecutivo deberá pasar, al volver a la Cámara de su origen, a la comisión que dictaminó; que el nuevo dictamen de ésta deberá correr todos los trámites que prescribe el reglamento y por último, señala el mencionado artículo 137 que solamente se discutirán y votarán en lo particular los artículos observados, modificados o adicionados.

Sobre esta fracción es importante hacer notar que establece la primacía del Poder Legislativo en el cumplimiento de las funciones que le son específicas; su contenido solamente obliga a conocer las observaciones del Ejecutivo, pero en caso de ser desestimadas no paralizan el proceso legislativo y el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Es de-

cir, en este aspecto la Constitución hace una clara separación de poderes y sostiene el Juicio del Legislativo en su campo de acción consagrando que en caso de desacuerdo entre el Congreso y el Ejecutivo, prevalece la decisión adoptada por el primero de ellos y el segundo deberá acatarla sin más trámite.

Caso muy distinto, que pone de relieve el aspecto que tratamos, es el desacuerdo entre ambas Cámaras que sí puede paralizar el proceso de formación de una ley.

Caso de rechazo total por la Revisora.

En los casos de revisión a que se refieren los incisos d) y e) del artículo 72 constitucional hay un fondo común: Debe existir acuerdo entre las dos Cámaras para que los proyectos de ley o decreto lleguen a tener vigencia; el desacuerdo de opinión entre ambas Cámaras suspende el proceso de formación de una ley y obliga al Poder Legislativo a esperar hasta el próximo período de sesiones para que el proyecto vuelva a presentarse nuevamente. Lo anterior se hace evidente en la parte final del inciso e), que establece la posibilidad de un proyecto suspendido en la parte en que ambas Cámaras no han podido ponerse de acuerdo y expedido, como ley o decreto, sólo en aquello en que las Colegisladoras coincidieron.

La fracción d) del artículo 72 de la Constitución expresa: "Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero, si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones."

Se plantea aquí el caso de rechazo total por la Cámara revisora del proyecto que le ha sido enviado por la Cámara de origen, es decir el caso de desacuerdo entre ambas Cámaras que puede obligar a ambas a conocer dos veces el mismo proyecto. A la de origen al recibirlo como inicitiva para aprobarlo como proyecto de ley o decreto y en segunda ocasión para conocer el criterio discrepante de la Cámara revisora, criterio con el que puede coincidir, en cuyo caso enviará el proyecto al Ejecutivo, o bien puede discrepar para regresarlo a la Colegisladora. La Cámara revisora conoce los proyectos en revisión cuando le son enviados por la Cámara de origen y los puede conocer nuevamente cuando habiendo discrepado de ellos, la Cámara de origen sostiene su original criterio, regresándolos para que nuevamente lo tome en consideración y los resultados confirman la tesis arriba expuesta: sólo cuando las Cámaras estén de acuerdo el proyecto se convertirá en ley; si no se ponen de acuerdo el proyecto quedará detenido pues no podrá presentarse en el mismo período de sesiones.

Casos de rechazo parcial.

La fracción e) del artículo 72 dispone: "Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cá-

mara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes."

En esta fracción e) del artículo 72 constitucional, se tratan los casos de rechazo parcial, modificación o adición de un proyecto de ley o decreto, por la Cámara revisora. Podemos decir que el procedimiento a seguir es igual al que plantea el inciso d), con una modificación: Solamente se discutirá en la Cámara de origen sobre la parte rechazada, sobre las reformas o adiciones.

En cuanto a las partes del proyecto de ley o decreto desechadas, modificadas o adicionadas por la Cámara revisora, deberán lograr la aprobación de la Cámara de origen para que el proyecto pueda pasar al Ejecutivo. Si esta aprobación no se logra, el proyecto de ley o decreto debe volver a la Cámara revisora a efecto de que tome en consideración las razones por las cuales la Cámara de origen no aprobó. Si estas razones convencen a la revisora, el proyecto pasa al Ejecutivo, pero si la revisora insiste en el criterio con el cual rechazó, modificó o adicionó un proyecto de ley o decreto, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones. Puede en este momento darse el caso a que ya hemos hecho referencia, de que en un mismo proyecto de ley o decreto una de sus partes quede suspendida y la otra se expida como ley o decreto, situación que, insistimos, reafirma el criterio expuesto en el análisis de este artículo: En la revisión de los proyectos de ley o decreto es necesario el acuerdo de ambas Cámaras para que el proyecto se convierta en ley. El desacuerdo entre ambas Cámaras produce el efecto de suspender el proceso Legislativo. El desacuerdo entre el Congreso y el Poder Ejecutivo sólo modifica y demora el trámite pero prevalece el criterio del Poder Legislativo y el proyecto debe convertirse en ley o decreto.

La interpretación legislativa.

Nos queda, finalmente, examinar lo que dispone la fracción f) del artículo 72 constitucional lo cual señala: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación."

Se trata aquí de establecer una norma de carácter general que uniformice el procedimiento legislativo en todos los casos de que conoce el Congreso o una de las Cámaras. Por lo que toca a los casos de reforma o derogación no hay ninguna duda de que se trata de funciones eminentemente legislativas, no así en el caso señalado en primer lugar en el inciso f) de "interpretación",

puesto que es bien sabido que la interpretación de las leyes, dentro de nuestro sistema constitucional, es una de las facultades del Poder Judicial.

Es necesario pues explicar el término "interpretación" que emplea el inciso f) del artículo 72 constitucional, diciendo que debe entenderse como "aclaración", o más aún como "interpretación auténtica" que por emanar del Legislador es una de las formas de interpretación distinta de la Judicial ya que en tanto la primera aclara en forma general el texto de una ley o explica su espíritu o precisa los motivos del Legislador, la segunda, la que hacen los tribunales, sólo interpreta en cada caso concreto el sentido que debe darse a la ley, guardando todos los trámites, procedimientos o solemnidades que llevan a la sentencia.

CAPITULO XIII

LAS VOTACIONES

Por

MIGUEL ANGEL GONZALEZ RODRIGUEZ

Antecedentes históricos.—Sus clases: a) Nominales; b) Económicas; c) Por cédula.—Procedimiento para la votación nominal.—Casos en que debe aplicarse la votación nominal.—Procedimiento para la votación económica.—Casos de aplicación de la votación económica.—El recurso de revisión del cómputo de votos.—El procedimiento para la votación por cédulas.—Casos de aplicación de la votación por cédulas.—Lo que consignan los artículos 84 y 85 de la Constitución para la designación del Presidente de la República, en caso de falta absoluta o temporal de éste.—El requisito de mayoría absoluta: El Artículo 72 Constitucional y el 158 del Reglamento. Mayoría simple, absoluta y calificada.—Los casos de excepción: a) Las dos terceras partes de los votos presentes; b) Las dos terceras partes de los miembros.—Los casos de empate.—La no excusa del voto.—La votación de los artículos correspondientes a dictámenes.

Antecedentes históricos.

Es conveniente, antes de iniciar las consideraciones doctrinales sobre el tema de las votaciones, hacer algunas breves referencias históricas de las mismas.

El Reglamento del Congreso de Chilpancingo, dictado por el Generalísimo José María Morelos y Pavón el 11 de septiembre de 1813 y promulgado dos días después, considerado el primer ordenamiento electoral del México Independiente, reguló las actividades de esta Asamblea. En su artículado establecía, entre otras disposiciones, el proceso de elección de los diputados representantes de sus respectivas provincias. Es conveniente hacer notar que la forma de las elecciones y las votaciones eran dispensadas de la rigidez en cuanto a la perfectibilidad, puesto que la situación imperante en esa época exigía la urgencia de resolución en los procedimientos. Las votaciones se definían por mayoría y: "...discutido un asunto echará cada diputado... en uno de los dos globos que se destinarán a este fin... la cedulita de apruebo o no apruebo..." (Art. 22). Se empleaba también el término "pluralidad de votos" para decidir las votaciones (Arts. 24, 45, 51, 53). Asimismo, las votaciones se decidían por discusión del cuerpo deliberante (Art. 27). El voto sería directo y secreto.

El Reglamento Interior de las Cortes, vigente por el Decreto LXXXVII del 29 de junio de 1821 y publicado al día siguiente, regulaba entonces las votaciones en base a la pluralidad de votos (Art. 15), a una pluralidad absoluta de votos (Arts. 17 y 25), al voto decisivo (Art. 31), a la suerte (Art. 66), a las presencias, solamente cuando se acordaran resoluciones que no formaran leyes (Art. 70) y a la opinión (Art. 77). Las votaciones se hacían de tres modos: 1) por el acto de levantarse los que aprueben, y quedar sentados lo que reprueben; 2) por la expresión individual de sí o no, y 3) por escrutinio. Señalaba, también, la secuencia del proceso en las votaciones y en los modos y maneras como el voto podía expresarse y contarse (Arts. 113 al 126 inclusive). Llama la atención lo dispuesto sobre los empates, pues cuando continuaban a presentarse en los casos de elección de personas, era la suerte lo que los decidía (Art. 124). Las cédulas (bolitas de mano) se depositaban en una caja que podía o no estar cerrada con llave (Art. 123).

El Soberano Congreso Constituyente Mexicano decretó el 25 de abril de 1823 el Reglamento que regularía al Soberano Congreso en su gobierno interior. Las votaciones se harían al igual que en el Reglamento Interior de las Cortes, de los tres modos siguientes: 1) por el acto de levantarse los que aprueban, y quedar sentados los que reprueban; 2) por la expresión individual de sí o no, y 3) por escrutinio (Art. 100). El voto del Presidente del Congreso no era preferente sino singular (Art. 17). Se hacía ya mención a la Constitución en cuanto al número de votos señalados para la discusión y aprobación de las leyes y contribuciones generales (Art. 54). Se establecía, tam-

bién, la pluralidad absoluta de votos (Art. 55). Se señalaba que las votaciones podían ser nominales (Art. 101). Se regulaban votaciones a escrutinio no secreto o secreto "... en las primeras, los diputados se acercaban a la mesa y manifestaban al secretario delante del Presidente su voto, y en las segundas, se hacían por cédulas escritas que se entregaban al Presidente, quien sin leerlas las depositaba en una caja..." (Art. 108). La pluralidad absoluta de votos era equiparada con la mayoría absoluta (Arts. 109 y 110), Se utilizaban, también, para la expresión de votos, al igual que en el Reglamento de las Cortes, las bolitas de mano y las cajas con llave para depositar los votos (Art. 110). En los casos de empate sobre elección de personas, se definía la votación, en "último caso", por la suerte (Art. 111).

El Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, con decreto del 23 de diciembre de 1824 dio a conocer el Reglamento de la época para el Gobierno Interior del Congreso General. También en este reglamento se decidían las votaciones por pluralidad absoluta de votos como lo señalan los (Arts. 4, 7, 130, 141). El voto del Presidente no era preferente, y en ciertos casos, si era necesario, se consultaba a la Cámara (Art. 20). Por lo que se refiere a la forma como se harían las votaciones, se establecía que éstas se realizarían en los tres modos siguientes: 1) nominalmente, por la expresión individual de sí o no, 2) por el acto de ponerse de pie los que aprueban, y quedar sentados los que reprueban y 3) por cédulas, en escrutinio secreto (Art. 120). Como se podrá observar, este Reglamento ya presentaba algunas modificaciones con respecto a los Reglamentos precedentes. Asimismo, presentaba variaciones en cuanto a las personas y al número que intervenían en el conteo de los votos (Art. 121) y en los procedimientos (Art. 129). Los casos de empate, sólo eran considerados cuando se realizaban votaciones que no eran para elegir o presentar personas, y se decidían sin recurrir a la suerte (Art. 132).

El decreto número 14,297 del 20 de diciembre de 1897 contiene el Reglamento de la época, para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Al igual que en los reglamentos precedentes se equivalen la pluralidad absoluta de votos con la mayoría absoluta, como puede observarse en los artículos 5 y 7, entre otros. Se alude ya a la mayoría calificada (Art. 61). En este Reglamento, se establecen las diferentes clases de votaciones y el único caso en que no podrán efectuarse. Había tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédulas. Nunca podrían realizarse votaciones por aclamación (Art. 141). Señalaba, asimismo, los modos en que ésas se efectuarían, cómo se harían las computaciones y especificaba los casos en que se harían las tres clases de votaciones, la utilización de las ánforas y las cédulas (Arts. 141 al 159 inclusive). Se establecían ya, las referencias correspondientes tanto a la Constitución como a la Ley Electoral vigente de la época (Art. 151 y otros).

El primero de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, se inició el período único de sesiones del Congreso Constituyente de los Estados Unidos Méxicanos que elaboró el texto Constitucional Supremo que actualmente nos rige. El decreto respectivo dispuso en lo que a nuestro tema interesa, que las sesiones del Congreso se regirían por el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con las modificaciones que el mismo Congreso Constituyente considerara oportuno hacerle, por razón de su encar-

go especial, en las tres primeras sesiones. Las modificaciones entre otras se referían esencialmente al procedimiento de instalación del Constituyente y a las votaciones que serían de tres clases: nominales, económicas y por cédula (Art. 146). Asimismo se regulaban los modos de expresarlas, los instrumentos empleados, las computaciones, los casos en que se aplicarían las tres clases de votaciones, etc. (Arts. del 146 al 164).

Sus clases: a) Nominales, b) Económicas, c) Por Cédula.

Los antecedentes históricos mencionados sobre las votaciones han sido considerados por el vigente Reglamento Interior del Congreso, que con base en las normas constitucionales sobre la materia, regula la forma y procedimiento que han de seguir el Congeso de la Unión y las Cámaras, en sus actividades legislativas.

Por lo que se refiere a las clases de votaciones, el Reglamento en su artículo 146 establece claramente que "Habrá tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula. Nunca podrá haber votaciones por aclamación". El contenido del artículo puede ser dividido en dos partes: en la primera se reglamenta que: "Habrá tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula y en la segunda se establece que: "Nunca podrá haber votaciones por aclamación".

Procedimiento para la votación nominal.

En el Reglamento están determinados los procedimientos para la expresión del voto, cuando las votaciones sean nominales.

Para la realización de las votaciones nominales se debe cumplir con la serie de formalidades establecidas en su artículo 147:

"I. Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente, se pondrá en pie y dirá en voz alta su apellido, y también su nombre si fuere necesario para distinguirse de otro añadiendo la expresión si o no;

II. Un Secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprueben;

III. Concluído este acto, uno de los mismos Secretarios preguntará dos veces en alta voz si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los Secretarios y el Presidente; y

IV. Los Secretarios o Prosecretarios harán enseguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas, uno los nombres de los que hubiesen aprobado, y otro el de los que reprobaren; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación".

El Reglamento señala claramente que las votaciones comenzarán por el lado derecho del Presidente. Esta formalidad excluye el llamado por lista y el de orden alfabético, que se aplica en otros países. Además, exige que cada miembro de la Cámara se ponga en pie y diga en voz alta su apellido y también su nombre si fuera necesario.

Con este modo de votar se prohiben las votaciones por grupo o por partido político. Se exige la identificación de los votantes y el sentido positivo o negativo del voto.

Dos de los Secretarios de la Cámara llevarán por escrito el desarrollo de la votación, apuntando uno de ellos a los que aprueben, y el otro a los que reprueben.

Concluida la votación, pero antes de la computación, uno de los Secretarios preguntará en alta voz si falta algún miembro por votar, y no faltando ninguno, votarán los Secetarios y después el Presidente de la Cámara.

La computación de la votación la harán los Secretarios o los Prosecretarios, quienes desde la tribuna leerán, uno los nombes de los que hubiesen aprobado, y otro, los de los que hubiesen reprobado. Enseguida se dará a conocer el resultado de la votación y se procede a su publicación.

Casos en que debe aplicarse la votación nominal.

La Constitución en el inciso c) del artículo 72 establece el principio general que señala: "... Las votaciones de ley o decreto serán nominales".

Son votaciones nominales las que señala el artículo 148 del Reglamento que establece: "Las votaciones serán precisamente nominales: primero, cuando se pregunta si ha o no lugar a probar algún proyecto de ley en lo general; segundo, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo y tercero, cuando lo pida un individuo de la propia Cámara y sea apoyado por otros cinco. También serán nominales en el caso del artículo 152".

Este artículo reafirma la libertad en la manifestación del pensamiento de los representantes populares. Está estableciendo con claridad meridiana que cualquier miembro de la Cámara puede pedir, cuando sea apoyado por otros cinco diputados, en cualquier asunto camaral y en cualquier momento del procedimiento legislativo, que la votación sea nominal.

El otro caso en el que las votaciones serán nominales, lo establece el artículo 152, que dispone: "Cuando la diferencia entre los que aprueben y los que reprueben no excediese de tres votos, se tomará votación nominal".

Unicamente en los cuatro casos señalados por los artículos 148 y 152 se practicarán votaciones nominales; el resto de las votaciones serán económicas o por cédulas.

Procedimiento para la votación económica.

La votación económica se lleva a cabo en forma muy simple. Es una confrontación entre aquéllos que asumen determinada postura frente a otros que la asumen diversamente. El Reglamento vigente se inclinó por aceptar las posiciones de ponerse en pie o continuar sentado, para llevar a cabo esta clase de votaciones. En otros países se expresa el voto por levantada de mano o por división.

En esta clase de votaciones, la posición del cuerpo substituye a la declaración, positiva o negativa del voto.

"Artículo 150. La votación económica se practicará poniéndose en pie los individuos que aprueben y permaneciendo sentados los que reprueben". De la lectura del artículo se desprende que el ponerse en pie equivale al sí, y el permanecer sentado, al no.

Casos de aplicación de la votación económica.

El artículo 149 del Reglamento señala: "Las demás votaciones sobre resoluciones de la Cámara serán económicas".

La expresión "votaciones económicas" debe referirse a la esencia de la cuestión planteada, objeto de la votación, o sea, para acuerdos que sólo tendrán efecto interno o de trámite. Es decir, no siendo importante para el procedimiento legislativo, lo que la votación debe decidir, se acude a las formas más rápidas para resolver sobre las situaciones que se presenten, ya que las votaciones nominales y aun las votaciones por cédula, requieren de más tiempo para efectuarse.

La realización de las votaciones económicas, tal como lo señala el artículo 149, se llevan a cabo siempre que no procedan las votaciones nominales (Arts. 148 y 152) y las votaciones por cédula (Art. 153).

El recurso de revisión del cómputo de votos.

El recurso de revisión del cómputo de votos puede ser ejercitado por cualquier miembro de la Cámara, para esclarecer alguna duda presentada durante la computación. El recurso consiste en pedir que se cuenten nuevamente los votos; lo que se procederá a hacer inmediatamente.

El recurso de revisión del cómputo de votos está contenido en el artículo 151 que al efecto señala: "Si al dar la Secretaría cuenta del resultado de la votación económica, algún miembro de la Cámara pidiere que se cuenten los votos, se contarán efectivamente. A este fin se mantendrán todos, incluso el Presidente y los Secretarios, en pie o sentados, según el sentido en que hubieren dado su voto; dos miembros que hayan votado, uno en pro y otro en contra, contarán a los que aprueban, y otros dos de la misma clase a los que reprueban; estos cuatro individuos, que nombrará el Presidente, darán razón al mismo en presencia de los Secretarios del resultado de su cuenta, y hallándose conformes se publicará la votación".

El procedimiento para la votación por cédulas.

En este procedimiento intervienen, además de los votantes, el Presidente y los Secretarios, como miembros operativos, con funciones de escrutinio,

cómputo y declaración. Asimismo, se dispone el uso de cédulas y una ánfora en la que serán depositadas las cédulas. El procedimiento está dividido en dos tiempos.

En el primer tiempo, para la votación por cédulas, se procede en la manera siguiente: una vez que los legisladores decidan el sentido en que votarán, anotarán el nombre del individuo o individuos en las cédulas que serán entregadas al Presidente de la Cámara, quien sin leerlas, las depositará en una ánfora que se encontrará colocada en una mesa.

El procedimiento de la votación en su primera fase, está claramente señalado en el artículo 153 del Reglamento, que al efecto establece: "Las votaciones para elegir personas, se harán por cédulas, que se entregarán al Presidente de la Cámara, y éste las depositará, sin leerlas, en una ánfora que al efecto se colocará en la mesa".

El segundo tiempo del procedimiento, o sea el de la computación, esta contenido en el artículo 154, que al efecto señala: "Concluida la votación, uno de los Secretarios sacará las cédulas, una después de otra, y las leerá en alta voz, para que otro Secretario anote los nombres de las personas que en ella aparecieren y el número de votos que a cada uno le tocare. Leída la cédula, se pasará a manos del Presidente y los demás Secretarios, para que les conste el contenido de ella y puedan reclamar cualquiera equivocación que se advierta. Finalmente, se hará el cómputo de votos y se publicará el resultado".

El procedimiento en las votaciones por cédula, exige la identificación de los votantes, y lógicamente de su número, excluyendo el conocimiento del sentido de cada uno de los votos. Posteriormente, cuando se efectúa la computación y se leen en voz alta las cédulas, se conocerá el contenido de los votos. Este procedimiento se conoce con el nombre de "escrutinio secreto", y se efectúa con el depósito de las cédulas, por los representantes populares, en una ánfora previamente escogida y ubicada en la mesa.

Se hace notar que las elecciones por cédula en las Cámaras Legislativas siempre serán para elegir individuos.

Casos de aplicación de la votación por cédulas.

Los casos en que se aplicará la votación por cédulas son siempre aquellos en los que se deben elegir personas. En este punto el artículo 153 del Reglamento, es suficientemente claro: "Las votaciones para elegir personas, se harán por cédulas..."

Los estudiosos, por lo que al tema de votaciones se refiere, opinan que al efectuarse éstas para elegir personas, es preferible llevarlas a cabo con el método del escrutinio secreto, con el fin de dejar en amplia libertad a los votantes.

Designación de Presidente de la República, en caso de falta absoluta o temporal de éste.

La falta del Presidente de la República, absoluta o temporal, es incuestionablemente una de las situaciones más delicadas que se puedan presentar en

materia constitucional. Las soluciones y procedimientos que la Constitución establece en sus artículos 84 y 85 presentan características muy particulares al respecto. En efecto, un análisis detenido de los artículos mencionados, permite afirmar que no obligan a una solución en abstracto, sino que conceden a los representantes populares la libertad de elegir a la persona que ellos consideren más idónea para el cargo de más responsabilidad en nuestro sistema político.

En las diferentes etapas constitucionales del sistema político mexicano, se han tenido varios sistemas para suplir al Presidente de la República electo. La Constitución de 1824 en su artículo 75 establecía la Vice-Presidencia. La Carta Magna de 1857 en su artículo 79, establecía que en caso de falta absoluta o temporal del Presidente de la República, fuera el Presidente de la Suprema Corte, quien supliera la falta. Posteriormente en 1882, fue reformada la Constitución de 1857 al respecto, y desde esa fecha hasta 1896, la suplencia se estableció en favor del Presidente en ejercicio del Senado o de la Comisión Permanente en los períodos de receso. Más tarde, fue nuevamente reformado el sistema de suplencia y desde 1896 hasta el 6 de mayo de 1904, se establecía que se encargaría de la Presidencia de la República, el Secretario de Relaciones Exteriores y si no lo hubiere o estuviere impedido, el Secretario de Gobernación. El 6 de mayo de 1904 fue reimplantada la Vice-Presidencia, extendiéndose la reforma constitucional de la época para que, en caso de falta del Presidente y Vice-Presidente, se encargara del Ejecutivo en calidad de Presidente interino, el Secretario de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, uno de los demás secretarios, siguiendo el orden de la ley correspondiente.

Durante el período carrancista, se suprimió por decreto preconstitucional, la Vice-Presidencia de la República. Finalmente, la Constitución vigente del 5 de febrero de 1917 señala la facultad, al Congreso o a la Comisión Permanente, para designar respectivamente, según el caso, al Presidente interino, substituto y provisional.

El artículo 84 de la Constitución establece: "En caso de falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación del Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente substituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente pro-

visional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente substituto".

A su vez, el artículo 85 Constitucional establece: "Si al comenzar un período constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o, en su defecto, la Comisión Permanente designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.

Si la falta temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior".

Ahora bien, el Reglamento Interior para el Congreso, por cuanto se refiere al procedimiento y forma de elegir el nuevo Presidente, sea interino, provisional o substituto, señala en su artículo 155: "Para la designación del Presidente de la República, en caso de falta absoluta o temporal de éste, se procederá en la forma y términos consignados por los artículos 84 y 85 de la Constitución".

El procedimiento de elección del nuevo Presidente, se complementa por lo que se refiere a la computación de votos y a la declaración del Presidente designado, en base a lo que dispone la Ley Federal Electoral de acuerdo a lo señalado por el artículo 156 del Reglamento del Congreso: "En la computación de los votos emitidos para la elección del Presidente de la República, y en todo lo que a esto se refiere para la declaración del candidato triunfante, se procederá de acuerdo con la Ley Electoral respectiva".

El ordenamiento legal competente, conforme al cual se lleva a cabo el procedimiento de elección, en su caso, de computación de votos y declaración del candidato triunfante, es la Ley Federal Electoral (del 30 de diciembre de 1972) y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1973.

Los artículos 84 y 85 de la Constitución determinan la existencia de tres clases de suplencia: interina, provisional y substituta, en razón directa del tiempo y el órgano que la realiza. La persona designada para desempeñar la suplencia en los tres casos establecidos se denominará presidente interino, provisional o substituto, respectivamente.

El Congreso de la Unión siempre designará al Presidente interino o al substituto, según sea el caso. El Presidente interino deberá, siempre, convocar a elecciones con la excepción del interinato que funcione en los casos de ausencia temporal del Presidente, y el substituto concluirá el período constitucional para el cual fue designado. La Comisión Permanente designará al Presidente provisional, cuando la falta del Presidente sea absoluta, quien entregará el poder, a un presidente interino, cuando la falta ocurra en los dos primeros años del período presidencial constitucional, o al presidente substituto, cuando la falta ocurra en los últimos cuatro años del período

constitucional que es de seis años. La Comisión Permanente, designará, también, si el Congreso de la Unión no estuviese reunido, y la falta del Presidente fuese temporal, un Presidente interino para que actúe durante el tiempo que dure dicha falta.

El contenido de los artículos 84 y 85 de la Constitución revelan que la intención de la Carta Magna, es la de evitar la ausencia, por cualquier causa o en cualquier momento, del titular del Poder Ejecutivo. Además, faculta plenamente al Congreso, como órgano que es de la voluntad popular, para escoger a la persona que desempeñará la titularidad del órgano individual político, más importante del entero sistema político.

Ahora bien, con el fin de señalar claramente cuáles son los mecanismos que el sistema político formal señala para la suplencia del Presidente de la República en caso de falta temporal o absoluta, es necesario distinguir entre los tres presidentes que la Constitución señala:

1) Presidente Interino: Es la persona que el Congreso designa: a) para substituir la falta absoluta del titular, siempre que esta falta absoluta ocurra en los dos primeros años de su período constitucional; b) cuando el presidente electo no se presenta al comenzar el período constitucional respectivo; c) cuando al iniciarse dicho período la elección no estuviese hecha y declarada el primero de diciembre; d) cuando la falta del presidente fuese temporal; y e) cuando la falta del presidente sea por más de treinta días.

   En estos casos el presidente interino no concluye el período, sino que el Congreso convocará a elecciones, en los casos señalados, para que el pueblo elija a quien concluirá el período.

   Asimismo es presidente interino, el designado por la Comisión Permanente en la ausencia temporal del titular.

2) Presidente Substituto: Es la persona designada por el Congreso para suplir la falta absoluta del titular, ocurrida en los últimos cuatro años del período presidencial.

3) Presidente Provisional: Es la persona designada por la Comisión Permanente, cuando la falta del titular fuese absoluta, o no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviese hecha o declarada el primero de diciembre, o la falta del titular fuese temporal.

Respecto a la modalidad, calificación y validez de la votación para elegir Presidente de la República en los casos de falta absoluta y temporal, la Constitución en su artículo 84 señala inequívocamente que el Congreso de la Unión al erigirse en Colegio Electoral: ". . . y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría abosluta de votos, un Presidente interino . . ."

Por lo que se refiere a la modalidad de la votación, en escrutinio secreto, ésta no presenta dificultades. Sin embargo, es interesante hacer notar que en cuanto a la calificación de la votación, ésta es doble. Por una parte, se requiere un quórum calificado de dos terceras partes del número total de los componentes del Congreso, y por la otra, una mayoría absoluta de votos. Esta doble calificación es importante porque el número de votos se cuenta en relación al número total de los componentes del Congreso y al número de presentes. Esta situación jurídica constituye una excepción a la regla general de las votaciones, fundada en el conteo de los votos presentes.

Y bien, si los artículos 84 y 85 de la Constitución establecen claramente la forma y calificación de las elecciones, cuando éstas sean realizadas por el Congreso, no se señala así por cuanto se refiere a la Comisión Permanente. Sin embargo, es oportuno señalar que la Comisión Permanente para cumplir con el contenido de los artículos constitucionales mencionados, deberá llenar los requisitos de modalidad y de la doble mayoría calificada, que están establecidos para el Congreso de la Unión erigido en Colegio Electoral.

El requisito de mayoría absoluta.

El Reglamento vigente para el Gobierno Interior del Congreso señala además de las modalidades y los procedimientos en las votaciones, las condiciones para que éstas tengan validez. El artículo 158 establece que: "Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos".

La simple lectura de este artículo revela que salvo los casos expresos, las deliberaciones válidas en las Cámaras legislativas son las calificadas, como lo son los casos de mayoría absoluta. Se entiende por mayoría absoluta a la deliberación decidida por los votos expresados por la mitad más uno de los presentes de las Cámaras.

La interpretación correcta del artículo 158 es la de que al señalarse únicamente las votaciones por mayoría absoluta y por las dos terceras partes, en los casos determinados, se excluyen las votaciones por mayoría simple, es decir, aquéllas en las que son tomadas en cuenta solamente las mayorías no calificadas.

Ahora bien, tratándose en el título siguiente de este capítulo los casos en que se votará por las dos terceras partes, es oportuno, sin embargo, señalar aquí la contradicción existente entre el artículo 158 del Reglamento del Congreso y el inciso e) del artículo 72 de la Constitución. Establecida en el párrafo precedente la interpretación correcta del artículo 158 del Reglamento, éste se contradice con el inciso e) del artículo 72 de la Constitución: ". . . Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta . . ."

La contradicción entre la disposición constitucional y el artículo del Reglamento es clara; por consiguiente, para eliminarla, debe prevalecer el criterio constitucional. El Reglamento debió incluir los casos específicos de mayoría de votos, es decir, los que son decididos por mayoría simple. Asimismo, el artículo 158 no consideró el caso del artículo 41 del mismo Reglamento que establece la aprobación por mayoría simple.

En base a lo señalado en los párrafos anteriores, es conveniente precisar las tres clases de mayoría: simple, absoluta y calificada. La mayoría simple es la que decide una votación en base al mayor número de votos. La mayoría abosluta es la que decide una votación en base a la mitad más uno de los votos. La mayoría calificada es la que decide una votación en base a un número o porcentaje determinados, exigido para su validez.

Es necesario subrayar que, en base a la regla general en las votaciones, sólo se toman en cuenta los votos de los presentes y no se hacen los cómputos

en relación al número de los componentes de las Cámaras. Esto es consecuencia del hecho que las Cámaras o el Congreso para poder sesionar, deben haber cumplido con los requisitos de quórum. Pero no está por demás señalar dos casos en que la Constitución determina que las votaciones tendrán relación, uno con los componentes del Congreso, y otro con los de la Cámara de Senadores, y no únicamente en base a los presentes. Tales casos son los contenidos en los artículos 84 y 85 de la Constitución, y el 111 de la misma, respectivamente.

Las casos de excepción en los que se exigen las dos terceras partes de los votos presentes.

El Reglamento no especifica los casos en que se requiere votación calificada de dos terceras partes de los presentes. Se limita a señalar en forma genérica en su artículo 158, que serán aquéllos en los que la Constitución y el Reglamento lo exijan.

El artículo 159, por lo que a este punto se refiere, establece: "Para calificar los casos en que los asuntos son de urgente u obvia resolución, se requieren las dos terceras partes de los votos presentes, de conformidad con los artículos 59 y 60 de este Reglamento".

Ahora bien, el artículo 59 señala que: "En los casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes, podrá ésta, a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones o proyectos en una hora distinta de la señalada, y ponerlos a discusión inmediatamente después de su lectura".

El artículo 60 establece: "Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución".

¿Cuáles son los asuntos urgentes o de obvia resolución? Como se mencionaba en el párrafo precedente, no existe alguna elencación o clasificación de ellos. Las disposiciones reglamentarias son muy claras al respecto. Sólo es conveniente añadir que queda a juicio de los integrantes de la Cámara el considerarlos. Esta consideración presupone la posibilidad de que lo que era de urgente u obvia resolución para una sesión, no sienta precedente para que las posteriores tengan que considerar los casos o situaciones similares con el mismo criterio.

Por cuanto se refiere a los casos en que el Reglamento exige las dos terceras partes de la votación, esos están contenidos en sus artículos 35 y 59.

Por lo que respecta al articulado Constitucional, los casos en que se requiere mayoría calificada de dos terceras partes de los presentes, se encuentran contenidos en los artículos 72, 73, 76 y 79, los dos únicos casos en que se exige mayoría calificada de dos terceras partes, no de los presentes, sino de los componentes del Congreso y del Senado, están contenidos, como ya se mencionó en el título precedente, en los artículos 84, 85 y 111 Constitucionales, respectivamente.

Los casos de empate.

Los antecedentes históricos de las resoluciones en caso de empate, en la legislación reglamentaria congresual mexicana, señalaban que serían decididos por la suerte. El Reglamento actual dispone, con un criterio que la doctrina considera más positivo que en lugar de dejar a la suerte la resolución de los casos de empate, se celebren nuevas votaciones. Este criterio incuestionablemente tiene mayor aceptación, puesto que reconoce la importancia de las situaciones que puedan presentarse durante las actividades congresuales, y elimina en los procedimientos, el azar en el cumplimiento de sus obligaciones.

Lo anterior queda claramente señalado en el artículo 160 del Reglamento: "Si hubiere empate en las votaciones que no se refieran a elección de personas se repetirá la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata".

Lo dispuesto por este artículo, indica que será necesario realizar tantas votaciones cuantas sean necesarias para resolver los casos en que pueda presentarse empate en las votaciones, siempre y cuando estas no se refieran a elección de personas.

La no excusa del voto.

Por lo que se refiere a la obligación que tienen los representantes populares de votar, la doctrina considera que es la máxima responsabilidad de los integrantes camarales. La actividad congresual alcanza su máximo grado en el momento de la votación. El acto de votar significa, por su importancia, el motivo por el cual un legislador ha sido elegido. De aquí la trascendencia que implica para el legislador, el votar. El sentido en el que venga expresado el voto, es forma consecuente al momento en que se expresa. El acto de votar precede a la forma y al sentido en que se vota.

Los principios doctrinarios precedentes están contenidos en el artículo 161, que a la letra consagra: "Cuando llegue el momento de votar, los Secretarios lo anunciarán en el salón y mandarán que se haga igual anuncio en la sala de desahogo. Poco después comenzará la votación".

El ser legislador y formar parte de la Cámara, encuentra su razón de ser en la votación. La excusa de no votar, debe implicar un castigo. No importa en que sentido sea expresado el voto, lo que importa es que se vote.

El artículo 162, revela la importancia del momento de la votación pues al efecto establece: "Mientras ésta se verifica, ningún miembro de la Cámara deberá salir del salón ni excusarse de votar".

Lo votación de los artículos correspondientes a dictámenes.

La disciplina en las actividades congresuales a las que se hace mención a lo largo de los capítulos de esta obra, tienden a asegurar la plena expresión de la voluntad de los representantes populares y evitar situaciones conflictivas

entre miembros de los distintos partidos que busquen la satisfacción de intereses de grupos, ignorando los intereses nacionales. Con objeto de evitar el que se presenten obstáculos en los procedimientos legislativos y especialmente por lo que se refiere a los dictámenes, el artículo 163 del Reglamento señala: "Los artículos de cualquier dictamen no podrán dividirse en más partes, al tiempo de la votación, que las designadas con anterioridad, según se previene en el artículo 120".

Por su parte el artículo 120 establece: "Si algún artículo constare de varias proposiciones, se pondrá a discusión separadamente una después de otra, señalándolas previamente su autor o la Comisión que las presente".

CAPITULO XIV

LA EXPEDICION DE LAS LEYES

LAS REFORMAS A LA CONSTITUCION

Por

CESAR SEPULVEDA

La fórmula para la expedición de las leyes.—La expedición como término de un proceso.—La regla de precisión y claridad de las leyes.—Normas para la autorización de las leyes por las Cámaras. —La promulgación y la publicación como instancias vinculadas a la fórmula de expedición de las leyes.—La expedición de otros actos del Poder Legislativo.—Las reformas a la Constitución.— Los límites de la revisión constitucional.—El procedimiento para reformar o adicionar los textos constitucionales.

La fórmula para la expedición de las leyes.

Esta parte del Tratado de Derecho Legislativo se refiere de manera preferente a los artículos 165 a 170 del Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial del 20 de marzo de 1934, artículos que se reproducen en el Apéndice de este Capítulo; así como a las disposiciones constitucionales correlacionadas, que son los artículos 70, 72, primer párrafo e incisos a), b), c) y 89 de la Constitución.

Aquí resulta oportuno examinar el valor del Reglamento frente a la Constitución, esto es, si esta zona de la potestad legislativa debe considerarse como incluida dentro de la misma fuente de normas integrada por la Constitución Federal, o bien corresponde a otra categoría.

En realidad, el Reglamento del Congreso General contiene dos series diferentes de normas. Una de ellas se refiere a la auténtica función legislativa, esto es, a la producción de reglas del rango de leyes generales, y que compete a ambas Cámaras conjuntamente. La otra es una potestad reglamentaria separada para cada una de las Cámaras, y más bien para asuntos de dominio interno, y no tiene el mismo valor.

Las disposiciones que tienen que ver con la primera de las dos series mencionadas —que son las únicas que interesan en este subcapítulo— aunque consignadas en texto diverso a la Constitución, deben reputarse como estrechamente relacionadas con ella misma, y en cierta forma, dentro de la misma categoría de fuente, y en tanto que regula el comportamiento de uno de los órganos o instituciones más importantes del Estado, pudiera decirse que es una norma *paraconstitucional*. Existe por otra parte una delegación expresa de funciones, que hacen el artículo 70 constitucional y más concretamente el artículo 72, en relación con el artículo 73, fracción XXIII (1), que le otorga ese valor. Puede decirse que el Reglamento del Congreso se

(1) *Artículo 70. "Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (Texto de la ley o decreto).*
Artículo 72. "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.
Artículo 73. "El Congreso tiene facultad: ... XXIII. Para formar su reglamento interior."

encuentra situado a una altura intermedia entre la Constitución y una ley reglamentaria de la misma.

Pudiera preguntarse por qué las reglas que se refieren a las fórmulas para la expedición de las leyes no están insertas en la Constitución, dado que se refieren a una fase integradora de la eficacia de las leyes, de carácter formal imperativo. A esto puede responderse que en la Constitución no caben toda clase de normas, sino las ordenadoras de carácter general, y por ello remite a un reglamento para completar su propia regulación. No puede pretenderse, por otra parte, que el mundo de las normas sea un orden sistemático, cerrado y definitivo, sino un conjunto esencialmente dinámico al que constantemente se incorporan normas nuevas. Además, estas cosas deben constar en el Reglamento porque éste es de orden más mutable, y requiere de menos formalidad y solemnidad para reformarse de acuerdo con las experiencias observadas.

Desde otro punto de vista, el Reglamento no constituye solamente una recopilación de prescripciones destinadas a que se proceda con método en una reunión donde chocan y se compaginan muchas aspiraciones contradictorias. En realidad, bien mirado, el Reglamento en un momento dado exhibe más influencia que la misma Constitución sobre la marcha de los asuntos públicos (2), pues contiene disposiciones de bastante envergadura, tal como las que se van a examinar en este subcapítulo, y que tienen que ver nada menos que con las relaciones con otro de los poderes, el Poder Ejecutivo.

Debe mencionarse también que el Reglamento es un ordenamiento independiente, que no puede ser objeto de control por ninguna autoridad externa, judicial o administrativa.

La expedición como término de un proceso.

La expedición de las leyes es una fase del proceso legislativo (3). Es la etapa final en el desarrollo de métodos para producir normas (4). Esta etapa es a su vez un acto complejo, ya que comprende actos de las Cámaras y actos del Poder Ejecutivo. Por lo que se refiere a los primeros, ellos consisten en la certificación que hacen los presidentes de ambas Cámaras y el secretario de cada una de ellas (5) cuando el ordenamiento ha sido votado por ambas, o bien el presidente de la Cámara respectiva y dos secretarios cuando la ley sea el resultado de haberse ejercitado las facultades exclusivas de una

(2) *Pierre, p. 429.*

(3) *Biscaretti, p. 387; Galeotti, p. 367.*

(4) *Pueden señalarse la fase "introductiva" (iniciativa), la fase "constitutiva", o sea la de discusión y votación, y la fase "integradora de la eficacia", que consiste en la promulgación y en la publicación, respectivamente. Véase Biscaretti, p. 396.*

(5) *Art. 70 de la Constitución: Art. 165 del Reglamento.*

de las dos (6), certificación que viene a establecer que la ley es ya jurídicamente perfecta, o sea, de que se han cumplido todos los requisitos del proceso legislativo prescrito. En lo que mira a los segundos, se trata de formalidades a cargo del Presidente de la República, que vuelven eficaz a esa ley perfecta.

De ello puede percibirse pues que la expedición de las leyes está vinculada con la teoría de la división (mejor llamada distribución o equilibrio) de los poderes del Estado. Debe existir cierta colaboración con el otro Poder. Esta colaboración no sólo alcanza a los actos formales de expedición de las leyes, sino también en lo que mira a la proposición de las mismas.

Esta coparticipación de los dos poderes se advierte de mejor manera en lo que se refiere a la promulgación y publicación de las leyes, en la forma en que se verá más adelante.

Trayectoria del Reglamento del Congreso General.

Como antecedentes legislativos de los artículos 165 a 170 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en cuanto a las formalidades al expedir la ley, pueden señalarse, primeramente, el artículo 141 de la Constitución de Cádiz de 1812, que rezaba:

> "141. Si hubiera sido adoptado (un proyecto) se extenderá por duplicado en forma de ley, y se leerá en las Cortes; hecho lo cual y firmados ambos originales por el presidente y dos secretarios, serán presentados inmediatamente al Rey..."

El artículo 127 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, o Constitución de Apatzingan, de 1814, contenía disposiciones similares:

> "127. Si resultare aprobado el proyecto se extenderá por triplicado en forma de ley. Firmarán el presidente y secretarios los tres originales".

Y podría mencionarse también, en relación a esto, el artículo 48 de nuestra primera Constitución Federal, la de 1824:

> "48. Las resoluciones del Congreso General, para tener fuerza de ley o decreto, deberán estar firmadas por el presidente..."

Pero la referencia más directa la dan los sucesivos Reglamentos del Congreso que han existido desde 1823. Así, el artículo 115 del Reglamento del Soberano Congreso, de abril 25 de 1823, (7), que dejaba al futuro la

(6) *Art. 166 del Reglamento.*

(7) *Art. 115. "Cuando el Congreso haya dado la Constitución Nacional, se dispondrá lo conveniente sobre la fórmula y modo de expedir y remitir los decretos del Congreso. Entretanto se seguirá el estilo adoptado o que se determine al tiempo de aprobarse las minutas de decretos."*

fórmula y la manera de expedir los derechos del Congreso. Provisionalmente, en vista de las urgencias, se adoptaba el estilo usual en cuerpos de esta clase, o el que pudiera determinarse más allá por esa asamblea deliberante.

Es en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de diciembre 23 de 1824, donde se principian a disponer las formalidades que deban tomarse en cuenta al emitir una ley. Los artículos 137 a 139 de ese ordenamiento (8) representan realmente la primera regulación cabal de estas fórmulas; mas correspondió a su homónimo, el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de 20 de diciembre de 1897 (9) ser el antecedente cabal del que rige estas materias en la actualidad, pues las discrepancias que se observan entre ambos son mínimas.

Es natural que surja la interrogación de porqué, después de más de una centuria, los requerimientos formales para emitir las leyes en nuestro país siguen siendo básicamente los mismos. La respuesta que puede darse es clara y concisa. Primeramente, la técnica de las asambleas parlamentarias no ha variado substancialmente en el mundo desde aquel tiempo.

Después, existe en México la misma forma federal de organización política que se adoptó desde entonces. Además, el ordenamiento ha probado sus méritos y no es el caso modificarlo por un solo afán de novedad. A mayor abundamiento, la doctrina parlamentaria más consistente recomienda que se impriman los menores cambios posibles a los reglamentos de las asambleas, pues sostiene que un estatuto conocido por una asamblea, aún siendo imperfecto, actúa mejor que uno que se corrige sin cesar, y que puede ser fuente potencial de equívocos y de chicanas, por la inescapable invocación a los textos anteriores, y por la tentación de compararlos, o por simple inadvertencia del texto nuevo, surgiendo debates innecesarios o perjudiciales.

El reglamento debe convertirse en un hábito y fluir, por decirlo así, en las costumbres de la asamblea. Debe ser una cosa usual, fácil de manejar y de interpretar y para que se consolide la obra del tiempo interesa que no se estén continuamente tocando los artículos de ese reglamento. "Las opiniones y los votos que podrían dar origen a una honda divergencia están más protegidos por un reglamento que se aplica todos los días que por disposiciones nuevas cuyo sentido aún no se asienta" (10).

(8) *Art. 137. "Las leyes y decretos se expedirán sin fórmula alguna; solamente llevarán al calce las firmas de los individuos de que habla el Art. 65 de la Constitución, y se acompañarán con un oficio de remisión firmado por un secretario de la Cámara."*

Art. 138. "El presidente de la cámara donde la ley tuvo su origen, firmará con preferencia al de la cámara revisora. La misma regla se observará respecto de los secretarios."

Art. 139. "Ambos presidentes y secretarios pondrán al pie de su firma el nombre de la cámara a que pertenecen."

(9) *En el Apéndice, a).*

(10) *Pierre, p. 433.*

Finalmente, siendo la expedición de las leyes una materia tan delicada, conviene que las fórmulas aplicables sean de lo más inmutable, para que no dejen margen a duda o error sobre el valor de la ley.

La regla de precisión y claridad de las leyes.

No existe dato positivo que informe de la razón por la cual se incluyó en el artículo 160 del Reglamento de 1897 —igual al 165 del vigente de 1934 (11)— la frase "las leyes serán redactadas con precisión y claridad, en la forma, que hubieren sido aprobadas..." Pero como quiera que sea, ella constituyó un acierto porque coincide a la vez con los mejores preceptos de filosofía jurídica y de técnica legislativa.

La ley expresa la relación entre el ciudadano y el Estado, o entre los órganos mismos de éste, de donde lo que menos puede exigirse es que esté redactada, en términos claros, precisos, asequibles, y además en concordancia a la voluntad legislativa que resulta del proceso de su formación.

Pero esto que se enuncia así, de una manera simple, es en la práctica muy complicado, pues además de las dificultades técnicas del proceso legislativo se sabe lo difícil que es enmarcar, en términos completamente inequívocos, no sólo reglas jurídicas, sino reglas de cualquier clase.

Lo ideal es utilizar para ello el mínimo de palabras, siempre que eso sea consistente con la claridad, y en términos autoexplicativos, paso a paso, con orden, sin involuciones ni referencias reciprocantes. Pero debe reconocerse que es difícil dejar sentados principios para la dicción legislativa mexicana. Tal vez valga la pena repetir lo que prescribía Montesquieu, que ha sido, en la opinión de los tratadistas, lo mejor que se haya expresado sobre el tema. En síntesis, señala Montesquieu que el estilo debería ser a la vez simple y conciso, pues las frases grandilocuentes o retóricas son superfluidad que distrae. Los términos que se escojan deben, tanto como sea posible, ser absolutos y no relativos, de manera de dejar sólo un mínimo de ocasión para diferencias individuales de opinión. Las leyes deben reducirse a lo que es real y actual, evitando las metáforas y las hipótesis. No deben ellas ser sutiles, ya que se hacen para personas de mediano entendimiento, y no son un ejercicio abstruso de lógica, sino que están destinadas al razonamiento ordinario del ciudadano común. No debiera confundirse en ellas el asunto principal, empleándose excepciones, limitaciones o modificaciones, salvo cuando ello sea, absolutamente necesario. Tampoco debieran ser dialécticas o polémicas, pues resulta peligroso dar razones detalladas para las leyes, ya que esto sólo abre la puerta a controversias, y por último, debieran sobre todo ser consideradas con madurez, y no deben sobresaltar la razón y la justicia elementales, ni la

(11) *En el Apéndice, b).*

naturaleza de las cosas, pues las leyes débiles, innecesarias o injustas traen desprestigio al sistema entero de legislación y minan la autoridad del Estado. (12).

Estas excelentes prescripciones no han podido ser modificadas a través del tiempo. Siguen siendo válidas. La ley más noblemente concebida puede fracasar en su aplicación por el empleo de expresiones defectuosas, ambivalentes u obscuras.

No pocos autores modernos reiteran que las leyes deben ser claras y precisas. El jurista español José Castán Tobeñas reitera que "la bondad formal de una Ley depende, en gran parte, de su perfección técnica. El lenguaje de la Ley debe reunir, como cualidades más fundamentales, la de precisión y fijeza, no menos que la de fácil comprensión, que le permitan satisfacer su fin puramente técnico de exteriorización del pensamiento jurídico". (12 bis).

No falta quien señala que el pueblo llega a querer, a mostrar afecto, a las leyes bellas en el estilo, precisas en la forma, claras en su expresión, y a incorporar el lenguaje de sus textos en el hablar cotidiano.

(12) *Montesquieu, L'Esprit des Lois, XXIX, Chap. 16.*

Sobre esto, don Nicolás Pérez Serrano, catedrático de la Universidad de Madrid, en una conferencia sobre el Estilo de las Leyes impartida en Madrid en 1947 señalaba:

"Pues bien; el don preciadísimo de la palabra adquiere relieve singular cuando se maneja, no para traducir simples aspectos o para revelar nuestras apetencias en el diario comercio jurídico, ni tampoco para dar forma bella a sentimientos o creencias, sino para convertirla en vehículo de aquellos mandatos cuya aplicación asegurará el orden de la colectividad. El acierto con que el legislador sepa cincelar sus propósitos constituirá ventaja extraordinaria o calamidad máxima para todos los llamados a cumplir el mandato, sean autoridades o súbditos".

Y en una obra antigua, Los principios de Legislación Universal, traducidos del francés con algunas correcciones y notas por don Mariano Lucas Garrido, Valladolid, 1821, tomo III, página 364 se expresa:

"El lenguaje en que deben escribirse las leyes, ha de ser conciso, sencillo, y claro, y noble. El usar en ellas un estilo difuso, redundante y pesado, sería cargar inutilmente la memoria del pueblo que debe tener presentes las reglas de su conducta, y aun contribuirá a hacer olvidar las leyes. El pueblo no acertaría comprender un lenguaje lleno de frases y figuras retóricas; o tomando la metáfora por la realidad, incurriría en continuos errores. Si el legislador se sirve de términos impropios u obscuros, da lugar a contestaciones molestas o peligrosas, y deja los derechos de los ciudadanos al arbitrio del juez, que explica e interpreta las leyes según su capricho. En fin, debe tener este lenguaje una sencillez noble digna del asunto que trata, y la más conveniente para mantener en el pueblo el respeto que debe al Manual que contiene sus deberes".

(12 Bis.) *CASTAN TOBEÑAS, José. Hacia un Nuevo Derecho Civil, Madrid, 1933, página 79.*

El problema se minimiza en los tiempos actuales debido a que la mayor parte de las iniciativas a consideración por el Poder Legislativo se refieren a asuntos administrativos, de contenido técnico especializado, conocido privativamente por los expertos de cada dependencia, de donde resulta que el Ejecutivo, por lo normal, cuando envía una proposición de ley, aporta en el proyecto, ya bien depurados y precisos, los conocimientos y las fórmulas técnicas, para facilitar la labor de los legisladores, los que, además, por razón natural, no han de substituirse al criterio técnico de la dependencia. De ahí que se haga palpable la conveniencia de que exista una buena cooperación entre ambos poderes, solicitando el Legislativo por ejemplo la ilustración más completa posible de la dependencia administrativa, como se ha estado acostumbrando últimamente, según lo establecido en los artículos 126 a 131 del Reglamento Interior en relación con el artículo 93 de la Constitución, o bien asesorándose las Cámaras por los expertos en la materia que existan a su alcance. Esta cooperación entre los dos Poderes no desdice del equilibrio político que debe existir entre ambos, y permite el ideal de precisión y claridad de las leyes a que se refiere el artículo 165 del Reglamento Interior.

Por lo que se refiere al requisito... "en la forma en que hubieren sido aprobadas...", se trata aquí de una seguridad elemental, para que no resulte un texto diferente de aquél producido por la voluntad legislativa al votar la ley. El procedimiento para obtener esta garantía está contenido en los artículos 139 y 140 del Reglamento Interior. La primera de esas disposiciones señala que después de aprobados los artículos de una ley, "pasará el expediente relativo a la Comisión de Corrección de Estilo, para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la brevedad posible". Aunque el artículo no expresa a quien deba someterse esa minuta se entiende que al Secretario de la Cámara respectiva. La minuta, según el artículo 140 del propio ordenamiento, "deberá contener exactamente lo que hubieren aprobado las Cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley a que se contraigan que las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes". Ello significa que si la belleza del estilo deforma el pensamiento original del legislador, es preferible abstenerse, y conservar una locución aunque no sea elegante con tal de mantener textualmente la voluntad del cuerpo deliberante. La ley resultante debe tener una correspondencia absoluta con el consentimiento de la asamblea que la emite.

Normas para la autorización de las leyes por las Cámaras.

Los artículos 165 a 170 del Reglamento Interior usan sólo la palabra "decreto" como equivalente de la acción de expedir la ley. Pero en tanto que el artículo 70 de la Constitución prescribe que "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto", resulta que el Congreso puede expedir lo mismo leyes que decretos, aunque no lo establezca claramente el Reglamento, y por lo mismo, las fórmulas de expedición valen tanto para unos como para otros, y la distinción no parece tener relevancia. Convendría, naturalmente, modificar el título de este capítulo del Reglamento, así como introducir los cambios necesarios en el texto, para ponerlo a tono con la disposición constitucional.

Debe señalarse además que al aparecer publicadas las leyes en el Diario Oficial de la Federación, el Presidente de la República emplea el estilo: "El Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el presente Decreto", de donde puede concluirse que en el fondo no existe diferencia en cuanto a la fórmula de expedición de unos y de otros. (13).

Conviene reiterar aquí que *ley* es un ordenamiento de carácter general, que versa sobre materias de interés común, que obligan para el futuro y por un tiempo indefinido, en tanto no sean derogadas o modificadas. *Decreto* es un mandamiento particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos; rige para asunto concreto y determinado y no afecta de modo directo a la colectividad (14) o hace declaraciones sobre un caso particular. La doctrina considera el decreto como un acto particular y a la ley como una disposición aplicable a todos los casos que se ajusten a una hipótesis general.

En lo que se refiere a la fórmula prescrita para la expedición de leyes, el artículo 165 del Reglamento señala que el texto de ellas debe de ser autorizado por las firmas de los Presidentes de ambas Cámaras, la de diputados y la de senadores, y de un Secretario por cada una de ellas, firmando en primer lugar el Presidente de la Cámara en donde se originó la ley, y observándose la misma regla respecto a los Secretarios. Una vez cumplidos los demás trámites de los que se hablará más abajo, deberán publicarse bajo la fórmula "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos *decreta*".

Este pronunciamiento, como se expresa arriba, viene a certificar que la ley es jurídicamente perfecta en lo que mira al órgano legislativo, o sea, que han quedado satisfechos todos los requisitos del proceso legislativo establecido en la Constitución y en el Reglamento, o sea, que se ha terminado la fase *constitutiva* de la ley. En otras palabras, el acto da vida a una ley formal válida. Después de ello, la ley ha de hacerse eficaz, aplicable. Entretanto, la ley así constituida se encuentra en una fase de suspenso, en un hiato procesal.

Algunos autores (15), y el texto del artículo 72 a) de la Constitución (16) llaman a la ley en ese estado "proyecto de ley". Pero esa designación no es la correcta, a la luz de la técnica moderna, ya que en realidad se trata de una ley completa, a la que sólo faltan algunas formalidades. A más, la

(13) *También podrá interpretarse que por "Decreto" el Ejecutivo entienda la pieza entera que le remite el Congreso, y que contiene la ley. La verdad es que debiera dejarse el nombre de "ley" para los actos legislativos generales del Congreso; el de "decreto" para los reglamentos que expida el Poder Ejecutivo; y llamar de otra manera a los demás actos que emergen de los cuerpos legisladores.*

(14) *Lanz Duret, p. 151, Tena Ramírez, pp. 288-289.*

(15) *Tena Ramírez, 297-298, Lanz Duret, 158-159.*

(16) *Artículo 72, a): "Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quién, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente".*

redacción del artículo 72 deja entrever que se publicaría como proyecto, no como Ley, de donde se advierte una contradicción digna de ser enmendada en su oportunidad. El artículo 89 de la Constitución, por su parte (17) devuelve a ese acto legislativo el nombre apropiado de "ley". Todavía a mayor abundamiento, el artículo 138 del propio Reglamento Interior habla de "leyes" remitidas al ejecutivo para su promulgación (18). Cierto es que el Presidente de la República puede vetar la ley, esto es, dentro del término de diez días útiles que señala el artículo 72 b) de la Constitución (19) puede regresarla a las Cámaras; y por lo mismo puede alegarse que no llegó a madurar en una ley auténtica. El veto debe ser visto como un grado de cooperación que en nuestro país se advierte entre el Ejecutivo y el Legislativo, que es el resultado de un afán común de realizar los mismos valores sociales y políticos; además, la ley puede volver a ser aprobada por las dos cámaras mediante la mayoría calificada requerida por el artículo 72 c) de la Constitución con lo que el obstáculo del veto es superable y la ley puede imponerse de cualquier modo.

Esta atribución del Presidente de la República constituye en realidad una sana válvula de escape, para el evento de que la ley vetada esté carente de legitimidad formal, por ejemplo, si adolece de vicios del procedimiento legislativo, o de la legitimidad material, por ejemplo, cuando la ley sea notoriamente contraria a la Constitución, o bien, porque haya pasado la oportunidad política, porque la situación contemplada por la ley haya cambiado substancialmente debido al tiempo transcurrido desde que la iniciativa fue presentada al cuerpo legislativo; pero debe considerarse un caso de verdadera excepción. Lo más normal y corriente es que se integre la eficacia de la ley por el Ejecutivo, en la forma en que se indica en seguida.

El envío se hace en un expediente, con el texto de la ley firmado, como se dice arriba, y con una copia del extracto de la discusión y demás antecedentes que se haya tenido a la vista para formar la ley (20), para que el Presidente esté en situación de verificar la regularidad del proceso legislativo.

La promulgación y la publicación como instancias vinculadas a la fórmula de expedición de las leyes.

El proceso legislativo se completa con la actuación encomendada al Poder Ejecutivo de promulgar y de publicar las leyes votadas por el cuerpo

(17) *Artículo 89. "Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I) Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión ...".*

(18) *Reglamento Interior, Artículo 138. "Antes de remitirse una "ley" al Ejecutivo para que sea promulgada, deberá asentarse en el libro de "leyes" de la Cámara respectiva".* (lo puesto en cursivo es nuestro.)

(19) *Artículo 72, b): "Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen".*

(20) *Reglamento Interior, Artículo 144 y 141.*

legislador. En este caso, aquel Poder es un coadyuvante de la función y de la potestad legislativa, conservándose la unidad de la voluntad del Estado en materia de legislación y sus actos forman parte del proceso legislativo entero. El ejecutivo se asocia de esa manera a la formación de la ley.

La promulgación es un acto material destinado a hacer la ley visible y obligatoria. La promulgación es también un acto complejo, ya que primeramente es una certificación de que se ha seguido fielmente el procedimiento legislativo, y que se expresa en la fórmula "El H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente decreto". Después, entraña una declaración de querer promulgar expresada en los términos: "En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 ...expido el presente Decreto...", y por último, contiene la orden de publicación y la cláusula ejecutiva, o sea las frases "...y para su debida publicación y observancia..." (21).

De todo esto se advierte fácilmente que promulgación y publicación de una ley son dos cosas diferentes.

Respecto de la promulgación ocurren varias cuestiones. La primera es si el Presidente de la República puede y debe comprobar la legitimidad de la ley. El deber que le imponen el artículo 89, I y el inciso c) del artículo 72 de la Constitución hacen que, como consecuencia, el jefe del Ejecutivo tenga también la atribución de verificar si se satisfacieron todos los requisitos. Es claro que ese control tiene límites, ya que no podría verificarse en todo momento, paso a paso, lo ocurrido en las Cámaras, y conocer si hubo o no defecto en el proceso; pero existe la hipótesis de que la ley sea vetada por estar presente alguna de esas fallas procedimentales.

La segunda cuestión tiene que ver sobre la naturaleza jurídica de la promulgación. Para unos, es un acto legislativo, una fase nada más del proceso legislativo. En ello, el Presidente actúa como un factor de declaración externa de la ley, sólo necesario por la validez, mas no para la eficacia. Otros le atribuyen el carácter de acto jurisdiccional, pues se trata de una función verificadora, lo cual es inadmisible, pues no existe cosa juzgada. Finalmente, otros dicen que tiene un carácter materialmente ejecutivo, ya que sería el primer acto tangible de ejecución de la ley, esto es, determinar la obligatoriedad de todos los actos sucesivos, tanto de autoridades como de los ciudadanos. Como ya se expresó antes, en nuestro derecho se trata en

(21) *Es curioso reseñar el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial del 17 de agosto de 1932, por el cual se adopta la actual fórmula para la promulgación y publicación de leyes y decretos abandonando la antigua 'por la vana ostentación que encierra, así como por adoptar el léxico usado por el clero en la literatura escrita que acostumbra lanzar ...'. Nos inclinamos a pensar que hubiera sido menester una ley del Congreso, ya que la regulación de una atribución contenida en la Constitución Federal, tan importante, no debe ser materia de un simple acuerdo administrativo.*

Todo ello indica, por otra parte, la necesidad de rearreglar todas las normas que se refieren a la expedición de leyes y decretos, y que se encuentran repartidas en la Constitución, en el Reglamento Interior, en leyes secundarias y aun en la práctica consuetudinaria.

realidad de un acto complejo, que participa al mismo tiempo de acto legislativo —la verificación de la regularidad, la voluntad de promulgar y de acto ejecutivo— la orden de publicación y la cláusula ejecutiva. Es como la hemos llamado arriba la fase "integradora de la eficacia de la ley".

La expedición de otros actos del poder legislativo.

Hay otros actos del poder legislativo que no son propiamente leyes, ni tampoco podrían ser llamados técnicamente decretos, que deben ser objeto de expedición y de publicación. Algunos de esos actos corresponden en exclusividad a una de las dos cámaras legisladoras.

Podrían mencionarse brevemente: a) la declaratoria de la Cámara de Diputados que establece la validez de elecciones para Presidente de la República, (artículo 73, I de la Constitución); b) la aprobación del Senado de los tratados internacionales, (artículo 76, I de la Constitución); c) la autorización del Congreso al Ejecutivo Federal para declarar la guerra o el estado de guerra, (artículo 73, XII constitucional); d) la resolución del Congreso para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal, erigir Territorios en Estados y para formar nuevos Estados dentro de los existentes, (artículo 73, fracciones I, II y III); e) la resolución o acuerdo del Congreso dando las bases para que el Ejecutivo contraiga empréstitos, (artículo 73, fracción VIII); f) el acuerdo del Congreso o de la Comisión Permanente para conceder licencia al Presidente de la República para ausentarse del Territorio Nacional, (artículos 73, XXVI y 88); g) el nombramiento de Presidente Interino y de Presidente Provisional, o del Presidente Sustituto, en su caso, que hacen o el Congreso o la Comisión Permanente, (artículos 73, XXV y 84 de la Constitución).

Todos estos actos suelen expedirse bajo la misma fórmula que se contiene en el "Acuerdo por el cual se fija la nueva fórmula que calzará los decretos y leyes que promulgue el Ejecutivo de la Unión" (ver nota 21) variando sólo, en el caso de la elección de Presidente, o al nombramiento de interino o substituto la palabra "decreta" por "declara", según lo establecen los artículos 168 y 170 del Reglamento Interior (22). Por lo demás, cabe decir que aunque no son propiamente leyes, les caben los mismos requerimientos formales de ir suscritos, si se trata de un acto de ambas Cámaras, por el Presidente y un Secretario de cada una de ellas (artículo 165 del Reglamento Interior) y

(22) *Artículo 168. Las leyes votadas por el Congreso General, se expedirán bajo esta fórmula: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: Cuando la ley se refiere a la elección de Presidente Interino de la República, la fórmula será la siguiente: "El Congreso de los E.U.M., en ejercicio de la facultad que le da el Art. 84 y 85 (según el caso), de la Constitución, declara: ...".*
Artículo 170. "Cuando la ley se refiera a la elección de Presidente de la República de que habla la fracción I del artículo 74 de la Constitución, declara: "...".

si de un acto que emerge sólo de una Cámara, firmados por el Presidente y dos Secretarios de la misma.

Existe visible ausencia de fórmulas apropiadas para cada uno de esos actos, y también de reglas para la participación del Ejecutivo en la expedición, en su caso, y en la promulgación y publicación de los mismos, ya que el artículo 89 constitucional sólo habla de "promulgar leyes", y el capítulo del Reglamento que se refiere a ésto solo se refiere a "leyes".

También se nota la falta de una nomenclatura adecuada de todos estos actos, que unas veces son declaratorias, otras, acuerdos, otras más, resoluciones. etc.

Parece imponerse pues una reestructuración del capítulo "De la Fórmula para la Expedición de las Leyes", del Reglamento Interior del Congreso General, a efecto de comprender los actos legislativos que no son precisamente leyes.

Las Reformas a la Constitución.

Cada Constitución es producto de un enfrentamiento de fuerzas, de un proceso histórico determinado, y aún, de una situación internacional dada. Por eso ella misma establece si ha de perdurar, y cómo debe perdurar. De ahí que los procedimientos para reformarla sean diferentes en cada caso y también de ahí, que el espíritu de reforma sea diverso de nación a nación y de constitución a constitución.

La doctrina general en el mundo sobre la revisión a las constituciones es bastante contradictoria, y en ocasiones no deja una opción resuelta, por lo que no resulta sino de auxilio secundario para resolver la materia de la Constitución Mexicana de 1917, y la hermenéutica debe hacerse entonces en función exclusiva de la vida política del pueblo mexicano y con base a la experiencia de todos estos cincuenta y tantos años.

Desde luego que toda Constitución, inclusive la nuestra, puede ser modificada y adicionada. Si una Constitución fuese muy cerrada a las ideas externas o a los impulsos de renovación se quebraría sin resistencia frente a cualquier suceso imprevisto, o correría siempre el peligro de ser modificada por medios extrajurídicos o violentos. Todo pacto constitucional debe proveer los instrumentos que deban servir para modificarlo y la Constitución Mexicana, que no se propuso encadenar a las generaciones sucesivas, tiene su propio mecanismo, que es el artículo 135 de la Constitución (23). Pero la cues-

(23) *Artículo 135. "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas". (Texto aprobado en la reforma de 21 de octubre de 1966).*

tión candente es poder determinar si la reforma debe ser absoluta o debe ceñirse sólo a ciertas porciones del ordenamiento máximo. Una cuestión subsidiaria es la manera de efectuar esas enmiendas, de modo de que se compaginen con el derecho de revisión inscrito formalmente en la Carta Magna —derecho que responde a convicciones sinceras—, establecido previendo necesidades serias, como una válvula de seguridad para utopías; así como para asegurar la participación mayor a todos los grupos e intereses.

En teoría, y en una interpretación literal del precepto, no existe ningún límite a la posibilidad de reformar todo el texto del ordenamiento constitucional mexicano. Pero en una sensata reflexión, y un examen de las enmiendas hechas desde que empezaron a hacerse éstas, en 1921, puede asegurarse que los impulsos de reforma se encuentran restringidos por la razón misma de las cosas, por lo dificultoso y largo de los procedimientos, y porque, por razón natural, resulta difícil que el pueblo modifique por sí mismo su organización política presente, utilizando un procedimiento legislativo, a menos de que ocurran acontecimientos presionantes que obliguen a cambiar esa organización. Puede sostenerse también que no es lo mismo adicionar y reformar una ley existente que cambiarla del todo, substituyéndola por otra. Es lógico además que el supuesto de que se hagan reformas a la Carta Magna se encuentra circunscrito por la garantía de identidad y la continuidad de la Constitución, considerada como un todo. La reforma nunca debe considerarse como destrucción o supresión de la propia Constitución.

Una ojeada a todas las reformas que ha sufrido nuestro ordenamiento máximo pone de manifiesto que sólo se han tocado partes de funcionamiento y no estructurales. No se han afectado las decisiones políticas fundamentales del Constituyente de 1917. La primera reforma fue hecha en 1921 (Diario Oficial, julio 8 de 1921), cuando se modificó un tanto el texto de la fracción XXV del artículo 73, para incluir en las facultades del Congreso la atribución de establecer escuelas rurales, etc. En 1923 hubo también una breve alteración al texto del artículo 79, fracción IV, relativa a sesiones extraordinarias de la Comisión Permanente y del Congreso (Diario Oficial, noviembre 24 de 1923).

Durante el año de 1928, sufrió la Constitución enmiendas en su texto, de mero ajuste, tal como el número de habitantes necesario para elegir un diputado (Artículo 52), las bases para designar funcionarios del Distrito Federal, (Artículo 73, IV), una adición a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados (Artículo 74, fracciones IV, VIII y IX); las reglas para el nombramiento de Magistrados del Tribunal Superior y Ministros de la Suprema Corte, así como el número de éstos (Artículo 8o., fracciones XVII, XVIII, XIX, 94, 95, fracciones II y IV y reglas internas de la Corte Suprema (Artículos 98, 99 y 100), la regulación de los delitos oficiales (Artículo 111), y por último, cambios en el texto del artículo 115 para establecer el número de miembros de las diputaciones locales (24).

(24) *Todos estos cambios aparecen en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1928.*

En los años de 1933 y 1934 también se puso mano a la Constitución, para algunos cambios en porciones operativas, por ejemplo, porque se había ampliado el período del Ejecutivo a seis años en lugar de cuatro y deberían efectuarse las modificaciones correspondientes, así como establecer requerimientos para ser diputado o senador (Artículos 51, 55, fracciones V, VI y VII, 56, 58 y 59), para el acoplamiento de normas relativas a las facultades del Poder Legislativo, etc.

La reforma de más calibre de esa serie, en tanto que afectaba la parte de garantías individuales, fue la que se hizo al artículo 3o. (Diario Oficial, diciembre 13 de 1934), y que estableció la educación socialista, la que fue a su vez objeto de modificación el 30 de diciembre de 1946.

Pero, en general, ese bloque de reformas de 1933 y 1934 propendió a concordar y a pulir los textos más que imprimir auténticos cambios a la Constitución.

En la década de los cuarentas se notó bastante actividad para enmendar y afinar el texto de algunos artículos de la Constitución, especialmente en lo que concierne a la actividad de los órganos legisladores y a algunas atribuciones del Ejecutivo, mas tampoco fueron de gran alcance, pues solo tocaron las partes de funcionamiento y no la de estructura o de organización política (25).

De 1950 a 1960 hubo realmente muy pocas modificaciones a los preceptos constitucionales. Sólo pueden mencionarse la reforma al artículo 34, para otorgar la ciudadanía a la mujer (Diario Oficial, octubre 13 de 1953); al artículo 27 (párrafo 4o., 5o. y 6o.) y en 52, para dar cabida al espacio aéreo, al ultraterrestre y a la plataforma continental, y a nuevas disposiciones en materia de hidrocarburos (Diario Oficial, enero 20 de 1960).

La década siguiente (1961-1970) fue en cambio bastante pródiga en reformas, varias de ellas de importancia. En ese lapso se observaron cambios en la parte de garantías individuales y sociales. Se varió el artículo 18, para introducir ciertas reglas de régimen penitenciario (Diario Oficial, 23 de febrero de 1965); el artículo 30, II para reconocer como mexicanos también a los que nazcan de madre mexicana, cualquiera que hubiera sido la nacionalidad del padre, o si no hubiere éste (Diario Oficial, diciembre 26 de 1969); el artículo 34, para conferir la ciudadanía desde los 18 años (Diario Oficial, diciembre 19 de 1969). El artículo 123 (fracciones XIII, XXV, XXI y XXIX), se enmendó para consignar el derecho a participar en utilidades de las empresas y para sentar mejor los derechos de los trabajadores.

Entre los demás cambios merecen mencionarse la de las patentes de corso, por anacrónicas (artículo 89); la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito y la erección de la Sala Supernumeraria de la Corte Suprema (arts. 94 y 98) y la modificación del mismo artículo 135, que examinaremos en detalle más adelante.

(25) *Véanse Diarios Oficiales de 9 de noviembre de 1940; 14 de diciembre de 1940; 17 de noviembre de 1942; 8 de enero de 1943; 10 de febrero de 1944; 21 de septiembre de 1944; 21 de abril de 1945; 30 de diciembre de 1946; 12 de febrero de 1947; 27 de diciembre de 1947; 2 de diciembre de 1948; 10 de febrero de 1949.*

(26) *Tena Ramírez, pp. 63-70.*

De este brevísimo análisis de las reformas efectuadas puede observarse que ellas fueron de compaginación, o de corrección de estilo, o de ajuste, y sólo en contadas ocasiones, de operación y de organización secundaria, como en el caso del Poder Judicial Federal. No se alteraron substancialmente ni los principios, ni las decisiones políticas fundamentales ni los órganos establecidos en la Constitución. Tales reformas fueron en lo general de procedimiento o de técnica legislativa y no de esencia. De todo ello se concluye que la facultad de reforma no se ejerció sino limitadamente y con prudencia (27), y que la Constitución es bastante flexible.

El procedimiento para reformar o adicionar los textos constitucionales.

Como se trata de una Constitución Federal, el procedimiento para modificarla debe ser también federal en esencia, esto es, los Estados deben tener una participación importante. De ese modo en el Congreso General, en donde están representadas todas las entidades federativas, se discuten y aprueban las reformas o adiciones. Más tarde, las legislaturas de los Estados intervienen para una ratificación. Se observa que el procedimiento tiene que ser más complejo y solemne que en los procesos legislativos ordinarios.

La iniciativa para adicionar o enmendar la Constitución puede partir indistintamente del Presidente de la República, de los diputados o de los senadores al Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados (Artículo 71, fracciones I, II y III de la Constitución) y se sigue con ella el procedimiento prescrito para las leyes del Congreso (Artículo 72), hasta en tanto la reforma o adición es aprobada por las dos Cámaras Legisladoras, con la salvedad de que la aprobación en cada Cámara debe hacerse por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en lugar de la simple mayoría que se requiere para las leyes ordinarias.

Hay silencio en la Constitución, y también en el Reglamento Interior, sobre los pasos subsecuentes. En la práctica mexicana, una vez que se han cumplido las formalidades exigidas, la Cámara respectiva que la aprobó en definitiva la turna a las legislaturas de los Estados.

No existe una medida prevista a ser observada por las legislaturas estatales, para discutir si es de aprobarse o no la reforma constitucional que se les somete. Por ello, una vez recibido un ejemplar del proyecto, el trámite se rige por el Reglamento Interno de cada Congreso.

Tampoco hay un procedimiento prescrito para el trámite, una vez que las legislaturas de los Estados han aprobado las reformas, pero en la práctica, la Legislatura envía su decreto aprobatorio al Congreso de la Unión —según

(27) *Se nota que está haciendo falta un estudio completo y sistemático sobre el sentido general de las reformas efectuadas a la Constitución, definiendo las tendencias, las causas que provocaron las enmiendas, el sentido y las etapas de la evolución constitucional desde 1917. Ello podría ser materia excelente para una tesis profesional de Derecho o de Ciencias Políticas.*

el caso a la Comisión Permanente o a la Cámara que a su vez le remitió el proyecto ya aprobado por el propio Congreso— para reunir los decretos de cada legislatura estatal, y proceder al cómputo para constatar la aprobación por la mayoría de los congresos locales y, en su caso, elaborar el dictamen conteniendo proyecto de declaratoria de dicha aprobación, que de votarse favorablemente por la asamblea respectiva, se turnará a la colegisladora a efecto de que ésta también la apruebe.

No aparece fijado un límite de tiempo para comunicar si se aprobó o no la adición o enmienda sometida. Por tanto mientras las legislaturas no manifiesten su conformidad, no se aprobará la reforma constitucional, sino hasta que la mayoría de éllas exprese indubitablemente su conformidad.

Todo ello revela que el artículo 135 constitucional requiere de una reglamentación que lo adicionara y que exigiría una ordenación concomitente de los Reglamentos del Congreso Federal y de los Estados, para el manejo de todas estas operaciones.

La declaración de que han sido aprobadas las adiciones o reformas se comunica al Poder Ejecutivo en la misma forma que se hace con las leyes, y éste procede a la promulgación de la misma manera que se acostumbra en el caso de leyes y decretos, y que ya se ha examinado arriba.

Puede formularse la observación que el Congreso General es el órgano que tiene la parte predominante en esta materia de enmienda y adición a la Constitución, ya que, en estricto rigor, las legislaturas locales sólo están en situación de aprobar o rechazar las adiciones o reformas, sin poder a su vez pedir que sean ellas modificadas. Sólo podrán lograrlo mediante el procedimiento de formular una iniciativa, en el ejercicio que tienen las legislaturas para hacerlo.

APENDICE

a) Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (Diciembre 20 de 1897).

DE LA FORMULA PARA LA EXPEDICION DE LAS LEYES

160. Las leyes serán redactadas con precisión y claridad al expedirse, serán autorizadas con las firmas de los presidentes de ambas cámaras y de un secretario de cada una de ellas, si la ley se hubiere votado por ambas. El presidente de la cámara donde la ley tuvo origen, firmará en primer lugar. La misma regla se observará respecto de los secretarios.
161. Cuando la ley fuere el resultado del ejercicio de las facultades exclusivas de una cámara, la firmarán el presidente y dos secretarios de la misma.
162. Los acuerdos económicos serán autorizados por dos secretarios de la Cámara que los aprobare.
163. Las leyes votadas por el Congreso General, se expedirán bajo esta fórmula: "El Congreso de los E.U.M. decreta: (aquí el texto de la ley)."

Cuando la ley se refiere a la elección de Presidente sustituto o interino de la República, la fórmula será la siguiente: "El Congreso de los

E.U.M., en ejercicio de la facultad que le da el Artículo 79 de la Constitución declara: "...".

164. Las leyes que las Cámaras votaren en ejercicio de sus facultades exclusivas, serán expedidas bajo esta fórmula: "La Cámara de Diputados (o la de Senadores) del Congreso de los E.U.M., en ejercicio de la facultad que le concede el inciso ( ) del Artículo ( ) de la Constitución Federal, decreta: (texto de la ley)".

165. Cuando la ley se refiera a la elección de alguno de los funcionarios de que habla el inciso I de la fracción A del Artículo 72 de la Constitución la fórmula será la siguiente: "La Cámara de Diputados del Congreso de los E.U.M., en ejercicio de la facultad que le concede el inciso I de la fracción A del Artículo 72 de la Constitución, declara: "...".

b) Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (Diario Oficial, 20 de marzo de 1934).

DE LA FORMULA PARA LA EXPEDICION DE LAS LEYES

165. Las leyes serán redactadas con precisión y claridad en la forma que hubieren sido aprobadas y al expedirse serán autorizadas por las firmas de los Presidentes de ambas Cámaras y de un secretario de cada una de ellas, si la ley hubiere sido votada por ambas. El Presidente de la Cámara donde la ley tuvo origen, firmará en primer lugar. La misma regla se observará respecto de los Secretarios.

166. Cuando la ley fuere el resultado del ejercicio de las facultades exclusivas de una Cámara, la firmarán el Presidente y dos Secretarios de la misma.

167. Las leyes votadas por el Congreso General se expedirán bajo esta fórmula: "El Congreso de los E.U.M., decreta: (texto)".

Cuando la ley se refiera a la elección de Presidente Interino de la República, la fórmula será la siguiente: "El Congreso de los E.U.M., en ejercicio de la facultad que le da el Artículo 84 y 85 (según el caso), de la Constitución, declara: "...".

169. Las leyes que las Cámaras votaren en ejercicio de sus facultades exclusivas, serán expedidas bajo esta fórmula: "La Cámara de Diputados (o Senadores) del Congreso de los E.U.M., en ejercicio de la facultad que le concede el Artículo fracción inciso) de la Constitución Federal, decreta: (texto)".

170. Cuando la ley se refiera a la elección de Presidente de la República de que habla la fracción I del Artículo 74 de la Constitución, declara: "...".

CAPITULO XV

LAS FACULTADES DEL CONGRESO

Por

ALFONSO FRANCISCO RAMIREZ

El artículo 73 constitucional.—La función escencial del Poder Legislativo.—La función legislativa.—La función administrativa. La función jurisdiccional.—Otras clasificaciones de las facultades legislativas.—Facultades en materia de división territorial.—Facultades en relación con el Distrito y Territorios Federales.—Facultades en materia hacendaria.—Facultades respecto al comercio entre los Estados.—Facultades en materia de guerra.—Facultades relacionadas con la posible vacante del Ejecutivo.—Facultades en materia administrativa.—Facultades implícitas del Congreso.—Antecedentes históricos y constitucionales.

El artículo 73 constitucional.

Las facultades que la Constitución asigna al Poder Legislativo se encuentran catalogadas en el artículo 73, si bien existen otras dispersas en diversos preceptos constitucionales. Se pueden agrupar en la forma siguiente:

a) Las que pertenecen al Congreso de la Unión y que ejercen ambas Cámaras en forma separada y sucesiva. Son las XXXI consignadas en el artículo mencionado. En cada caso concreto, la facultad se agota o ejerce totalmente cuando una Cámara, después de haber conocido de un asunto, lo pasa a otra.

b) Las que son exclusivas o propias de la Cámara de Diputados, artículo 74 —o de la de Senadores—, artículo 76. En este caso, las funciones las ejercen cada una, en forma totalmente independiente de la otra. La facultad se agota en la Cámara a que corresponde dicha facultad, y el asunto no pasa al conocimiento de la otra Cámara.

c) Las que siendo iguales para ambas Cámaras, las ejercen cada una por separado, sin intervención de la otra. El artículo 77, las menciona: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno, III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

d) Las facultades del Congreso, en su carácter de asamblea única, son aquellas que se ejercen simultánea y conjuntamente por las dos Cámaras, integrando una sola asamblea, en los casos previstos por los artículos 69 (apertura de sesiones ordinarias a las que asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país), y 84 (cuando a falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si estuviese en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral para nombrar en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos un Presidente Interino, y expedirá dentro de los diez días siguientes la convocatoria para la elección de Presidente, que deberá concluir el período respectivo. Si el Congreso no estuviere en sesiones la Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional, y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que designe Presidente Interino y expida la convocatoria a elecciones; 85 (si al comenzar un período constitucional no se presentare el Presidente electo o la elección no estuviese hecha y declarada el 1o. de diciembre, designar un Presidente Interino); y 87, tomar la protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su cargo.

La distribución de competencias entre las Cámaras es una consecuencia del sistema bicamarista y constituye un mecanismo más de limitaciones al poder federal, que ya las tenía en virtud del sistema federal y de la división de poderes. Así pues, el poder público se fracciona por tres conceptos: por la distribución de competencias entre la Federación y los Estados; por la distribución de competencias entre los tres Poderes Federales y por una distribución de competencias entre las Cámaras de la Unión. (F. Tena Ramírez.)

Las XXXI fracciones del artículo 73 conceden al Congreso de la Unión facultad para legislar en todas aquellas materias que son vitales para la existencia, desarrollo y progreso del país, y que por lo mismo, deben estar bajo la vigilancia del Estado. El Constituyente quiso precisarlas para evitar que el Legislativo desborde la esfera de sus atribuciones. A este fin conviene recordar lo que expresa uno de nuestros clásicos en Derecho Constitucional, el insigne jurisconsulto don Eduardo Ruiz:

"Ha habido entre nosotros el error, aun entre los hombres más versados en los asuntos del Gobierno, de creer que el Congreso es soberano, pudiendo en consecuencia, hacer todo lo que le parezca, y ser considerado como superior a los otros poderes. Este no es un error vulgar, pudiendo traer su origen de la consideración de que el poder de legislar tiene tanta importancia en el sistema político y afecta de tal modo la opinión pública que aparece a primera vista como el Poder Supremo del Estado. Si vemos, por otra parte, que las instituciones libres han tenido por modelo a las de Inglaterra, en donde el Parlamento es de tal modo omnipotente, que ha llegado a decirse de él que no tiene más limitaciones que la de convertir a un hombre en mujer o viceversa, habremos hallado otra causa de este error. Nada extraño es, pues, que consumada la Independencia de México, nuestro primer Congreso se haya llamado soberano, declarando que en él residían los poderes todos de la soberanía, y que delegaba interinamente el Ejecutivo en la Regencia y el Judiciario en los Tribunales".

"Pero hemos dicho repetidas veces que la soberanía reside en el pueblo; que éste la ejerce por medio de los funcionarios de la Federación y de los Estados en sus respectivos casos, concediendo a cada uno de ellos facultades estrictamente limitadas; y por último, que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Y hemos visto también que cada uno de estos tres miembros combinados de la soberanía, está investido de facultades propias, resultando de aquí el equilibrio entre los tres, cuyo resultado es la libertad política y con ella las garantías de la libertad individual. Ninguno de estos tres miembros del poder pueden señalarse a arbitrio sus atribuciones, bajo el pretexto de que caben en la naturaleza de su institución, porque habría el peligro de que quisiera ejercer tan plenamente el poder, que invadiese la esfera de acción de los otros dos; mientras que enumeradas y determinadas expresamente sus facultades en la Constitución, resulta que cada uno de ellos gira dentro de su propia órbita, sin estorbarse en sus movimientos propios."

La función esencial del Poder Legislativo.

La función esencial del Poder Legislativo, consiste en establecer la ley, es decir, la norma general, objetiva y obligatoria, con sanciones punitivas o sin

ellas. Cuando la norma jurídica sanciona con la invalidez la decisión que viola sus disposiciones se llama LEY PERFECTA; cuando no contiene la sanción es LEY IMPERFECTA, distinción de origen romano, bien conocida.

El régimen de obligatoriedad de la ley debió ser materia de un precepto constitucional, pues él no se suple con la disposición del artículo 1o. del Código Civil, acertado para el sistema del mismo, pero no para todas las leyes de diversos ordenes y jurisdicciones que existen en nuestro sistema federal.

El Código Civil solamente regla los derechos civiles, es decir PRIVADOS, de los habitantes y por eso dispone que: "las leyes son obligatorias para todos los habitantes del territorio de la República, sean ciudadanos o extranjeros, domiciliados o transeuntes".

Pero hay leyes políticas, v,gr. de orden electoral, administrativas, fiscales, que son de orden NACIONAL (en el sentido de local) y de orden PROVINCIAL cuyo régimen y dominio de aplicación es especial y más limitado que el de la ley civil. Las leyes electorales se aplican a los ciudadanos; las administrativas y fiscales a los contribuyentes, respectivamente, sean ciudadanos o no; en ciertos casos a los domiciliados, y no a los transeuntes por la propia índole de las relaciones o situaciones jurídicas que crean.

Las leyes provinciales que "alteran" leyes nacionales se reputan anticonstitucionales. El sentido de alterar es el de establecer normas locales que pugnan con las nacionales.

Y recíprocamente, son inconstitucionales las leyes nacionales que violen la autonomía provincial. (Rafael Bielsa.)

Diferencias entre estas facultades.

Si se examinan estas atribuciones separadamente, se ve que revisten aspectos legislativos, jurisdiccionales y administrativos.

Función Legislativa.

Está especificada en las fracciones siguientes del artículo 73: El Congreso tiene facultad para VI, Legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales; VII. Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; VIII. Dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, aprobar esos mismos empréstitos y reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional; IX. Para impedir que en el Comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones; X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, establecer el Banco de Emisión único en los términos del artículo 28 de la Constitución y expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución; XIII. Dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra; XIV. Para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra; para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y reglamentar su organización y servicio; dar

reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos; XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e imigración y salubridad general de la República; XVII. Dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos, expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; XVIII. Establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas; XIX. Fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos; XX. Expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular Mexicanos; XXI. Definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; XXII. Conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación; XXIV. Expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor; XXV. Establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República; XXIX. Para establecer contribuciones sobre: 1o. Comercio exterior. 2o. 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 productos de consumo de cerveza. Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica; XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales; XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Función Administrativa.

Estas atribuciones, materialmente administrativas aun cuando revistan la forma de leyes, se encuentran mencionadas en estas fracciones del artículo 73:

I. Admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal; II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política; III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, con las condiciones que se indican; IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que, entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso; V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes Federales; VII. Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señala, aumentar o disminuir dotaciones; XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que presente el Ejecutivo; XXIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes; XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República, y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir 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 la Constitución; XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República; XXVIII. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentar, el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de las partidas.

Función Jurisdiccional.

El artículo 74, fracción VII, dice que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados "declarar o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111", y el artículo 76, fracción IX, expresa que es facultad exclusiva del Senado "declarar justificadas o no las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111. Si se concede la misma facultad a las dos Cámaras, su ejercicio no es privativo de ninguna de ellas, sino conjuntamente, aunque primero corresponda a la Cámara de Diputados y después a la de Senadores. Es, pues, atribución del Congreso. Si las Cámaras estiman que la petición se encuentra justificada, el funcionario queda privado inmediatamente de su puesto, sin perjuicio de la responsabilidad en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación. La privación del puesto constituye una pena, independientemente de la que pueda imponer el juez. En consecuencia, la función del Congreso es, en este caso, de caracter jurisdiccional.

Otras clasificaciones de las Facultades Legislativas.

Se han ideado diversas clasificaciones de las atribuciones del Organo Legislativo, por razón de su materia, y para su mejor estudio y comprensión.

S. V. LINARES QUINTANA divide los poderes explícitos en jjurídico, económico, financiero, diplomático, administrativo, militar, de relación con la Iglesia, organizativo, defensivo de la Constitución y preconstituyente. Ulises Schmill Ordóñez, clasifica las facultades y competencias federales: 1. En relación con empleos públicos y nombramiento de los funcionarios. 2. En materia hacendaria. 3. Defensa y Relaciones Exteriores. 4. Comercio, Transportes, Monedas, Bancos, Créditos, etc. 5. Relaciones con otros poderes.

Las facultades expresas de que tratan las XXX primeras fracciones del artículo 73, inclusive la XXIX-B, se pueden clasificar también en los siguientes grupos:

a) Facultades en materia de división territorial.
b) Facultades en relación con el Distrito y Territorios Federales.
c) Facultades en materia hacendaria.
d) Facultades respecto al comercio entre los Estados.
e) Facultades en materia de guerra.
f) Facultades relacionadas con la posible vacante del Ejecutivo.
g) Facultades en materia administrativa.

Facultades en materia de división territorial.

El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal;

II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política;

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de los seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción ante-

rior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las Legislaturas de los demás Estados;

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

Facultades en relación con el Distrito y Territorios Federales.

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

1o. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quién lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2o. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removera libremente.

Los Territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a sus gastos comunes.

Cada Municipalidad de los Territorios estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3o. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la Ley.

4o. Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios serán hechos por el Presidente de la República, y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la cámara no resolviere dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la Cámara, no podrán tomar posesión los magistrados nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego como provisional y que será sometido a la aprobación de la Cámara en el siguiente período ordinario de sesiones. En este período de sesiones, dentro de los diez primeros días, la Cámara deberá aprobar o reproba el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si la Cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el magistrado provisional, y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara, en los términos señalados.

En los casos de faltas temporales por más de tres meses, de los magistrados, serán éstos sustituidos mediante nombramiento, que el Presidente de la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados, y en sus recesos, a la de la Comisión Permanente, observándose, en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

En los casos de faltas temporales que no excedan de tres meses, la Ley Orgánica determinará la manera de hacer la substitución. Si faltare un magistrado, por defunción, renuncia o incapacidad, el Presidente de la República, someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne aquélla, y da la aprobación definitiva.

Los jueces de primera instancia, menores y correccionales y los que con cualquiera otra denominación se creen en el Distrito Federal y en los Territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; deberán tener los requisitos que la ley señale y serán sustituidos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine.

Las remuneraciones que los magistrados y jueces perciban por sus servicios no podrán ser disminuidos durante su encargo.

Los magistrados y los jueces a que se refiere esta base durarán en sus encargos seis años, pudiendo ser reelectos; en todo caso podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

5o. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

Comentario. La Constitución de 24 preceptuaba que el Congreso de la Unión podía elegir y variar el lugar de residencia de los Poderes Federales. Artículo 50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: fracciones XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo del Estado. XXIX. Variar esta residencia, cuando lo juzgue necesario. El 18 de noviembre de 1824, el Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, tuvo a bien decretar: 1o. El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28a. del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México. 2o. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad, y su radio de dos leguas... 4o. El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley... 9o. Mientras se resuelve la alteración que debe hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

La Constitución de 1857 fijó para residencia de los Poderes Federales el Estado del Valle: Artículo 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar y 72. fracción V. El Congreso tiene facultad para cambiar los supremos poderes de la Federación. La Constitución de 1917 vigente, adoptó el mismo sistema con las diferencias establecidas en los artículos 46 (El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene), y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensiones que le

asigne el Congreso General; y 73. fracción V. (El Congreso tiene facultad para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación), modificado en 1928 con la supresión del municipio libre.

El Constituyente quiso fijar la sede de los Poderes Federales en un territorio que no estuviera bajo la jurisdicción de ninguno de los Estados.

La diferencia radical entre éstos y el Distrito Federal consiste en que los primeros pueden autodeterminarse en todo aquello que la Constitución no les prohíbe o les impone obligatoriamente. Artículos 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 122 de la Constitución General. Pueden expedir su propia Constitución, asignando a los poderes que ella crea, las competencias respectivas, es decir, disfrutan de autonomía. El Distrito Federal carece de ella, pues los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no son designados por voluntad de los ciudadanos que radican en él, sino por decisión constitucional, artículo 73, fracción VI. No puede otorgarse su propia Constitución, ni tiene órganos legislativo y ejecutivo, distintos de los federales.

La Ley Orgánica del Distrito Federal establece en su artículo 5o. que el Presidente de la República ejerce la función ejecutiva en el mismo, por conducto del Jefe del Departamento, quien es auxiliado por un Consejo Consultivo, por los delegados y subdelegados, y demás cuerpos que la ley señala.

El artículo 28 de la Ley Orgánica, faculta al Jefe del Departamento del Distrito Federal para expedir los reglamentos necesarios al funcionamiento adecuado de sus dependencias.

Facultad en materia hacendaria.

1. Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados "aprobar el presupuesto anual de gastos", artículo 74, fracción IV. Para cubrir estas erogaciones destinadas al mantenimiento de los servicios públicos, se hace necesaria al expedición de una ley de ingresos, cuya duración es de un año, que autorice la recaudación de impuestos entre los habitantes del país, lo cual es atribución del Congreso de acuerdo con la fracción VII, del artículo 73 "imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto".

Sin embargo, esta ley debe iniciarse ante la Cámara de Diputados (artículo 72, fracción H): "la formación de leyes o decretos puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos..."

Discutida y aprobada pasa al Senado.

"La Ley de Ingresos es, de modo general, una ley de reducidas dimensiones. Ella consiste, fundamentalmente, en una lista de los conceptos por los cuales la Federación percibirá sus ingresos. Su peculiaridad consiste en que su parte principal consta de una enumeración de los conceptos por los cuales se van a percibir ingresos por un año fiscal determinado. Las leyes que establecen los impuestos, derechos, productos o aprovechamientos —que son los conceptos por los cuales el Estado obtiene ingresos—, son expedidas con anterioridad. Entonces, la inclusión en la Ley de Ingresos del objeto que grava la ley correspondiente condiciona la aplicación de ésta en el año fiscal en el que va a tener vigencia la Ley de Ingresos. Si, por ejemplo, en un año determinado se decide que no se perciban ingresos por concepto de

la elaboración de aguas gaseosas, basta no incluir ese concepto en la Ley de Ingresos del año correspondiente y la ley que establece el impuesto de referencia no deberá aplicarse por ese año fiscal. Encontramos, entonces, una relación especial entre la Ley de Ingresos anual y las leyes impositivas especiales: la Ley del Impuesto sobre la Renta, sobre Ingresos Mercantiles, etc. La Ley de Ingresos se convierte en una legislación resumida, económica. La inclusión en ella del objeto que grava una ley fiscal especial, significa la validez de esa ley en el año fiscal. En vez de emitir anualmente todas y cada una de las leyes fiscales especiales, se sigue el muy expedito camino de incluir en la Ley de Ingresos el concepto correspondiente". (Ulises Schmill Ordóñez).

Hay que advertir que si bien el presupuesto de egresos que habrá de regir durante un año toca en exclusividad a la Cámara de Diputados, si se introduce en él una modificación o se acuerda un nuevo gasto no incluido en el mismo, tiene que ser obra de ambas Cámaras.

Aunque el artículo 31 constitucional, en su fracción IV dispone que es obligación de los mexicanos "'contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", también lo es de los extranjeros, ya que disfrutan igualmente de la protección de los poderes públicos en sus personas y en sus bienes, de las garantías generales en su trabajo y empresas. Esta obligatoriedad la ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en numerosas ejecutorias, pues es de indiscutible justicia, y hay que tener en consideración que el Congreso tiene facultades para crear impuestos.

Esta facultad es ilimitada, y se ejercita en cuanto sea necesario.

Como los Estados pueden percibir impuestos y aun los municipios los que las legislaturas locales determinen, puede darse el caso de una duplicidad de contribuciones, por lo que, para evitarlo en lo posible, el artículo 73 de la Constitución, en su fracción XXIX, ya transcrita, fija aquellas que sólo puede imponer la federación.

2. Debemos mencionar la facultad del Congreso "para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas", artículo 73, fracción XXVIII.

3. El Gobierno puede encontrarse en la necesidad de contratar préstamos, bien para la realización de obras importantes de utilidad común, para nivelar el presupuesto o para otra contingencia semejante, no siendo prudente aumentar excesivamente las contribuciones, para esos gastos.

Entonces, de acuerdo con la fracción VIII del artículo 73, el Congreso tiene facultad para dar las 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.

Facultades respecto al comercio entre los estados.

Dentro de nuestro sistema federal se ha buscado suprimir restricciones al comercio de Estado a Estado. Debido a complejos factores, especialmente

a la penuria porque atravesó el Erario de las Entidades en los turbulentos años del siglo pasado, se establecieron determinados impuestos que se conocen con el nombre de alcabalas. Se trató desde un principio de regularizar esta situación, en bien de la organización del comercio.

En la Constitución de 1824, artículo 50, inciso XI, figura como facultad del Congreso General "arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación".

La Constitución de 1857, en su artículo 72, fracción IX, figura entre las facultades del Congreso "expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas", y en la fracción X "establecer las bases generales de la legislación mercantil".

Y en la Constitución vigente, además de las normas establecidas en el artículo 73, fracción XXIX, ya transcritas, se preceptúa el artículo 117 que, "Los Estados, no pueden en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras. III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado. IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio. V. Prohibir, ni gravar directa, ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera. VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía; VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distintas procedencias; VIII. Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

Los Estados y los municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos, y IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

Complementariamente, el artículo 131 constitucional, dice: "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito y Territorio Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como

para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida".

Facultades en materia de guerra.

Como hemos visto, el artículo 73, fracción XII, faculta al Congreso "para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo" y el artículo 89, señala entre las facultades del Ejecutivo, fracción VIII. "Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión".

Por lo mismo, para que México pueda declarar la guerra a otra nación se requiere primeramente una iniciativa que sólo corresponde al Presidente de la República, después la expedición de una ley que únicamente tiene efecto dentro del territorio nacional, y finalmente, la comunicación de la decisión tomada al país enemigo, y a las demás naciones extranjeras.

Como México es y ha sido pasifista, y a través de su historia se ha visto obligado a rechazar agresiones extranjeras, en las últimas contiendas mundiales, y dentro de esta filosofía, ha usado la fórmula de declarar el "estado de guerra" en vez de "declarar la guerra", lo que siendo correctamente constitucional, está más conforme con sus tradiciones internacionales.

Como las guerras terminan generalmente por un Tratado, la celebración de éste corresponde al Presidente de la República con aprobación del Senado.

Facultades relacionadas con la posible vacante del Ejecutivo y Facultades en materia administrativa.

Quedaron especificadas y estudiadas en capítulos precedentes.

Facultades implícitas del Congreso.

El artículo 73 enumera las facultades del Congreso de la Unión, de acuerdo con el principio de nuestro Derecho Constitucional, de que los Poderes federales actúan dentro de un régimen de derecho, es decir, de facultades expresas y determinadas. Al lado de éstas existen lo que en doctrina se denomina facultades implícitas cuya existencia, como expresa el constitucionalista mexicano Castillo Velasco, de no estar consignadas se desprenderían de la misma naturaleza de las cosas, y con aquellas sin las cuales las facultades explícitas no podrían ejercitarse.

Ya la Constitución de 24, en su artículo 50, fracción XXXI, indica como una de las atribuciones del Congreso "dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49

(facultades explícitas), sin mezclarse en la administración interior de los Estados". Y la Constitución de 1857, en su artículo 72, fracción XXX, dice que corresponde al Congreso "expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

En la Constitución vigente, el artículo 73, en su fracción XXX, dice que el Congreso está facultado "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".

Estas facultades implícitas "no rompen el sistema de las facultades expresas, puesto que actúan subordinadas a estas últimas, pues su única función es la de permitir su ejercicio. Si el régimen de facultades expresas fuera establecido de un modo extremadamente rígido, pudiera darse el caso en que el órgano del Estado se encontrara impedido de ejercitar las facultades que constitucionalmente se le han otorgado, porque en la Constitución no se establecio una facultad previa y necesaria para el ejercicio de la otra. Entre las facultades explícitas y las implícitas debe existir una relación necesaria, imprescindible. Una es medio indispensable para el ejercicio de la segunda, que en esta relación funciona como el fin que debe alcanzarse". (Ulises Schmill Ordóñez).

Antecedentes históricos y constitucionales.

Indicaremos algunos de los principales antecedentes constitucionales e históricos del artículo 73 de la Constitución de 1917, que ha sido reformado en 1921, 1928, 1929, 1933, 1934, 1944, 1946, 1949 y 1951.

Artículo 131 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

Artículos 102 a 122 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

Artículo 25 del Reglamento "Provisional Político del Imperio Mexicano", suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822.

Base Tercera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823.

Artículos 13 y 14 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, fechado en la ciudad de México el 31 de enero de 1824.

Artículos 49 y 50 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

Artículos 44 y 45 de la Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscrita en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836.

Artículos 63 y 64 del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840.

Voto particular del diputado José Fernando Ramírez sobre el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840.

Artículos 79 y 81 del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842.

Artículo 35 del Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año.

Artículo 70, del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México, el 2 de noviembre de 1842.

Artículos 66 y 67 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año.

Artículo 11 del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847.

Artículo 64 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856.

Artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

Adiciones y Reformas a la fracción III del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 13 de noviembre de 1874.

Reforma a la fracción XXVI del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 2 de junio de 1882.

Reforma a la fracción X del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 14 de diciembre de 1883.

Adición de las fracciones XXXI y XXXII al artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 24 de abril de 1896.

Reforma de la fracción VI del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 31 de octubre de 1901.

Decreto del 6 de mayo de 1904 que derogó las fracciones XXXI y XXXII del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

Punto 51 del Programa del Partido Liberal Mexicano, fechado en la ciudad de San Luis Missouri, E.U.A. del 1o. de julio de 1906.

Reforma de la fracción XXII del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 20 de julio de 1908.

Reforma de la fracción XXI del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, de 12 de noviembre de 1908.

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916.

CAPITULO XVI

LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LAS CAMARAS

por

DANIEL MAGAÑA MENDEZ

Antecedentes del Artículo 74 constitucional.—Presentación del Artículo 74 constitucional en el Congreso Constituyente de 1916-1917 y texto vigente.—Relación del Artículo 74 con otros preceptos constitucionales.—Clasificación.—El Artículo 75.—Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.— El Artículo 76 Constitucional.—Antecedentes.—Presentación del Artículo 76 Constitucional en el Congreso Constituyente de 1916-1917 y texto vigente.—Relación del Artículo 76 con otros preceptos constitucionales.—Clasificación.

Las Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

El Artículo 74 Constitucional

1. Estas facultades pueden clasificarse en tres grupos:
   a) Políticas.
   b) Hacendarias.
   c) Judiciales y Administrativas.
   El artículo 74 de la Constitución señala VII casos y los incluidos en la fracción VIII.
2. El caso consignado por el Artículo 75 Constitucional.

Las Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores

El Artículo 76 Constitucional

1. Estas facultades pueden clasificarse en:
   a) Facultades referidas al orden político internacional.
   b) Facultades referidas al orden político interno.
2. El artículo 76 consigna IX casos y los demás que la misma Constitución le atribuye.

Las Facultades exclusivas de la Cámara

Las funciones de orden político, económico, jurídico y administrativo que lleva a efecto el Congreso de la Unión, a través de las facultades que le concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, constituyen el ejercicio legislativo de las Cámaras de Diputados y Senadores, las cuales pueden ser, en cuanto a su actividad, de diversos órdenes.

Funge el Congreso como asamblea única, al actuar conjuntamente en los casos de nombramiento de Presidente interino o substituto, cuando falta en forma absoluta el Presidente Constitucional, y por tal se constituye en Colegio Electoral. Igualmente asume esa función única cuando el Titular del Ejecutivo, al tomar posesión de su cargo, rinde la protesta de ley, y por último, cuando en acatamiento al ordenamiento constitucional, el Primer Mandatario presenta su informe anual.

En forma de poder constituyente actúa, cuando en cumplimiento del artículo 135 torna a reformar o adicionar la Constitución general. Cuando procede como Congreso de la Unión, en forma separada y sucesiva cada

una de las Cámara en virtud del cumplimiento de sus funciones, al ejercitar las atribuciones que le otorga específicamente el artículo 73 y otras disposiciones de ese instrumento constitucional.

Las atribuciones que ejercen por separado cada Cámara, y que en un momento determinado las hace funcionar y agota por sí mismo, son las facultades exclusivas contenidas en los artículos 74 y 76, para la Cámara de Diputados y Senadores respectivamente.

Y por último las facultades que ejercen por separado cada Cámara pero no en forma sucesiva, y agotándose en sí misma, son las facultades comunes de carácter administrativo contenidas en el artículo 77 constitucional.

Ahora bien, si consideramos que la forma de división de poderes, contenida en nuestra Norma Suprema, no es una separación tajante de las funciones que ejerce cada uno de los poderes, sino que dentro del sistema moderno de equilibrio, existe una colaboración entre los mismos, es comprensible que las facultades de las Cámaras puedan ser, en determinados momentos, no solo de carácter legislativo, sino de orden ejecutivo o jurisdiccional, lo cual puede probarse en virtud de que, como hemos de ver, la Cámara de Diputados puede erigirse en Colegio Electoral, para llevar a efecto una actividad ejecutiva, y en función jurisdiccional al ejercer el contenido de la fracción V del propio 74, en cuanto a conocer de las acusaciones que hagan a los funcionarios públicos por delitos oficiales, y en su caso formular acusación ante la Cámara de Senadores, y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gocen de fuero constitucional, cuando sean acusados por delito del orden común.

Lo anterior nos lleva al razonamiento de que la división de poderes contenida en la Carga Magna, es en cuanto a los órganos del Estado y no a las funciones que lleva a efecto, y cuyos actos materiales pueden ser diversos.

Pero indiscutiblemente la función primordial del órgano legislativo, como tal, es dictar leyes, ya sea cuando reforma la constitución de acuerdo al propio ordenamiento, ya cuando actúa a fin de dictar leyes reglamentarias, orgánicas u ordinarias, o sea en orden a la naturaleza misma de su función desde el punto de vista formal, en su contenido intrínseco, al crear una situación jurídica general, impersonal y objetiva como lo define Gastón Jeze en "Los Principios Generales de Derechos Administrativos".

Artículo 74 Constitucional

Antecedentes

Los más remotos antecedentes de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, contenidas en el Artículo 74 de la Constitución vigente, se encuentran en los incisos primero, segundo y cuarto del Artículo 335, y en el 341 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, que incorporamos no solo en razón a la vigencia que cobró, aún temporalmente y en ocasiones sólo en parte, sino además, en consideración a la influencia que ejerció en el desenvolvimiento Constitucional de México, a través de su historia.

En dichos artículos se expresa que, corresponde a las diputaciones provinciales intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia. Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas para la aprobación superior, y la obligación de observar las leyes y reglamentos proponiendo al Gobierno los arbitrios más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el permiso de las cortes, siempre y se hicieren obras nuevas de utilidad común de las provincias, o para reparación de las antiguas, y por último, la atribución concedida a fin de que las Cortes pudieren fijar los gastos en todos los campos del servicio público y las contribuciones que habrían de cobrarles, siendo obligación del Secretario del Despacho de Hacienda presentarlas en el presupuesto general de los que estimare precisos, recogiendo de cada uno de los demás Secretarios del Despacho el respectivo a su ramo.*

Desde la formulación de la primera Carta Magna, dictada en Apatzingán en 1814, se encuentra en la Sección V del Título Tercero, bajo el rubro de Poder Legislativo, las facultades del Congreso General, que en su Artículo 49 contiene 31 disposiciones relativas.

Hemos de recordar que en dicha Carta no se contenía el sistema bicameral y por tanto, las facultades del Congreso correspondían exclusivamente a la Cámara de Diputados, como único cuerpo colegiado que formaba el Poder Legislativo, y aunque no podemos considerar plenamente tales disposiciones como fuente directa, por su falta de vigencia, no debe soslayarse la importancia de este instrumento constitucional, porque fue para nuestra historia el primer intento normativo, iniciado por aquéllos que coadyuvaron a dar forma al Estado Mexicano.

Posteriormente, en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, primera Norma Suprema netamente nacional que rigió en el México independiente, se establece que el Poder Legislativo de la Federación se compone de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, que conjuntamente forman el Poder Legislativo de la Federación, sin establecer facultades exclusivas a cada una de ellas, expresando solamente en su Sección V las del Congreso General.

En la tercera de las leyes de 1836, de 29 de diciembre, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentran en el Artículo 52, compuesto de tres fracciones, en las cuales se expresa la obligación de vigilar, por medio de una comisión inspectora el desempeño exacto de la Contaduría Mayor y de las Oficinas Generales de Hacienda, dejando a una ley secundaria el modo y términos de llevarlo a efecto.

Nombrar a los jefes y demás empleados de la propia Contaduría, y confirmar los que hiciera el Gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda.

En el Artículo 67 del proyecto de reformas a las leyes constitucionales, llevado a cabo el 30 de junio de 1840, se repite como facultad exclusiva de dicha Cámara, el vigilar por medio de una comisión inspectora el cumpli-

* *En todas las leyes a que nos referimos se transcriben literalmente los conceptos.*

miento de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda, nombrando a los jefes y demás empleados de la misma, debiendo confirmar los que hiciere el gobierno para los primeros jefes de dichas oficinas, agregando el poder erigirse en gran jurado, para entender de los expedientes sobre delitos comunes de los Secretarios del Despacho, Consejeros, Ministros de la Corte de Justicia y la Marcial, Contadores Mayores, Gobernadores, Vocales de las Juntas Departamentales y Ministros del Tribunal, que habrían de juzgar a los de la Corte Suprema, a fin de declarar si ha o no lugar, a formar el jurado de sentencia.

Un antecedente más de dichas facultades exclusivas es el Artículo 84, del primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 25 de agosto de 1842, en el cual se ratifican los conceptos relativos a la comisión inspectora, nombramiento de los empleados de la Contaduría Mayor, y confirmación de los hechos por el Gobierno para los primeros jefes de las oficinas federales de Hacienda, y aduanas marítimas, erigirse en gran jurado para entender de los expedientes sobre delitos comunes y oficiales de los Secretarios del Despacho, Senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y de la Marcial, o Contadores de Hacienda, y de los delitos oficiales que cometan los Ministros y empleados diplomáticos, los Gobernadores de los Departamentos y Ministros del Tribunal que ha de juzgar a la Corte de Justicia, para el efecto de declarar si ha o no lugar a formación de causa, adicionando, por último, la facultad de nombrar a quienes debían juzgar a la Corte de Justicia, escogidos de entre los letrados, sin especie alguna de jurisdicción, y con las mismas cualidades que los Ministros de la Corte.

En el voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, de 26 de agosto del mismo año, en su Artículo 38 afirma que la Cámara de Diputados se erigirá en gran jurado para declarar si hay o no lugar a formación de causa, en las que se instruye contra el Presidente de la República, los Secretarios del Despacho y los Ministros de la Suprema Corte. En la misma forma proceden las acusaciones que se hagan contra los Gobernadores de los Estados, por infracción de la Constitución y de las leyes generales, y aprobar los nombramientos que haga el Presidente para primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda.

En el Artículo 74, del segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 2 de noviembre de 1842, se manifiesta que corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados, vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda, nombrar los jefes y empleados de la Contaduría Mayor, confirmar los que haya hecho el Gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda y de las aduanas marítimas, y erigirse en gran jurado para declarar si hay o no lugar a la formación de causa en las que se instruyen sobre delitos comunes y oficiales del Presidente de la República, de los Secretarios del Despacho, Ministros de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial, Contadores Mayores de Hacienda, y de los delitos oficiales que cometan los ministros y enviados diplomáticos, los gobernadores de los departamentos por infracción de la Constitución o leyes generales, y Ministros del Tribunal que ha de juzgar a la Corte de Justicia.

El Artículo 69 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional, con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843, y

publicadas por Bando Nacional dos días después, expresa que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y nombrar a sus jefes y empleados, a los cuales dará sus despachos el Presidente de la República.

En un voto particular el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847, fechado en la Ciudad de México el 5 de abril del mismo, Mariano Otero manifiesta, en el trigésimocuarto párrafo, que a la Cámara de Diputados, como más exaltada en su amor a las instituciones, debe corresponder la declaración de si hay o no lugar a la formación de causa, para lo cual ha de bastar simple mayoría porque el respeto debido a las leyes y el interés de la sociedad, directamente afectado en los casos de responsabilidad de los funcionarios públicos, demandan que los actos u omisiones de los mismos sean examinados siempre que pueda suscitarse alguna duda respecto de la infracción, y por tanto, exigen que se instruya entonces un proceso, siendo este paso el único efecto de aquella declaración.

Este voto de Otero tiene como respuesta en el proyecto, en su Artículo 8o. la afirmación, de que corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en gran jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero, lo cual repite en idéntica forma el Artículo 12 del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847.

En la Constitución de 1857, el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una sola Asamblea, denominada Congreso de la Unión, compuesto de diputados, cuyas facultades se contienen en el Artículo 72 que en sus 30 fracciones confirman las atribuciones siguientes:

"Art. 72. El congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal, incorporándolos a la nación.

II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política;

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Oirá en todo caso a las legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo sólo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados;

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso;

V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación;

VI. Para arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales;

VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo;

VIII. Para dar bases bajo 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;

IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas;

X. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil;

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

XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de Hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional;

XIII. Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo;

XIV. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

XV. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes, según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XVI. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación, y consentir la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República;

XVII. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.

XVIII. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio;

XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla, conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

XX. Para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria;

XXI. Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía;

XXII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos;

XXIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas;

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

XXV. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

XXVI. Para conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad, y privilegios por tiempo limitado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora:

XXVII. Para prorrogar por treinta días útiles el primer período de sus sesiones ordinarias;

XXVIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes, y corregir las faltas u omisiones de los presentes;

XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley, y

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión."

A partir de 1874, en que el sistema bicamaral se incorpora definitivamente al Constitucionalismo Mexicano, por el cual venía luchando vivamente Sebastián Lerdo de Tejada quien, en circular fechada el 14 de agosto de 1867, hace hincapié en la necesidad de restablecer el senado, "básico para un régimen federalista, con propósito de buscar un mayor equilibrio del poder público y la conveniencia que apareja el sistema en cuanto evita las precipitaciones legislativas que otrora fueran causa grave del malestar ciudadano", hizo necesario dividir las facultades otorgadas al Congreso de la Unión, a través de las reformas a la Fracción III del inciso a) del Artículo 72, de 13 de noviembre, manifestando:

A. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Erigirse en colegio electoral para ejercer las facultades que la ley señale, respecto al nombramiento de Presidente Constitucional de la República, Magistrados de la Suprema Corte y Senadores por el Distrito Federal;

II. Calificar y decidir sobre las renuncias que hagan el Presidente de la República o los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Igual atribución le compete tratándose de licencias solicitadas por el primero;

III. Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;

IV. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma, y

V. Erigirse en jurado de acusación para los altos funcionarios de que trate el Artículo 103 de la Constitución, y

VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél.

Posteriormente se reforma el precepto en diversas oportunidades, el 24 de abril de 1896, el 6 de mayo de 1904, y el 4 de junio de 1914 en los siguientes términos, respectivamente:

Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

I. Calificar y decidir sobre las renuncias del Presidente de la República y de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las facultades que la ley le señale respecto a la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Senadores por el Distrito Federal, y

II. Calificar y decidir sobre las renuncias y licencias del Presidente y del Vicepresidente de la República, y sobre las renuncias de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Erigirse en colegio electoral para ejercer las facultades que la ley señale respecto a la elección de Presidente y Vicepresidente de la República y senadores por el Distrito Federal, y

II. Calificar y decidir las renuncias y licencias del Presidente y Vicepresidente de la República.

Al término de la Revolución, Venustiano Carranza presenta el proyecto de Constitución, fechado en la Ciudad de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916, y en el Sexagésimoquinto párrafo del Mensaje que lo acompaña manifiesta:

"El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos", agregando en el sexagésimosexto párrafo:

"Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la federación, facultad que fue sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas".

Con base en lo anterior incorpora el Artículo 74 del proyecto, en los siguientes términos:

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las facultades que la ley le señale respecto a la elección de Presidente de la República;

II. Vigilar por medio de una Comisión Inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;

III. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma;

IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrir aquél;

V. Tomar conocimiento de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusaciones ante la Cámara de Senadores, y erigirse en Gran Jurado para declarar si hay o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común, y

VI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Presentación del Artículo 74 Constitucional en el Congreso Constituyente de 1916 - 1917 y Texto Vigente

En la 38ª Sesión Ordinaria del 11 de enero de 1917, al dar lectura al dictamen respecto a la colaboración que deben tener los Poderes Ejecutivo y

Legislativo, se hace mención a las diferencias existentes entre el sistema presentado por Venustiano Carranza y el de la Constitución de 1857, aprobándose en dicha sesión el artículo en los mismos términos del proyecto del Varón de Cuatro Ciénegas.

La única reforma que se ha llevado a efecto al precepto aprobado por el Constituyente de 1917, adicionó dos fracciones, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, para quedar incorporado en nuestra Norma Suprema en los términos que rigen en la actualidad:

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley señala respecto a la elección del Presidente de la República;

II. Vigilar, por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;

III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;

IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel;

V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común;

VI. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, que le someta el Presidente de la República;

VII. Declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del Artículo 111, y

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Relación del Artículo 74 con otros Preceptos Constitucionales

Antes de penetrar a la clasificación de las facultades que tiene cada una de las Cámaras por separado, hemos de recordar que al desglosarse las atribuciones del Congreso, a fin de otorgar las exclusivas de cada Cámara, en las reformas de 1874 quedaron para el Congreso de la Unión las atribuciones específicas, siguiendo el criterio de procurar dotar a la Cámara de Diputados de todas y cada una de aquellas que afectan al individuo como tal, ya que ello es intrínsecamente lo que llevan a efecto los representantes populares, en tanto que a la de Senadores se le encomendaron las de índole federativa, pero en razón de ello algunas facultades quedaron íntimamente relacionadas a otros preceptos que le son correlativos.

En ese orden de ideas, entre otros, queda vinculado con el artículo 65, que contiene los asuntos de que ha de ocuparse el Congreso de la Unión en las sesiones ordinarias. Con el inciso h) del 72 en cuanto a que la formación de las leyes o decretos puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las Cámaras, a excepción de los proyectos sobre empréstitos, contribuciones o im-

puestos, o sobre reclutamiento de tropas, todo lo cual deberá discutirse primero en la Cámara de Diputados. Con el 73, en referencia a las facultades del Congreso, expresamente en lo relativo a nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, hechos por el Presidente de la República, que serán sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, y la sustitución temporal de los mismos cuando falten por más de 3 meses.

Asímismo se relaciona con el 75 que faculta a la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, el señalar la retribución que corresponda a los empleos establecidos por la ley, previendo que si por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, por la ley que la estableció. Con el 76, en cuanto a las facultades exclusivas del Senado, que repite la otorgada a la de Diputados al declarar justificadas o no las peticiones de destitución de autoridades judiciales hechas por el Presidente de la República, y con el 77 que expresa lo que cada Cámara puede hacer sin intervención de la otra.

Con el Artículo 89 se relaciona, en su Fracción XVII, al estatuir que el nombramiento que haga el Presidente de la República, de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Territorios, se someta a su aprobación, y por último con los artículos 108 a 114 en cuanto a las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Clasificación

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados pueden clasificarse en cuatro grupos:

1. Políticas.
2. Hacendarias.
3. Judiciales.
4. Administrativas.

1. En el orden político corresponde a la Cámara de Diputados erigirse en Colegio Electoral, para ejercer las atribuciones que la ley señala respecto a la elección de Presidente de la República, que concretamente fue establecida a fin de calificar la elección constitucional, ya que corresponde al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en su caso, el nombramiento de Presidente provisional, interino o substituto, en caso de falta absoluta del Constitucional, de acuerdo al Artículo 84 en cuestión.

Por tanto esta facultad, reglamentada por la Ley Federal Electoral, se constriñe a la calificación y cómputo total de los votos emitidos en el país, resolviendo sobre la validez o nulidad de la elección, declarando en su caso, Presidente electo al ciudadano que hubiere obtenido mayoría de votos, siendo su resolución definitiva e inatacable.

2. Las facultades de carácter hacendario, Fracciones II, III y IV, fueron concedidas en forma exclusiva a la Cámara de Diputados, a partir de 1874 al establecerse definitivamente el sistema bicameral en México.

Las fracciones II y III, relativos a la vigilancia de las funciones de la Contaduría Mayor, a través de una Comisión, y el nombramiento de los jefes y demás empleados de la misma, parten, como hemos visto, desde la Constitu-

ción Gaditana, y con más o menos reformas ha seguido repitiéndose hasta la fecha, sin otro razonamiento que un lógico control sobre el funcionamiento y personal de una dependencia de importancia suma para la estructuración y control económico del Estado.

Pero no sucede lo mismo con el contenido de la fracción IV, en virtud de que entraña una novedad *sui generis* en todo ordenamiento constitucional, que no encuentra antecedente en el desenvolvimiento normativo mexicano ni en otras legislaciones constitucionales, y aparentemente es una innecesaria repetición de la fracción II del 65, y decimos aparentemente en virtud de que este precepto expresa solo una generalidad de las labores del Congreso, en tanto que el Artículo 74 en cuestión, contiene claramente facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, hemos de entender que la situación que se contempla en esa exclusividad, es posterior a un hecho previo que ha de llevar a efecto el Congreso, como único facultado para dictar leyes, y que es la expedición de la Ley de Ingresos, lo cual es indispensable a fin de que la administración pública activa pueda cubrir los gastos necesarios, fijando los recursos con que ha de hacer esas erogaciones, a base de la imposición de contribuciones a los habitantes, que recauda mediante el ejercicio de las atribuciones que le otorga dicha ley, la cual debe ser iniciada ante la propia Cámara de Diputados, con aprobación del Congreso General para cada ejercicio.

Asímismo se considera que la afirmación que contiene la segunda parte de esta fracción, en cuanto que ha de discutir primero las contribuciones que deben decretarse para cubrir el presupuesto, se refiere a conocer de ello primero la Cámara de Diputados que la de Senadores.

El presupuesto anual de gastos contiene las cantidades que han de erogarse, en tanto que la Ley de Ingresos sólo expresa las fuentes tributables, dejando a las leyes específicas las cantidades con que deben contribuir las personas físicas y morales de acuerdo a sus propios ingresos.

3. Es necesario distinguir en la fracción V los dos casos que contempla la norma, ya que unos son delitos oficiales, que como requisito previo exige que sea llevado a efecto en relación al desempeño de un cargo público, siendo los otros del orden común, o sea de actos u omisiones sancionados por las leyes penales.

En el primer caso, cuando a un alto funcionario de la federación se le imputa la comisión de un delito de carácter oficial, corresponde a la Cámara de Diputados el conocerlo y formular la acusación, en su caso, ante la de Senadores, quien resuelve sobre el desafuero del funcionario y su destitución, erigido en Gran Jurado, y por tanto ello es un acto materialmente ejecutivo y formalmente legislativo.

La segunda parte de la fracción V, respecto a la acusación de un delito del orden común por violación a la ley penal, es la propia Cámara de Diputados quien tiene la facultad de erigirse en Gran Jurado. Este es un acto formalmente legislativo y materialmente jurisdiccional, aunque existen autores que afirman no lo es, ya que la actividad de la Cámara se limita exclusivamente a declarar si ha o no lugar a proceder contra los mismos funcionarios.

Ahora bien, estimamos que sí es un acto materialmente jurisdiccional, en virtud de que frecuentemente dicha función exige el ejercicio de actos pre-

vios a la actividad procesal, desplazándose el problema a la determinación de si los actos realizados por la Cámara son o no materialmente procesales y al plantear la cuestión así, explicar, que como es indispensable que se desafuere al funcionario, el acto que se está realizando es materialmente jurisdiccional.

A este respecto podemos decir que en respeto al principio de igualdad ante la Ley, y por tanto la prohibición constitucional de tribunales especiales, solo actúa la Cámara de Diputados a proceder, en su caso, a desaforar dichos funcionarios sometiéndolos a los jueces del orden común para que tratados como cualquier otro ciudadano, estos lo juzguen y consideramos que la disposición de referencia tiene por objeto cubrir a los funcionarios de ataques infundados de carácter político que puedan poner en peligro la buena marcha de la administración, en detrimento de la armonía estatal.

Pero hemos de insistir que la privación del fuero consiste exclusivamente en suspender o separar al funcionario acusado, hasta que el juez competente resuelva sobre el caso, sin prejuzgar sobre la veracidad o existencia del delito imputado.

4. Las facultades de carácter administrativo se encuentran contenidas en las fracciones VI y VII, la primera de las cuales se refiere a otorgar o negar la aprobación de nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Territorios, sometidos por el Presidente de la República, aunque ello es repetitivo del contenido del párrafo primero, inciso cuarto, fracción VI del artículo 73, y de la fracción XVII del 89.

Por lo que toca a la fracción VII, en cuanto a declarar justificadas o no las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en términos de la parte final del Artículo 111, su contenido es idéntico a la facultad concedida al Senado en la fracción IX del artículo 76 y por tanto, en ambos se pierde el carácter de exclusividad, por lo que viene a caer, consecuentemente, en atribución del Congreso de la Unión.

La referencia que se hace al artículo 111, se contrae exclusivamente a la relación de motivos por los cuales puede proceder el Presidente a tal solicitud, y que lleva a las Cámaras a intervenir en forma separada y sucesiva, correspondiendo a la de Diputados declarar primero si encuentra justificada la petición, quien de hacerlo traerá como consecuencia el privar de su puesto al funcionario acusado, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, pero antes de solicitarlo el Titular del Ejecutivo queda obligado a oir al funcionario en cuestión, en privado, a fin de apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

En la misma forma ha de proceder posteriormente el Senado de acuerdo al ordenamiento respectivo.

Artículo 75

El Artículo 75 consigna que:

"La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley; y, en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la Ley que estableció el empleo".

Este artículo se encuentra en íntima relación con la fracción XI del 173 y la IV del 74. En el primero de ellos se contiene que es facultad del Congreso crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, y el segundo la atribución exclusiva a la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto anual de gastos.

El objeto de la disposición contenida en el 75, es evitar que la Cámara de Diputados modifique una atribución del Congreso, ya que si al aprobar el presupuesto de egresos no señala retribuciones a un empleo, establecido por el propio Congreso, quedaría a su expresa voluntad el poder de privar eficacia a la Ley que creó tales empleos, no asignándoles dotaciones, lo que le permitiría ir en contra de las disposiciones del Ejecutivo, al tener el poder de restarle empleados.

Por este motivo esta disposición hace funcionar al Congreso, teniendo como reguladora a la Cámara de Senadores.

Las Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores

Artículo 76 Constitucional

La institución del Senado, en la historia constitucional de México, parte de 1824, al dictarse el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, el 31 de enero, en la que se estatuye como forma de gobierno una república democrática representativa, incluyendo el federalismo, contenido en el Artículo Quinto.

Aunque variados autores establecen que el federalismo mexicano está tomado íntegramente del norteamericano, es indiscutible que nuestro sistema contiene características específicas, donde se encuentran las raíces mismas de su desenvolvimiento histórico constitucional, conservando del clásico establecido en los Estados Unidos, sólo la idea de una constitución rígida y escrita, y el principio de gobierno federal con facultades expresas.

Pero aún en ello México, desde siempre, integró sus propias tesis, como el sistema de reformas que no corresponde en nada al norteamericano, pues desde sus inicios establece que cuando un Congreso propone reformas, que se dan a conocer al pueblo, toca a un segundo congreso la facultad de aprobarlas, siendo que en el país del norte, la constitución otorga a los dos poderes, el federal y el local, facultades para reformar la constitución.

Hemos de constatar que el sistema federal es en sí mismo, una técnica constitucional de adaptabilidad a las necesidades de cada Estado que lo incorpora, y por tanto carece ya de las premisas que en un principio fueron consideradas como preexistentes y por tanto su objeto tiende a cumplir con las necesidades de eficacia necesaria a su propio desenvolvimiento, tomando en cuenta la situación política, económica, social y grado de evolución del Estado que lo adopta.

Es por ello que, si en los principios del México independiente, heredero de un Estado unitario como lo fue el virreinato, los constituyentes de 1822 no representaban a entidades, fue a la caída del Imperio y en su reinstalación, que el 12 de junio de 1823 ante la amenaza de algunas provincias que se pronunciaban por la separación, se propugnó el federalismo mediante el conocido voto del Congreso que se pronunció en favor de una república federal, na-

ciendo así, en virtud de la convocatoria expedida el 17 del propio mes, los incipientes estados que habrían de formar los Estados Unidos Mexicanos, aunque algunos, como Oaxaca, Jalisco y Zacatecas, pretendían declararse independientes.

Pero como quiera que fuere, salvadas las discordias y escollos, en el segundo Congreso Constituyente de 5 de noviembre de 1823 se procedió a formular lo que habría de ser la primera Constitución que cobró vida en el México independiente, y que en su artículo séptimo enumera a los estados que formaron nuestra primera federación, y que fueron:

Guanajuato, el interno de occidente compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa, el interno de oriente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León y los Texas, el interno del norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México, el de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla de los Angeles, Querétaro, San Luis Potosí y Nuevo Santander que se llamara de las Tamaulipas, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima, sin el pueblo de Tonila, que siguió unido a Jalisco formaron los territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella, y los partidos y pueblos que componían la provincia del Istmo de Coazacualco, volvieron a las que antes han pertenecido, incorporándose la Laguna de Términos al Estado de Yucatán, expresando, en el artículo siguiente, la facultad para que la Constitución pudiese aumentar el número de estados, y modificarlos, "según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos".

Artículo 76 Constitucional

Antecedentes

Los principales antecedentes constitucionales e históricos del artículo 76 de la Constitución de 1917, en orden a las facultades exclusivas del Senado, parten del artículo 53, de la Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscrita en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, en las cuales se afirma:

Toca exclusivamente a la Cámara de Senadores:

I. Prestar su consentimiento para dar el pase o retener los decretos conciliares y bulas y rescriptos pontificios, que contengan disposiciones generales o trascendentales a la Nación;

II. En el receso del Congreso general, entender en las acusaciones de que habla el artículo 47, y dar o negar en caso urgente, los permisos de que habla el párrafo XII del artículo 44, citándolo al efecto la diputación permanente. (1)

(1) *Artículo 47. En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los depar-*

III. Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente de la armada y de la milicia activa.

Posteriormente, en el artículo 68 del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de junio de 1840, se establece:

Toca a la Cámara de Senadores exclusivamente:

I. Prestar su consentimiento para dar el pase, o retener los decretos conciliares, bulas y rescriptos pontificios que contengan disposiciones generales o trascendentales a la Nación;

II. Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, de la Armada y de la milicia activa;

III. Proponer ternas al Presidente de la República para el nombramiento de Consejeros;

IV. Erigirse en Gran Jurado, para entender en los expedientes que se instruyen sobre delitos comunes de los diputados, y declarar si ha o no lugar a la formación de causa; y

V. Erigirse en Gran Jurado de sentencia, para absolver, o condenar, a la pena de destitución de encargo o empleo, y también de inhabilitación temporal o perpetua para obtener otro alguno, según sea justo, a las personas de que habla el párrafo 5o. del artículo 67; pero si del proceso resultase que el reo es acreedor a mayores penas se pasará aquel al tribunal respectivo, para que obre según las leyes.

En el Primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842, el artículo 85 previene:

Toca a esta Cámara (de Senadores), exclusivamente:

I. Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para Ministros y Enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales del Ejército permanente, de la Armada y de la milicia activa;

II. Erigirse en Gran Jurado para entender de los expedientes que se instruyen sobre delitos comunes y oficiales de los diputados, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa;

III. Transferir la instalación del Congreso, en el único caso de que no se encuentre reunida la mayoría de los individuos que lo componen en el día en que debe verificarse. Esta declaración se hará formal decreto que se pasará al Presidente para su publicación;

tamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado.
Párrafo XII del artículo 44: Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, y la salida fuera del país de tropas nacionales.

IV. Citar en los recesos de la Cámara de Diputados a sesiones particulares para que se erija en Gran Jurado, o cuando lo exija con urgencia el desempeño de alguna de sus atribuciones privativas, o el de las que se conceden al Congreso en Cámaras reunidas;

V. Dar o negar a los individuos del Congreso durante sus recesos, licencias para ausentarse por un tiempo limitado; y

VI. Ejercer durante los recesos del Congreso, y sólo cuando la urgencia del caso no dé lugar para reunirlo, las facultades que a éste se concedan por las fracciones IV y XVI del artículo 79 (2), limitándose en el ejercicio de ellas a lo muy estrictamente necesario para proveer a la necesidad del momento.

Las resoluciones que dictare el Senado, ejerciendo las facultades reservadas al Congreso, deben aprobarse por las dos terceras partes de sus individuos presentes, expedirse y publicarse por formal decreto, y convocarse en el mismo al Cuerpo Legislativo a sesiones extraordinarias, sujetándose lo decretado a su aprobación.

Y en el artículo 39 del Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agocto del mismo año, se expresa:

La Cámara de Senadores:

Se erige en Gran Jurado de hecho, para declarar en los delitos oficiales del Presidente, los ministros y los gobernadores de los Estados, si son o no reos de los delitos porque fueron declarados con lugar a la formación de causa.

Corresponde a la misma Cámara aprobar los nombramientos que el Gobierno haga para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás jefes superiores del ejército permanente.

El 2 de noviembre de 1842, en el Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, los artículos 75 y 76 contienen:

Artículo 75. Toca a la Cámara de Senadores exclusivamente: aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo, para ministros y enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa: transferir la instalación del Congreso, en el único caso de que no se encuentre la mayoría de los individuos que la componen en el día en que debe verificarse: esta declaración se hará por formal decreto que se pasará al Presidente para su publicación:

(2) *IV. Autorizar al ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, prefijándole cuotas, designándole garantías para cubrirlas y dándole las bases necesarias para la celebración del contrato, quedando éste sujeto a la aprobación del Congreso antes de ponerlo en ejecución.*
En casos muy urgentes, lo podrá autorizar definitivamente para su celebración, bajo las condiciones expresadas, si así lo acordaren las dos terceras partes de los individuos presentes en ambas Cámaras, y en revisión de las tres cuartas.
XVI. Conceder o negar la licencia al Gobierno para que pueda llamar al servicio a la milicia activa.

ejercer durante los recesos del Congreso y sólo cuando la urgencia del caso no dé lugar para reunirlo, las facultades que a éste se concedan por las fracciones IV y XXVI del artículo 70, (3) limitándose en el ejercicio de ellas a lo muy estrictamente necesario para proveer a la necesidad del momento.

Las resoluciones que dictare el Senado, ejerciendo las facultades reservadas al Congreso, deben aprobarse por las dos terceras partes de sus individuos presentes, expedirse y publicarse por formal decreto, y convocarse en el mismo al Cuerpo Legislativo a sesiones extraordinarias, sujetándose lo decretado a su aprobación.

Artículo 76. La misma Cámara se erige en gran jurado de hecho, para declarar en los delitos oficiales del Presidente, los ministros y los gobernadores de los Departamentos si son o no reos de los delitos porque fueron declarados con lugar a formación de causa.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionados por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año, el artículo 70 prevé:

Toca a la Cámara de Senadores aprobar los nombramientos plenipotenciarios, ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules, y los de oficiales superiores del ejército y armada desde coronel inclusive arriba, y desempeñar las funciones que les señalan los artículos 36 y 37 (4).

La reforma del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, de 13 de noviembre de 1874, mediante la cual queda establecido en forma definitiva el sistema bicameral, expresa:

(3) *Fracción IV: Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, prefijándole cuotas, designándole garantías para cubrirlas y dándole las bases para la celebración del contrato, quedando éste sujeto a la aprobación del Congreso, antes de ponerlo en ejecución. En casos muy urgentes lo podrá autorizar definitivamente para su celebración, bajo las condiciones expresadas, si así lo acordaren las dos terceras partes de los individuos presentes en ambas Cámaras, y en revisión las tres cuartas.*

Fracción XXVI: Proteger la educación y la ilustración, creando establecimientos de utilidad común para toda la Nación, sin perjudicar el derecho que tienen los Departamentos para el arreglo de la educación pública en su territorio, y decretar los requisitos para obtener el título de profesores en las ciencias.

(4) *Artículo 36: Para la elección del tercio de senadores que corresponde postular a la Cámara de Diputados, al Presidente de la República y a la Suprema Corte de Justicia, sufragará cada una de estas autoridades un número igual al de los que hayan de ser elegidos, y el acta de elección se remitirá a la Cámara de Senadores o a la diputación permanente. Artículo 37: Esta Cámara elegirá de entre los postulados el número que corresponda, después de haber declarado senadores a los que hubieren reunido los sufragios de las tres autoridades postulantes.*

B. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras;

II. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional, en los términos que la ley disponga;

III. Autoriza 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;

IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido los Poderes Constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado, y en sus recesos con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere;

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior; y

VII. Erigirse en jurado de sentencia, conforme al artículo 105 de la Constitución.

Esta disposición es reformada hasta el 4 de junio de 1914, en los siguientes términos:

Son facultades exclusivas del Senado:

II bis. Erigirse en colegio electoral para elegir a propuesta en terna del Ejecutivo, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y calificar y decidir respecto de sus renuncias, así como de las faltas e impedimentos absolutos de los mismos.

El Mensaje y Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza, en la ciudad de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916, manifiesta:

Artículo 76 del Proyecto. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras;

II. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley disponga;

III. 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;

IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la garantía nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones, conforme a las leyes constitucionales del mismo. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo Federal, con aprobación del Senado y en sus recesos, con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere;

VI. Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución; y

VII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Presentación del Artículo 76 Constitucional en el Congreso Constituyente de 1916 - 1917 y Texto Vigente

Este precepto se presentó como artículo 76 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, dándose lectura en la 38a. Sesión Ordinaria, celebrada el 11 de enero de 1917, en un dictamen referente a la colaboración que debe tener el Poder Ejecutivo en las funciones del Legislativo, o sea a la relación entre ambos poderes.

En la 41a. Sesión Ordinaria celebrada el 14 del mismo, se dio lectura a un voto particular, que manifestaba:

"Al discutirse en el seno de la Comisión las facultades exclusivas del Senado, expresadas en el Artículo 76 del proyecto, una parte de dicha Comisión opinó que entre tales facultades debía estar la que daba al mismo cuerpo la fracción VI, inciso B, del artículo 72 de la Constitución de 1857, reformada en 1874, consistente en resolver los conflictos políticos que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado. Estos conceptos forman la fracción VII del artículo del proyecto que a vuestra soberanía ha sometido la Comisión."

"La otra parte de la Comisión opinó que la facultad de resolver esos conflictos debe dejarse a la Suprema Corte de Justicia, tal como la propone actualmente el artículo 104 del proyecto del ciudadano Primer Jefe; y a fin de que el Congreso tenga a la vista estos dos extremos en cuestión de tanta trascendencia, la Comisión de común acuerdo determinó que se presentara uno de estos puntos de mira en el conjunto del proyecto y el otro en este voto particular."

"Al efecto, los suscritos fundan este último en los términos siguientes:

"Los conflictos que surjan entre los poderes de un Estado o se fundan en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes contendientes trate de aplicar en su favor, o bien son conflictos meramente de hecho. Esto,

en realidad, es muy difícil que se presente en asuntos desprovistos de todo carácter legal, pues los negocios de Gobierno siempre buscan el apoyo en algún precepto de ley; porque siendo el Estado una entidad jurídica, de un modo natural se estima que todos los actos del Estado deben forzosamente justificarse con una ley. Así es que, de un modo general, podemos decir que los conflictos entre los poderes de un Estado siempre se fundarán en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes interprete a su favor."

"Ahora bien; la interpretación de la ley, su aplicación a los casos particulares y la resolución sobre la persona que tenga derecho a un conflicto, son las atribuciones genuinas del Poder Judicial; darlo a otro poder, es distraerlo de sus funciones y subtituir, por una confusión, la precisión de la división de los poderes."

"La circunstancia de tratarse de "conflictos políticos", no es objeción seria para quitarle su conocimiento a la Suprema Corte, porque ésta ya conoce en otros casos que ninguna opinión, por radical que sea, le ha disputado, de conflictos políticos, como los que surgen entre dos Estados, como son igualmente las invasiones del poder federal en la soberanía de los Estados, y las usurpaciones, por los Estados, de facultades federales. Todo esto es meramente político, y conforme a la naturaleza del poder judicial federal, tal como lo creó el genio de los constituyentes del 57, cae bajo la jurisdicción de la Suprema Corte. Luego no tiene fundamento la objeción de que los conflictos entre los diversos poderes de un Estado puedan ser de carácter político."

"Finalmente, los suscritos encuentran altamente democrático quitar a esos conflictos su carácter de apasionamiento y encono, para someterlos a las decisiones serenas y, sobre todo "jurídicas" de la Suprema Corte."

"El Senado podrá resolver, lo mismo que la Suprema Corte, objetivamente; pero su resolución no revestirá carácter jurídico, sino político, y en consecuencia, tendrá menos fuerza y prestigio moral que una sentencia de la Suprema Corte."

"Por lo expuesto, los suscritos proponen a la aprobación de esta honorable Asamblea la aprobación del artículo 76, en la forma siguiente:

"Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras;

II. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley dispone;

III. 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;

IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador pro-

visional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, a propuesta en terna, del Ejecutivo, y aprobado por dos tercios de los miembros presentes, en sus recesos, de la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso;

VI. Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución; y

VII. Los demás que la misma Constitución le atribuya."

"Sala de Comisiones. Querétaro de Arteaga, 11 de enero de 1917. Paulino Machorro Narváez.—Arturo Méndez."

El voto transcrito, suscitó uno de los más amplios debates del constituyente del 17, donde se vertieron los más excelsos conceptos jurídico-políticos de su historia, en las sesiones 44a. y 45a., correspondientes a los días 15 y 16 de enero, y en el que intervinieron los diputados Cañete, Jara, Rodríguez González, Pastrana Jaimes, Machorro y Narváez, González Alberto, De los Ríos y Medina, y que puesto a votación fue aprobado por 112 votos contra 42, adicionando tan sólo la fracción VIII, cuyo contenido expresa:

"Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional, mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior."

El artículo 76 fue adicionado en 1928 con las actuales fracciones VIII y IX, y en 1944 se reformó para agregar a su fracción II algunos conceptos, para quedar en la actualidad como sigue:

Son facultades exclusivas del Senado:

I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras;

II. 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;

III. 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;

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos

terceras partes de los miembros presentes, y, en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso;

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;

VII. Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución;

VIII. 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 renuncias de los mismos funcionarios, que le someta el Presidente de la República;

IX. Declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111, y

X. Las demás que la misma Constitución le atribuye.

Relación del Artículo 76 con otros Preceptos Constitucionales

El artículo 76 vigente, mantiene estrecha relación con otros preceptos de la misma Norma Fundamental, entre otros, con el 50, que hace expresión a la división del Poder Legislativo en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Con el 63 en cuanto a la apertura de sesiones del Poder Legislativo, al 73, que señala las facultades del Congreso, con el 74, que contiene las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, con el 79, en relación a las atribuciones de la Comisión Permanente, al 89, que consigna las facultades y obligaciones del Presidente de la República, con el 93, al facultar a cualesquiera de las cámaras para citar a los secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.

Asimismo se vincula al 96, referente a la aprobación que ha de otorgar la Cámara de Senadores a los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte, hechos por el Presidente de la República, con el 98, que habla sobre la aprobación del Senado sobre la misma materia para suplir faltas de los ministros de la Suprema Corte, con el 99, relativo a la aprobación de las renuncias de dichos funcionarios judiciales, aceptadas previamente por el Ejecutivo, al 100, que alude a la aprobación del Senado de las licencias de los propios ministros cuando excedan de un mes, del 108 al 114 en cuanto a las responsabilidades de funcionarios públicos, y por último con el 133, que dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda Unión.

Clasificación

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, que determina el artículo 76 de la Norma Fundamental, pueden clasificarse bajo dos grandes rubros:

Las que se refieren al orden político nacional y aquellas que se desarrollan en el ámbito internacional.

Pero ya que algunas de las fracciones en que se encuentra dividido tal ordenamiento involucran unas y otras, será necesario desglosarlas a fin de estar en posibilidad de analizar su contenido.

Las disposiciones de orden internacional que comprenden las fracciones I, III y parte de la II, prescriben la aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras, la autorización necesaria para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, la estación de otras potencias por más de un mes en aguas mexicanas, y la ratificación de los nombramientos que haga el Presidente de ministros, agentes diplomáticos, y cónsules generales.

Respecto a este último ordenamiento, cabe manifestar, que aunque tales nombramientos se efectúan en consideración al orden político interno, repercuten en la esfera internacional, y por tanto, es en razón de ello que se incorporan a ese ámbito. Por otra parte, hemos de aclarar que la distinción existente entre tratados y convenciones, es exclusivamente en cuanto a la solemnidad que se otorga a los primeros, pero ambos son acuerdos que se llevan a efecto entre dos o más Estados a fin de regular sus relaciones sobre materia o asunto determinado.

En estas tres fracciones y en la IV, como hemos de ver en su oportunidad, la participación del Senado se contrae a la ratificación o aprobación, de actos que lleva a efecto el Primer Mandatario.

Ahora bien, en cuanto a los tratados y convenciones, que tienen fuerza de ley, al tenor de lo prescrito en el artículo 133, debemos hacer ciertas consideraciones, ya que en sí mismo contiene aspectos jurídicos de suyo interesantes.

El texto de dicha fracción, no obliga al Senado a la aprobación tácita de los actos diplomáticos que celebre el Ejecutivo, y por tanto ello puede producir tres hechos diferentes, al penetrar al derecho interno para volver al campo internacional, para su ratificación:

1. Si el acto es aprobado íntegramente en su contexto, el Presidente queda en libertad absoluta para su ratificación en la esfera del derecho de gentes.

2. Si el tratado o convención es aprobado sólo en parte, o sufre modificaciones o adiciones, sólo cobrará eficacia cuando los nuevos términos sean aceptados por el Estado, o Estados, con quien se ha concelebrado, y por tanto la ratificación queda sujeta a condición en la esfera internacional.

3. Cuando el Senado no aprueba un tratado o convención, el Presidente queda inhibido de ratificarlo, porque de lo contrario caería en la invalidez en el orden interno, por falta de requisitos constitucionales, aunque en la esfera internacional sí cobraría vigencia, por no ser el Senado parte, en el acto jurídico de la ratificación de los jefes de Estado, que exige el derecho internacional.

Como hemos visto, la intervención del Senado cesa en el momento en que ha manifestado su voluntad, y no puede proceder a la abrogación de los actos ratificados por el Presidente, lo cual pertenece exclusivamente al mismo Ejecutivo, pero es de suma importancia la participación que la Carta Magna otorga al Poder Legislativo, en este caso, ya que tiene como objeto principal evitar que se lleven a efecto compromisos internacionales en menoscabo de los intereses nacionales, en base a nuestro sistema jurídico, en el cual el derecho que tiene en sí mismo la Constitución prevalece sobre el derecho internacional.

Las facultades constitucionales exclusivas al Senado, en materia internacional, se complementan con la primera parte de la fracción II en cuanto a la ratificación de los nombramientos de carácter diplomático, y con la fracción III, que versa sobre la autorización para la salida de tropas nacionales fuera del país, paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias en aguas mexicanas.

El contenido de ambas disposiciones, una para ratificar y la otra para autorizar actos del Ejecutivo, tiene la misma raíz de control y colaboración que debe existir entre ambos poderes, pero aunque hemos expresado anteriormente que a partir de que se implantó el bicamerismo, se procuró por dotar a la Cámara de Diputados de lo que constituya el elemento popular y a la de Senadores del elemento federativo, esa armonía se rompe cuando se faculta al Senado para autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, ya que ello está en íntima relación a las facultades de la Cámara de Diputados, que afectan directamente al individuo como tal.

Las facultades referidas al orden político interno se inician con la segunda parte de la fracción II en cuanto a la ratificación de los nombramientos que haga el Ejecutivo respecto a los empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, a lo cual hacemos extensión del mismo comentario expuesto anteriormente, en cuanto ello debería ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, ya que está íntimamente relacionada al aspecto económico, que como tal pertenece a la Cámara popular.

Las demás disposiciones de carácter interno van de la fracción IV a la IX.

En el caso de la fracción IV sí encuadra plenamente la índole federativa, en virtud de que se trata sobre la cuestión de otorgar consentimiento para que el Presidente pueda disponer de la guardia nacional fuera de su respectivo Estado o Territorio y fijar la fuerza necesaria, lo que a su vez es también un elemento de control necesario del Poder Legislativo hacia el Presidente de la República, en cuanto a impedir se repitan hechos de nuestro pasado histórico.

Las fracciones V y VI tienen un carácter eminentemente político de indiscutible orden federativo, la primera de las cuales reza de la siguiente manera:

"V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegando el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y, en los recesos, por la Comi-

sión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso."

Como puede observarse dicha fracción puede descomponerse en 4 partes:

1. El Senado declara, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que por tanto, es llegado el caso de nombrarle un Gobernador Provisional, quien convocará a elecciones conforme a las Leyes Constitucionales del mismo.

2. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna de Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos por la Comisión Permanente, conforme a la misma regla.

3. El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la Convocatoria que él expida.

4. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso.

Ahora bien, hemos de consignar que la función que lleva a efecto el Senado, en virtud de la facultad que le concede la fracción mencionada, sólo es declarativa no constitutiva del hecho y tal facultad es exclusiva del Senado no de la Comisión Permanente en ningún caso, hecho que erróneamente se ha seguido en algunas ocasiones.

También hemos de recordar que la Comisión Permanente está compuesta por 29 miembros, de los cuales 15 son Diputados y 14 Senadores, por lo que además en su seno se contiene una minoría de Senadores.

2. La segunda parte de la fracción mencionada ya no es facultad exclusiva del Senado, pues en caso de no encontrarse reunido, corresponde a la Comisión Permanente llevar a efecto el nombramiento del Gobernador.

Estos dos párrafos de la fracción V, son los que pueden conducir a errores interpretativos, ya que repetimos, la declaración de que es necesario un gobernador provisional, corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores y no a la Comisión Permanente, y el texto constitucional es muy claro al respecto, en tanto que para el nombramiento sí es competente la Comisión Permanente.

3. En cuanto al tercer párrafo no existe duda alguna, ya que su contenido se ajusta a lo dispuesto en la fracción III del artículo 115 Constitucional, que claramente expresa que no podrá ser electo para el período inmediato, el que haya ocupado el cargo de Gobernador como interino, substituto o provisional.

4. Grave problema de interpretación es la última parte del precepto en cuanto no aclara a qué disposiciones se refiere en sus 4 posibilidades:

a) Si se refiere a todo el contenido del artículo, como lo considera Miguel Lanz Duret, es absurdo porque contraviene la Norma Constitucional en su párrafo tercero, ya que las Constituciones de los Estados no pueden ir contra las disposiciones de la Norma Suprema, y por tanto no procede dicha interpretación.

b) Valgan los mismos comentarios si se hace referencia al párrafo tercero, pues si nos atenemos al sentido gramatical, tácitamente se afirmaría

que si las Constituciones de los Estados lo permiten, el Gobernador Provisional puede ser candidato a Gobernador Constitucional en las propias elecciones que convoque.

c) Es de considerar también que no es factible que se refiera a la parte primera del precepto, pues ello nos llevaría a entender que las Entidades Federativas podrían crear organismos específicos u otorgar facultades para llevar a efecto tal declaratoria, lo cual sería contrario al espíritu del pacto federal, que los conduciría a crear un poder superior a los demás.

d) Por tanto, consideramos que tal disposición se refiere al segundo párrafo, al nombramiento del Gobernador Provisional, como lo estimó el Senado en su dictamen en 1920, cuando declaró desaparecidos los poderes en el Estado de Michoacán, ya que en su Constitución existe disposición expresa para el nombramiento del Titular del Ejecutivo para esos casos, lo cual existe también en las Constituciones de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas; es decir, las constituciones locales pueden determinar la manera en que el Senado de la República puede efectuar el nombramiento de un gobernador cuando hayan desaparecido los poderes de un Estado.

En cuanto a la fracción VI, existe también un supuesto referente a que surjan cuestiones políticas entre los poderes de un Estado y que uno de ellos ocurra al Senado con ese fin, o que con motivo de ello se haya interrumpido el orden constitucional, mediante un conflicto de armas, caso en que el Senado podrá dictar una resolución, que deberá sujetarse a la Constitución General de la República y la del Estado.

Los debates que ocurrieron en el Constituyente del 17 en torno al problema que se suscitaba conforme al proyecto presentado por Venustiano Carranza fueron considerables, ya que dicha facultad se otorgaba a la Suprema Corte de Justicia, lo cual fue decidido en votación de 16 de enero, aprobándose por 112 votos a favor de que se incluyera como facultad del Senado por 74 en contra. Ello quedó confirmado cuando días después se sujetó a discusión el artículo 105, en cuanto a la competencia de la Suprema Corte para conocer las controversias entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, resolviéndose entonces cambiar la conjunción "o" por "y", que dejaba la facultad totalmente en manos del Senado por no ser procedente como atribución de la Suprema Corte, ya que se requería que para el caso hubiera un conflicto de armas, lo cual no puede ser de competencia del Tribunal Supremo, pero el hecho no fue sometido a votación, y el texto quedó como en un principio había sido aprobado, quedando tal como aparece en el inciso que comentamos.

La ley reglamentaria que ha de normar el ejercicio de las facultades contenidas en las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional, que prescribe la parte final de esta última fracción, fue aprobada en 1939 por la Cámara de Senadores, y no fue promulgada en virtud de que la Colegisladora de Diputados no la aprobó, el 5 de noviembre de 1970, en consideración a que el problema que entraña es de carácter eminentemente político, más que de orden jurídico, y en el cual es difícil contemplar todos los presupuestos que pueden darse para la desaparición de poderes en un Estado de la Federación.

Tratándose de delitos oficiales, de acuerdo a la fracción VII, el Senado se erige en Gran Jurado pero en su conocimiento no interviene exclusivamente como hemos visto al comentar la fracción I del artículo 74, sino ambas Cámaras, la de Diputados como acusadora y la de Senadores como órgano de instrucción y sentencia, que solo con el supuesto apuntado puede iniciar la facultad que le concede la Constitución, siendo ello un acto plenamente jurisdiccional ya que debe oír al acusado, practicar diligencias y concluir con una resolución, que es clásica sentencia, que apareja, ya en absolución o en condena, el hecho como cosa juzgada.

Tal procedimiento y la erección en Gran Jurado del Senado, cuando se trata de delitos oficiales es racional y lógico, ya que ello sólo puede producirse en el ejercicio del cargo conferido, y por tanto la condena recae sobre la privación del puesto, lo que no ocurre cuando se juzgan delitos comunes.

Independientemente de la privación del cargo, y lógicamente la pérdida del fuero, el Senado queda obligado a imponer al reo la pena de no obtener otro empleo por tiempo que ha de determinar la ley, además de lo que expresa el artículo 111 en su segundo párrafo:

> "Cuando el mismo hecho tuviere señalado otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella".

Respecto a la fracción VIII, en cuanto a la aprobación o no de los nombramientos, licencias o renuncias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su inclusión en el artículo 76 carece de objeto ya que ello se encuentra contenido en los artículos 96 y 100 del mismo instrumento constitucional.

La fracción IV que expresa declarar justificadas o no las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111, hemos de afirmar que carece de toda exclusividad, como lo afirmamos al comentar la fracción VII del 74, ya que ambas son idénticas y por tanto pierden esa característica.

CAPITULO XVII

FACULTADES DE CADA UNA DE LAS CAMARAS SIN INTERVENCION DE LA OTRA

por

FRANCISCO CASANOVA ALVAREZ

El artículo 77 Constitucional y sus antecedentes.—El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y sus antecedentes.—Organos para el ejercicio de las facultades que cada Cámara tiene sin intervención de la otra.—La Comisión de Administración de la Cámara de Diputados.—La Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.—La Comisión Inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.—La Comisión de Administración de la Cámara de Senadores.—La Oficialía Mayor de la Cámara de Senadores.

El artículo 77 Constitucional
y sus antecedentes.

Las facultades que cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión tiene sin la intervención de la otra se hallan contenidas en el artículo 77 Constitucional, que a la letra dice:

"Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno;

III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y

IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros."

No es la Constitución Mexicana la única que contiene estos preceptos. Disposiciones similares se encuentran contenidas en las Constituciones Políticas de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, Estados Unidos e Italia.

Los primeros antecedentes del contenido del actual artículo 77, específicamente de su fracción II, se remontan a la Constitución Federal de 1824, la que en su artículo 34 decía: "Las Cámaras se comunicarán entre sí y con el Poder Ejecutivo, por conducto de sus respectivas secretarías, o por medio de diputaciones." En 1836 se amplió esta facultad para establecer que cada una de las Cámaras sería autónoma para tomar resoluciones en materias económicas y de administración interna, además de la posibilidad de comunicación entre sí y con el Ejecutivo.

Sin embargo, el antecedente más inmediato en cuanto al contenido actual del artículo 77 Constitucional se encuentra en las cinco fracciones del artículo 66 del *Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836,* fechado el 30 de junio de 1840. En su primera fracción establece que cada Cámara puede tomar las resoluciones económicas y administrativas que considere pertinentes, sin que la otra intervenga para nada en ellas. La segunda se refiere a la comunicación entre sí y la tercera, al control administrativo del personal de cada Cámara. La fracción cuarta habla de la calificación de elecciones de sus miembros respectivos. Finalmente, la fracción quinta faculta a cada Cámara a "erigirse en Gran Jurado, para entender en los expedientes que se instruyan sobre delitos comunes de los secretarios del despacho, consejeros, ministros de la Corte Suprema de Justicia y de la Marcial, contadores mayores de Hacienda y gobernadores de los Departamentos; y declarar si ha o no lugar a la formación de causa".

Las dos primeras fracciones del artículo 66 del *Proyecto de Reformas de 1840* en cuestión, corresponden a las fracciones I, II y III del artículo 77 de la Constitución vigente. El primer antecedente de la fracción IV, relativa a la expedición de convocatoria para cubrir las vacantes existentes en sus respectivas Cámaras se localiza hasta 1874, en la Reforma al artículo 72 de la *Constitución de 1857.*

La facultad de erigirse en Gran Jurado de que habla la fracción V del artículo 66 del *Proyecto de Reformas de 1840* es, actualmente, facultad exclusiva del Senado de la República, según lo establece la fracción VII del artículo 76 de la *Constitución de 1917.*

La calificación de elecciones a que se refiere la fracción IV del *Proyecto de Reformas de 1840* también se establece como una facultad idéntica para ambas cámaras, pero separada en su ejercicio, tanto en el *Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842,* como en el *Segundo Proyecto,* también de 1842. De hecho, también en la *Constitución de 1917* vigente se establece que la calificación de las elecciones es una función similar, pero separada de ambas Cámaras, pues el artículo 60 dice: "Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable."

Como la calificación de elecciones ya se trató en otro capítulo de este Tratado, aquí nos ocuparemos exclusivamente de las facultades que expresamente menciona el multicitado artículo 77 Constitucional, cuyo texto fue leído y aprobado por el Congreso Constituyente de Querétaro en su trigésima octava sesión ordinaria, la mañana del jueves 11 de enero de 1917.

A pesar de que el 30 de diciembre de 1917 se presentó una iniciativa para agregar una quinta fracción que dijese "ejercer todas las funciones que expresamente demarque esta Constitución", el artículo 77 ha permanecido sin modificación alguna desde su aprobación, pues dicha iniciativa fue rechazada.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y sus antecedentes.

Las funciones económicas y administrativas a que se refiere el artículo 77 de la Constitución están especificadas, como las demás funciones del Congreso de la Unión, en el *Reglamento para su Gobierno Interior.* Así, los artículos 68 y 69 del *Reglamento* en vigor se refieren, respectivamente, al establecimiento de las Comisiones de Administración e Inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda y al período y procedimientos para su renovación, mientras que los artículos 198 a 204 reglamentan el funcionamiento de la Tesorería tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores.

Los principales antecedentes del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* vigente —que, dicho sea de paso, fue expedido el 20 de marzo de 1934 y ha sufrido pequeñas reformas en 1963 y 1966—, son:

a) El Reglamento del Congreso de Chilpancingo de 1813;
b) El Reglamento Interior de las Cortes Españolas de 1821;
c) El Reglamento del Soberano Congreso de 1823;

d) El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824;
e) El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión de 1857, y
f) El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1898.

En el Reglamento del Congreso de Chilpancingo, expedido por Don José Ma. Morelos y Pavón el 13 de septiembre de 1813, se encuentra ya en su artículo 48 una referencia a la asignación de sueldos para los diputados, una vez "creado y consolidado el tesoro público", en el sentido de que las asignaciones no pasarían "por ahora de ocho mil pesos anuales". Es explicable que este Reglamento se refiera casi exclusivamente a la instalación del Congreso por las circunstancias extraordinarias en que se encontraba la nación inmersa, como estaba, en la Guerra de Independencia, y que sólo de manera incidental se hiciera una referencia al pago de emolumentos a los diputados Constituyentes.

Aun cuando el Reglamento Interior de las Cortes Españolas se expidió el 29 de junio de 1821, y la consumación de nuestra Independencia se realizó el 27 de septiembre del mismo año, resulta ser un antecedente de extraordinaria importancia por dos razones. La primera porque, de hecho, el Reglamento existió desde el momento mismo de la expedición de la Constitución de Cádiz en 1812 y su promulgación en 1821 sólo hizo explícitos los usos y procedimientos reglamentados por la costumbre. La segunda porque se trata del primer antecedente, en sentido estricto, de la reglamentación de un Congreso. En cuando menos, cinco de sus capítulos se refieren a disposiciones de orden administrativo interno para su funcionamiento.

En efecto, el Reglamento Interior de las Cortes habla en su capítulo XVIII "del orden y gobierno interior del edificio de las Cortes", en cuyo articulado estipula la existencia de una Comisión encargada del orden y gobierno interior de las Cortes, la que "cuidará de dirigir las obras y reparos que convenga hacer para la conservación y seguridad del edificio" y "estará encargada de la redacción del Diario de las discusiones, y de su impresión". Por su parte, los capítulos XX y XXI se refieren a "los subalternos" y "la guardia" de las Cortes; es decir, a la organización de los trabajos de intendencia (limpieza y vigilancia).

A su vez —y éstos son quiza los antecedentes reglamentarios más importantes contenidos en el Reglamento Interior de las Cortes Españolas—, los capítulos XXII, XXIII y XXIV se refieren, respectivamente, al establecimiento y funcionamiento de la Tesorería, a la redacción del Diario de las discusiones y el mantenimiento de la Biblioteca de las Cortes. La preocupación por estas tareas de apoyo administrativo para el adecuado funcionamiento de las Cortes, se refleja adecuadamente en las partes relativas del Reglamento en cuestión que hemos mencionado.

El Reglamento del Soberano Congreso expedido el 25 de abril de 1823 contempla un conjunto de disposiciones similares a las del Reglamento de las Cortes. Así, su capítulo XII se dedica al "orden y gobierno interior del palacio del Congreso" y el XV a la Tesorería, mientras que en el XIII se asignan las tareas de apoyo administrativo a la Secretaría del Congreso.

En el Decreto fechado el 23 de diciembre de 1824 el Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos expidió el Reglamento para su Gobierno Interior. Ya en él y de acuerdo con la Constitución Federal de 1824, se hace una clara diferenciación del Congreso en dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados, aunque mantiene unificadas las funciones administrativas internas de ambas, estableciendo en el articulado de su capítulo XIV que el Tesorero del Congreso sería nombrado por "el Senado a propuesta interna de la Cámara de representantes, de entre los pensionistas o cesantes de la Federación" y que se encargaría de cobrar y recibir "de la tesorería general de la federación los caudales correspondientes al presupuesto de gastos" y de pagar las dietas correspondientes a cada senador o diputado, con la obligación de informar a los "periódicos de la capital" de la distribución de los caudales.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 desaparece la Cámara de Senadores, y el Congreso de la Unión queda conformado exclusivamente por la Cámara de Diputados, la que reforma su Reglamento Interior. En el nuevo Reglamento, expedido en diciembre de 1857, no se incluyen disposiciones para el funcionamiento administrativo, a excepción del artículo 42, que menciona la existencia de la Comisión Inspectora de la Contaduría Mayor.

El Reglamento promulgado en 1898, veinticuatro años después de haberse restablecido la Cámara de Senadores y la Composición dual del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en cambio, es mucho más preciso que los anteriores en el establecimiento de las funciones administrativas que resultan similares para ambas Cámaras, pero separadas en su ejercicio. El artículo 69, por ejemplo, determina la existencia permanente de las Comisiones de Administración, de Corrección de Estilo, de Redacción del Diario de los Debates y de Biblioteca y Archivo, para cada una de las Cámaras. El artículo 81, a su vez, establece el funcionamiento de la Tesorería del Congreso que manejaría los fondos de ambas Cámaras.

Organos para el ejercicio de las facultades que cada Cámara tiene sin intervención de la otra.

El ejercicio de las facultades de cada una de las Cámaras sin intervención de la otra que como hemos visto son de carácter económico y administrativo, se realiza a través de los órganos siguientes:

1) Cámara de Diputados:
   1.1) Comisión de Administración.
   1.2) Oficialía Mayor de la Cámara.
   1.3) Contaduría Mayor de Hacienda y su respectiva Comisión.

2) Cámara de Senadores:
   2.1) Comisión de Administración.
   2.2) Oficialía Mayor.

La Comisión de Administración de la Cámara de Diputados.

La Comisión de Administración se renueva cada año y es elegida en la primera sesión de cada período ordinario (Artículo 68). Cada mes tiene la obligación de someter a la consideración de la Cámara para su aprobación, el presupuesto para cubrir las dietas de los diputados, los sueldos de los empleados y los gastos de la Cámara (Artículo 178). También corresponde a la Comisión de Administración visar las cuentas e intervenir en todo lo relativo al manejo de los fondos (Artículo 51). Para la realización adecuada de sus funciones, esta Comisión cuenta con:

a) Una *Tesorería,* cuyo titular es nombrado a propuesta de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, lo mismo que los demás empleados. El artículo 202 del *Reglamento del Congreso* establece sus funciones y facultades de la siguiente manera: "Los Tesoreros (se refiere también al de la Cámara de Senadores) cobrarán y recibirán de la Tesorería de la Federación los caudales correspondientes al presupuesto de los gastos que los Secretarios de cada Cámara, o los de la Comisión Permanente en su caso, le pasarán mensualmente. El Tesorero hará los pagos de dietas, gastos y sueldos de los individuos y empleados de su respectiva Cámara, los días designados para ese efecto... Los Tesoreros de ambas Cámaras sólo están obligados bajo su más estricta responsabilidad a rendir cuentas del manejo de fondos de su respectiva Tesorería a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Comisión de Administración de la Cámara correspondiente." Corresponde al Tesorero, también, hacer los descuentos correspondientes a las inasistencias de los diputados, de las dietas que perciben.

b) Una *Dirección de Administración,* que ejerce las funciones de contraloría general de la Cámara de Diputados, supervisando la adecuada inversión y los gastos autorizados por la Comisión de Administración.

La Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.

La Oficialía Mayor depende directamente de la Presidencia y Vicepresidencia de la Cámara de Diputados, y ejerce sus funciones a través de las nueve dependencias siguientes:

a) *Departamento de Comisiones Permanentes:* Este Departamento se encarga de prestar los servicios administrativos necesarios para las actividades que desarrollan las diversas Comisiones que de manera permanente funcionan en la Cámara, registrando y tramitando los expedientes de los asuntos que han sido sometidos a la consideración de la Asamblea.

b) *Departamento del Diario de los Debates:* Es la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, a través de este Departamento, la encargada de dar cumplimiento a la disposición contenida en el artículo 184 del *Reglamento del Congreso,* en el sentido de que "Cada Cá-

mara tendrá un órgano oficial denominado 'Diario de los Debates', en el que se publicará la fecha y el lugar en que se verifique la sesión, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura". En el Diario de los Debates no se publica nada de lo relacionado con las sesiones secretas. El Departamento del Diario de los Debates se encarga de copilar, registrar y preparar para su publicación los documentos y versiones taquigráficas de las sesiones, integrando el original del Diario, que se envía a la Imprenta de la Cámara para su publicación, y más tarde supervisa su distribución.

c) *Departamento de Secretaría:* Este Departamento es un órgano auxiliar de la Directiva de la Cámara en el trámite de las sesiones, de manera que se encarga de llevar el registro y distribución de las iniciativas, el libro de leyes y la correspondencia oficial.

d) *Departamento de Taquigrafía Parlamentaria:* Es el encargado de realizar la transcripción de los debates de las sesiones de la Cámara y las audiencias públicas y privadas que efectúan las comisiones.

e) *Departamento de Archivo:* Se encarga de clasificar y guardar los expedientes, leyes, documentos, etc., que constituyen el Archivo de la Cámara. Una de las funciones más importantes de este Departamento es la catalogación del Diario de los Debates tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores, así como de las diversas publicaciones que realiza la Cámara.

f) *Departamento de Correspondencia:* Es una dependencia que presta servicios secretariales a los diputados.

g) *Departamento de Personal:* Es el Departamento que lleva el control del personal que labora en la Cámara de Diputados y el de la Contaduría Mayor de Hacienda.

h) *Intendencia:* Que se encarga de la limpieza y el mantenimiento en todas las oficinas de la Cámara, así como servicios de estafeta y vigilancia.

i) *Sonido y Grabación:* Es el Departamento que proporciona y se encarga del manejo del instrumental y material de grabación y sonido que se emplea durante las sesiones.

La Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados es, además, un órgano técnico en materia de procedimiento legislativo.

La Oficialía Mayor mantiene relaciones de coordinación con las Comisiones Editorial y de Biblioteca para la utilización y manejo de los servicios de la imprenta y la biblioteca, atendiendo el aspecto administrativo de los mismos. De igual manera, atiende el aspecto administrativo de la Contaduría Mayor de Hacienda, y mantiene relaciones de coordinación con la Comisión Inspectora.

La función primordial de la *imprenta* de la Cámara de Diputados es la impresión del Diario de los Debates y los documentos ordenados por la Secretaría, así como de las obras que la Comisión Editorial decida.

Por su parte, la *biblioteca* proporciona sus servicios no solamente a los miembros de la Cámara, sino al público en general, dependiendo administrativamente de la Oficialía Mayor.

Los servicios administrativos de la Cámara de Diputados y que guardan conexión con las tareas legislativas —Comisiones Permanentes, Secretaría, Diario de los Debates, etc.— sirven, bajo la supervisión del Oficial Mayor, a la Comisión Permanente, por virtud de lo dispuesto en el artículo 171 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, que dispone que las sesiones de este Cuerpo se efectuarán en el salón de la Cámara de Diputados.

Otras tareas no menos importantes que realiza la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados son las siguientes:

Preparar la cartera de las sesiones.

Atender las relaciones con el sindicato de los Empleados y Trabajadores de la Cámara.

Recibir la protesta de ley del personal.

Llevar el control administrativo de la guardería infantil de la Cámara.

Vigilar el cumplimiento de las normas interiores de trabajo.

Tramitar las adquisiciones e intervenir en su formulación.

Vigilar la organización y funcionamiento de los almacenes y de los inventarios.

Cuidar de la conservación del mobiliario y del equipo.

Ordenar todo lo relativo a la conservación del edificio de la Cámara de Diputados.

Tramitar los juicios de amparo en que el Congreso sea autoridad responsable.

Prestar el servicio de Oficialía de Partes.

Mantener relaciones de carácter administrativo con otras dependencias oficiales.

La comisión Inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados

La Contaduría Mayor de Hacienda es un organismo exclusivo de la Cámara de Diputados y, sin intervención de la Cámara de Senadores, se encarga de examinar y glosar la cuenta anual que el Ejecutivo Federal presenta cada año al Congreso de la Unión para su aprobación. La Comisión Inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda es la encargada de dirigir las funciones de la Contaduría y de proponer ante la Gran Comisión a todo su personal, el que queda registrado por la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados. Es el artículo 74 Constitucional el que en sus fracciones II y III dispone que la Contaduría Mayor de Hacienda, que dirige la contabilidad de las oficinas y agentes de la Federación que manejan fondos, valores o bienes, dependerá administrativamente de la Cámara de Diputados a través de la Comisión Inspectora.

La Contaduría Mayor de Hacienda basa su funcionamiento en la Ley Orgánica que con fecha 13 de febrero de 1937 aprobó el Congreso de la

Unión. El diputado a la XLVIII Legislatura Humberto Hiriart Urdanivia presentó el 30 de diciembre de 1972 una iniciativa para expedir una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la que actualmente se encuentra en estudio.

La Comisión de Administración de la Cámara de Senadores.

Por su parte, la Comisión de Administración de la Cámara de Senadores es la encargada de vigilar el manejo de los fondos de la Cámara por la Tesorería de la misma. Como la Comisión de Administración de la Cámara de Diputados ya analizada, la de la Cámara de Senadores también se encarga de formular mensualmente el presupuesto de dietas, sueldos y gastos de la Tesorería para someterlo a la aprobación de la Presidencia de la Gran Comisión.

Las funciones de la Tesorería se hallan delimitadas en los artículos 198 a 204 del Reglamento del Congreso y, como en el caso de la Tesorería de la Cámara de Diputados, consisten en realizar el ejercicio del presupuesto de dietas y sueldos de senadores, funcionarios y empleados, y de todos los gastos de la Cámara. También corresponde a la Tesorería del Senado la supervisión y pago de las requisiciones de bienes y materiales o servicios necesarios para el adecuado funcionamiento de la Cámara.

La Oficialía Mayor de la Cámara de Senadores.

La Oficialía Mayor de la Cámara de Senadores tiene las mismas atribuciones y configuración que la de la Cámara de Diputados, y las ejerce a través de cuatro dependencias:

a) *Dirección de Registro y Publicación del Debate:* Que se encarga de realizar todos los trabajos necesarios para la edición del Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, de la transcripción y reproducción de los documentos registrados, taquigrafía y magnetofónicamente en la asamblea y de la impresión y distribución de iniciativas, dictámenes y los demás materiales de trabajo, cumpliendo con los ordenamientos del Artículo 184 del Reglamento del Congreso.

b) *Departamento de Administración:* Que ejerce el control de personal, inventarios, vigilancia y mantenimiento del edificio y de sus oficinas.

c) *Departamento de Prevención Social:* Que es el órgano que atiende las peticiones formuladas a los senadores y los auxilia en la ayuda que éstos prestan. Es también en este Departamento donde se orienta al público en relación con los diversos problemas para los que solicitan ayuda a los senadores.

d) *Servicio Médico de Emergencia:* Que se encarga de atender los casos de emergencia médica y de promover la medicina preventiva entre los senadores y empleados de la Cámara.

CAPITULO XVIII

EL CEREMONIAL

por

JESUS TEUTLI OTERO

Introducción.—Concepto de la Materia.—Ceremonial y Protocolo.—Condición Jurídica del Ceremonial.—Ascendencias Formales en el Ceremonial.—Fuentes del Ceremonial en la Actividad del Poder Legislativo.—Niveles Jurídicos del Ceremonial.—El Ceremonial en los diversos Reglamentos del Congreso.—El Ceremonial en el Reglamento vigente.

Introducción.

Ha quedado establecido a partir de los primeros capítulos de esta obra que bajo la denominación "derecho legislativo", se comprenden todas aquellas reglas —codificadas o consuetudinarias— cuyo contenido se significa preeminentemente, por la regulación que disponen respecto a los procesos al través de los cuales se genera el derecho vigente, función ésta, constituida en atribución de uno de los órganos del Poder Público: el Poder Legislativo. Pero, a la vez que estos preceptos versan sobre la creación de las leyes, su hipótesis normativa lo mismo se extiende a toda la gama de actividades internas que son propias de la Asamblea Legislativa, incluyendo desde luego aquellas que ajenas, dada la materia, y sin embargo concomitantes formalmente con la función legislativa.

Como consideración de orden terminológico, cabe advertir, que el empleo en este estudio, del concepto "derecho legislativo" debe entenderse por cuanto a su connotación como normatividad interesada en la organización y ejecución de las actividades que competen al órgano que detenta la función de articular los procesos para la creación de las leyes, si bien es claro que bajo la etiqueta de derecho legislativo también puede agruparse la congerie de leyes que han sido objeto de legislación y que representan el resultado de esta actividad.

El discernimiento del lugar jurídico en que está localizado el ceremonial, tropieza indefectiblemente con la esfera de los formalismos y de las solemnidades. Las hipótesis contempladas por normas de derecho legislativo, como las de cualesquiera otras disposiciones, suponen una vertiente extrínseca; una forma de dar manifestación a su "sustancia o contenido". Esta forma de realización de los actos jurídicos de que se vale la voluntad para trascender al exterior, puede consistir en un simple modo de expresión, desligado de reglas determinadas, o bien en la sujeción de sus efectos a la observancia de formas concretas de expresión jurídica, que de no atenderse cortapizan la producción de las secuencias jurídicas normales. Se aprecia, en el extremo, a los supuestos jurídicos cuya realización está vinculada a una forma de manifestación, en modo tal, que su menosprecio entraña, en algún caso la invalidez de las actuaciones y en otros inclusive, su inexistencia.

Nuestra indagación estará avocada a la apreciación jurídica de esa faceta extrínseca prevista por algunas normas de las que componen el derecho legislativo; cuenta habida de que sólo revestirán interés aquéllas respecto de las cuales esté destacada la importancia formal. La tarea inicial será la elaboración conceptual del ceremonial dentro de la referencia legislativa, para pasar al análisis de las notas que distinguen su clase jurídica. Se incluye igualmente una descripción de las fuentes específicas que aclaran la provenencia de estas reglas, lo que supone la estimación de aquellas del derecho legislativo que constituyen denominador común o diferencial respecto de estas.

El cotejo de la naturaleza de los preceptos del ceremonial con arreglo a un esquema sistemático de clasificación permitirá abundar los rasgos jurídicos que le son adjudicables y que hacen posible su distinción frente a su contexto jurídico inmediato —el derecho legislativo— y del más amplio, de otras asociaciones normativas.

Finalmente, con el apercibimiento de todo este marco caracterológico se examinará cada uno de los casos relativos al Ceremonial así como aquellos excluidos del capítulo respectivo en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, a efecto de precisar sus propiedades, practicar una evaluación jurídica de su contenido y determinar virtualmente su grado de asimilación a una hipótesis propia del Ceremonial.

Concepto de la Materia.

En la esfera de relaciones que nos ocupa, los preceptos que imponen reglas de observancia a la forma como han de ejecutarse diversas actuaciones, participan de una naturaleza jurídica definida cuando es el caso de estar consignados en ordenamientos legales, o de una, en mayor o menor grado determinada si es que se infieren del devenir consuetudinario en la materia.

La presentación de un criterio estimativo respecto a la naturaleza y finalidad de estas prevenciones es útil puesto que representa un medio para detectar dentro del cuerpo articular del citado reglamento —a cuyo examen estarán dedicados los últimos trazos de este estudio— aquellos preceptos que convienen en el establecimiento de determinaciones de carácter ceremonialista. En particular interesante, ya que como anticipado, y adelante se menciona, no quedan estos preceptos confinados al capítulo que el propio ordenamiento denomina "Ceremonial"; sino que es posible advertir relacionado con otros artículos, señalamientos que también participan de este carácter.

La razón de ser de las reglas que previenen sobre ceremonial, es el aparato extrínseco que aportan a algunas actuaciones legislativas consideradas especiales y a las que es conveniente ofrecer un marco de manifestación particular; si bien en algunos casos el aporte formalista que confiere el ceremonial pudiera localizarse en la frontera entre el contenido sustancial de una disposición y la vertiente puramente formal, como es el de la protesta que rinde el Presidente de la República ante el Congreso, en el acto de tomar posesión de este cargo, estimando que la inobservancia de este formalismo —advertidos de que la legitimación de la investidura proviene del resultado favorable de la elección respectiva— puede significar una condición para entrar al ejercicio en la titularidad del Poder Ejecutivo.

En sentido amplio, aceptamos que el ceremonial legislativo está referido a la forma como deben realizarse todos los actos jurídicos —sean lógicos o históricos, se dice, codificados o consuetudinarios— propios de la actividad que desempeñan las cámaras colegisladoras y representa una correspondencia natural de manifestación a la sustantividad normativa que preceptúa sobre la actividad de estos órganos.

En acatamiento de una acepción más limitada al término, es preciso confinarlo a aquellos actos que según las fuentes de la materia junto con el

propio Reglamento del Congreso, se encuentran localizados dentro de un ceremonial particularizado, concretado a hipótesis definidas.

Al tenor de los enunciados antecedentes, advertimos cómo, la forma —que comprende los elementos de carácter exterior, sensibles, que rodean o cubren a los actos de voluntad, o a los hechos de la vida social— aparece consustancial a todos los ámbitos culturales en que se plasma la voluntad humana. En la perspectiva del derecho y de las ramas que le corresponden, el continente formal viene explicado por el conjunto de elementos sensibles que revisten exteriormente los fenómenos, cuando tienden a la creación, modificación, transmisión o extinción de los derechos subjetivos y cuyos efectos dependen en cierta medida de la observancia de esos elementos sensibles según las exigencias de la organización jurídica del momento.

La forma se entiende entonces como un modo natural y necesario para la expresión jurídica de voluntad. Puede estar referida a disposiciones de orden, para asegurar el desarrollo regular de las actividades; o bien aludir a módulos específicos sobre la manera como debe conducirse un evento o consumarse una hipótesis relativa al trámite de un negocio, sea que se les tenga por actos v. gr. la comparecencia de un Secretario de Estado, o el desahogo de un supuesto que en conexidad con otros tiene por lugar común la aprobación de una ley o un decreto.

Este capítulo, únicamente contemplará como correspondencias del ceremonial a las prescripciones que suponen medidas de orden y a las que tienen por objeto adjudicar una forma particular a determinados eventos aceptados como especiales y cuya trascendencia se desea colocar en relieve.

Concentrados los elementos de las explicaciones referidas apuntaremos del ceremonial, que es el conjunto de prevenciones de derecho legislativo, de la costumbre y de casos aislados o circunstanciales que disponen reglas precisas sobre la forma y condiciones que deben revestir determinados actos, bien que sean específicos de la función legislativa, o que versando sobre materia diversa, estén formalmente asimilados a ésta.

Ceremonial y Protocolo.

Se suele emplear indiscriminadamente los términos ceremonial y protocolo, como referidos al bagaje de preceptos que establecen sucesiones de actos destinados a conferir una significación particular, esto es, a realizar la celebración de determinados eventos. Resulta consecuente que todo acto —como ha quedado apuntado— esté provisto necesariamente de una forma de manifestación; empero sólo aquellos regulados normativamente o que por la trascendencia de los eventos a que están asociados, sean meritorios de ser significados al exterior, pertenecen a la categoría jurídica que comprende propiamente el ceremonial. Si bien como se señala arriba existe una indistinción para acordar a estos preceptos la etiqueta de ceremonial o protocolo, es posible —con la espectativa de una predilección— reducir ambos conceptos o diferencias específicas en su capacidad semántica.

Por ceremonial se entiende el conjunto de normas o fórmulas que rigen con motivo de eventos especiales o ceremonias. De su parte el protocolo no únicamente supone la connotación antecedente sino que también se le

asocia a instrumentos internacionales que versan sobre declaraciones bilaterales o multilaterales de voluntad entre estados soberanos, consistentes en tratados, acuerdos o resoluciones diversas.

En el presente desarrollo optaremos por el empleo del término ceremonial dada la estimación de suponerlo menos ambiguo y sujeto a tratamientos equívocos.

Condición Jurídica del Ceremonial.

En tanto que subdisciplina del derecho legislativo, cabe atribuir a las disposiciones versadas sobre el ceremonial, iguales notas que las atinentes al universo de preceptos que fijan prescripciones a la organización interna del Poder Legislativo. Bajo esta perspectiva, las reglas del ceremonial están informadas de un carácter público por estar destinadas a regular la actividad de un órgano del Poder Público: el Poder Legislativo, y lo mismo por constituir una derivación del derecho constitucional. Las normas del ceremonial junto con la totalidad del derecho legislativo ofrecen su concurso en la regulación de las funciones inherentes y particulares del órgano legislativo, sea en las distintivas de inducir la creación de la norma de derecho, o en diversas, que atendiendo a expedientes menos homogéneos, dada su función, se entienden como legislativas, formalmente.

En acogimiento de las referencias antecedentes, localizamos a los preceptos del ceremonial, dentro de las márgenes específicas de la disciplina especial que constituye el derecho legislativo. Su entronización respecto a éste se explica, formalmente, dado que son parte de su contenido; y desde el ángulo material, en tanto que a la vez disponen normatividades —de carácter extrínseco como hemos apuntado atrás— para los procesos de formación del orden jurídico, y disfrutan por ello de la autonomía acordada a la disciplina legislativa, que si bien deriva del derecho constitucional lo mismo regula el proceso de legislación, de donde son generales las disposiciones del primero.

Ascendencias formales en el Ceremonial.

Entre los formalismos que se observan relacionados con el órgano legislativo, es posible descubrir grados de ascendencia. Para explicar esto, recurriremos a la proposición civilista que distingue, respecto de la forma, entre actos formales y actos solemnes. En el primer caso la falta de observancia a la forma establecida evita que el acto produzca sus efectos jurídicos normales hasta en tanto medie rectificación o convalidación; en el otro, entraña la inexistencia del acto mismo, esto es, la ausencia de ingreso a la vida jurídica.

En igual sentido, para las hipótesis normativas del ceremonial legislativo está señalada una forma específica, de mayor o menor rigor, que por lo general se considera como un formalismo sujeto, para su calificación en caso de omisión, a la tolerancia o benvolencia de las directivas de las cámaras; si bien, relacionado con otros casos cabe suponer que la forma adquiere las dimensiones de una solemnidad, sin que ello implique el mismo significado que se otorga al término en el campo del derecho privado. Más adelante,

al examinar los casos específicos del ceremonial contemplados en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso y hacer cotejo de ellos con su instrumentación práctica, se verá el grado de ascendencia respecto a la forma que a cada uno de ellos caracteriza.

Fuentes del Ceremonial en la Actividad del Poder Legislativo.

Visto que las prescripciones sobre el ceremonial en las cámaras colegisladoras integran una subdisciplina dentro de la categoría más amplia del derecho a que regula la actividad de los órganos a cuyo cargo está la atribución legislativa, y que por lo tanto, participan del carácter especial que distingue al derecho legislativo resulta consecuente aceptar —en relación a sus bases de gestación—, que el global de los preceptos; acusa uniformidad por lo que toca a su inferencia heurística; decimos, su provenencia lógica respecto a fuentes similares.

La ortodoxia tradicional de la materia reconoce como agentes generadores del derecho legislativo aquéllos que son propios del orden jurídico general. En particular contempla a las fuentes formales, las que comprenden los procesos en que se manifiestan los mecanismos creadores de las normas; a las fuentes reales o materiales, entendidas como los datos ideales o sociovitales que conforman los elementos o factores históricos que suscitan la actividad de los procesos de creación de normas con que se identifica a las fuentes formales; y por último a las fuentes históricas, aplicado el término a los documentos en que queda conisgnado el texto de una ley.

En la escena legislativa, que observamos, aparecen como fuentes formales, la actividad legislativa y la costumbre. Dentro de la primera quedan comprendidas: la legislación constitucional en sus partes conducentes; la reglamentaria para el gobierno interior del Congreso y la electoral en lo relativo. Perteneciente a la segunda, el derecho consuetudinario, que acoge los principios derivados de aquellos usos arraigados a que se reconoce obligatoriedad, y cuya aplicación supletoria se extiende a una pléyade de casos conocidos por los cuerpos colegiados que integran la asamblea legislativa.

Las fuentes reales —como queda anticipado— representan la conjunción entre las exigencias que hienden raíces en terreno empírico y la voluntad racional que anticipa vías de aproximación hacia modelos recurrentes de normatividad.

En el derecho mexicano, son fuentes históricas de la ejecución legislativa, los ordenamientos constitucionales que han estado vigentes junto con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el "Diario de los Debates" de las Cámaras al discutirse y aprobarse las Constituciones en las partes relativas, al igual que los reglamentos del Congreso, las Leyes Electorales y las reformas concernientes al Poder Legislativo desde un siglo atrás.

Observando una solución secuencial hemos pasado de la contemplación general y sucinta de las fuentes del derecho como sistema normativo global, a la más concreta sobre una de sus disciplinas especiales como es el derecho legislativo. Queda por tratar, el renglón relativo a las fuentes de la subdisciplina que nos ocupa: las normas del ceremonial legislativo.

En tanto que fuentes formales localizamos primero a la actividad legislativa en torno a la legislación reglamentaria para el gobierno interior del Congreso en sus partes conducentes, esto es, las relativas a los preceptos que versan sobre ceremonial. A esta altura de fuente formal están lo mismo, aquellos usos que integran costumbres por cuanto que son observados de manera regular y obligatoria. Como fuente formal del ceremonial, finalmente, es posible considerar la facultad de los órganos deliberantes del Congreso, consistente en disponer para los acontecimientos no previstos por la legislación o la costumbre, un marco ceremonialista que simplemente se estime **ad hoc** respecto de los mismos.

Entre los elementos o factores que constituyen fuentes reales o materiales, se entienden aquellas situaciones de las que se infirió la necesidad de incorporar a los textos legales previsiones sobre ceremonial, o que han originado por un habituayamiento o tradición hacia ellos, la implantación de reglas cuya base de sustentación es de costumbre. Una tercera fuente real está en la necesidad analógica de considerar a situaciones que se presentan de modo imprevisible como propias de un marco de solemnidad o formalidad mediante el cual se las pretende trascender.

El expediente de las fuentes históricas comprende el "Diario de los Debates", de ambas Cámaras, correspondiente a las sesiones en que se ventilaron las disposiciones del ceremonial contenida, en los diversos Reglamentos del Congreso que han estado vigentes, junto con el actual; también aquellos que reseñan sobre eventos que han revestido el carácter de ceremonias y que no están previstos en el reglamento de que se hace mención; así los casos de visitas de grupos o comisiones parlamentarias de otros países o de mandatarios lo mismo extranjeros, a nuestros recintos legislativos. De otra parte contamos con los propios ordenamientos que han normado el Gobierno Interior del Congreso en los que se incluye, desde luego, al vigente.

Niveles Jurídicos del Ceremonial.

De modo general y a la altura de las proposiciones vertidas, se ha podido indagar en torno al ceremonial que se trata de una subdisciplina jurídica informada por todas aquellas reglas que tratan sobre la forma que debe observarse para el trámite de ciertos negocios en el seno de los cuerpos deliberantes que componen el Congreso de la Unión.

Para alcanzar una idea más aproximada sobre su naturaleza y dimensión jurídica de su contenido, precisa ahora, a la luz de un esquema general y recurrente que comporte diversos criterios clasificativos de aplicación extensiva a todas las normas de derecho, proceder al espurgo y concordancia del Ceremonial —presentes sus variadas manifestaciones— para derivar por este medio las notas que mejor lo conforman y hacen posible su caracterización.

1. Respecto al sistema de pertenencia, las normas jurídicas pueden ser nacionales o supranacionales. Sin que se sea necesaria digresión alguna, los preceptos del ceremonial legislativo constituyen reglas de derecho nacional, aplicables, en los casos no previstos, conforme a criterios de determinación propios del órgano legislativo.

2. Con relación a su ámbito espacial de validez, son prescripciones de derecho federal por oposición a local o municipal, ya que su objeto es la regulación del funcionamiento de un órgano público de la Federación: el Poder Legislativo.

3. Frente al ámbito material de validez, se califica a las reglas del Ceremonial como de derecho público toda vez que ésta es la naturaleza del órgano al que apuntan sus prescripciones, y la del interés de la función que al mismo se atribuye.

4. Por su ámbito temporal, los preceptos que integran el Ceremonial se estiman permanentes o transitorios. En el primer caso, se incluye a las normas codificadas o impuestas por la costumbre, en el otro aquellas que sin precedente se establecen a propósito de un negocio o evento circunstancial, aunque a partir de entonces sean susceptibles de sentar precedente, y alcanzar por estas vías la consideración de usos.

5. Dentro del ámbito personal de validez, entendemos que el Ceremonial Legislativo consta de mandamientos de carácter genérico al igual que todas las normas de derecho emanadas del órgano Legislativo, cuyas hipótesis, en tanto que juridicidad objetiva, son aplicables en los mismos términos, a todos los sujetos que a ellas se atengan.

6. Conforme al órgano que interviene en su creación o supresión, son vigentes aquellas normas que sanciona el Estado sea en acto de creación o bien de supresión, y positivas, las que ayunas de esta aprobación formal, porque la hayan perdido, o nunca adquirido, son empero, observadas en una forma inveterada, que al tiempo hace suponer un cierto reconocimiento de obligatoriedad. Conviene advertir que todos los preceptos de derecho vigente, son positivos por contra a que no todos los positivos, son vigentes.

7. Cuenta habida de su jerarquía, como se dijo antes, las reglas del ceremonial están revestidas del carácter autónomo que es atinente al derecho legislativo en tanto que normatividad generadora de normas de todo rango; por lo demás, a la vista de su investidura reglamentaria, como todo cuerpo legal, están subordinadas a la máxima categoría jurídica que es la Constitución.

Dentro del texto reglamentario es posible concebir entre los diversos preceptos, relaciones de coordinación o de supra subordinación, este último como caso del marco ceremonialista que es concedido a disposiciones estrictamente sustantivas.

8. Por lo que respecta a la sanción, es de estimarse que las fórmulas de ceremonial, tanto las comprendidas en el contexto del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, como aquellas que por constituir derecho consuetudinario, alcanzan perfiles legales, entrañan, por definición, correspondencia respecto a una sanción, sólo que esta sanción se explica dentro del ámbito personal.

Con referencia a las actuaciones o eventos que contemplan las reglas del ceremonial, comprenden determinaciones de cortesía con relación a eventos que suponen la presentación de visitantes ajenos a la integración de las Cámaras; o bien formulaciones destinadas a conferirles realce a su significación, sin que la omisión de su observancia pueda redundar en perjuicio del acto principal que acompañan.

El desacato a estas normas, debe entenderse como una falta de cumplimiento a una disposición legal o a una medida sobre que ha recaído al acuerdo de la asamblea, a título personal, y por lo mismo es a nivel de los infractores que debe concebirse la imposición de sanciones.

9. Desde el punto de vista de su cualidad, se comprenden como permisivas en tanto que disponen un marco de actuaciones con que se satisface el carácter ceremonialista; o como prohibitivas por cuanto proscriben manifestaciones consideradas corrosivas de la orientación que se pretende imprimir.

10. Finalmente, según el criterio de sus relaciones de complementación, las fórmulas del ceremonial revisten acompañamientos especificados con que se desea significar un aconteciomiento que es principal, sin que la inobservancia de ellos —como se ha dicho— impidan la realización de aquél. Resulta lógico, pues, que se trata de colateralidades de orden secundario.

El Ceremonial en los diversos reglamentos del Congreso.

En orden cronológico, aparece en primer término el Reglamento del Congreso de Chilpancingo de 1813, en cuyo reducido articulado se contienen estipulaciones sobre modos solemnes y formales de tratamiento para determinados personajes. En el Reglamento Interior de las Cortes de 1821, se advierte ya una organización congresal que trasluce la estructura institucional dispuesta por la Constitución de Apatzingán, aun cuando ajustada a las exigencias históricas. Se alude aquí ya a comisiones de diputados, a Secretarios del Despacho, al Cuerpo Diplomático. Es abundante en matices monárquicos y en acentos atinentes a un ceremonial saturado de rituales solemnes.

El Reglamento del Soberano Congreso de 1923 preserva el tono ceremonailista de su antecesor aunque con ajustes respecto de la organización interna de las colegisladoras. A partir del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General expedido en 1824, queda establecida en lo general una ordenación para los actos del ceremonial, que con algunas variantes, relativas a las implantaciones unicamaristas y bicamaristas, atraviesa por los sucesivos hasta llegar al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de nuestros días, expedido en 1934. A continuación se analizan las materias del Reglamento actual, que corresponden al Ceremonial.

El Ceremonial en el reglamento vigente.

Aceptado que las normas del ceremonial contemplan formalidades que en todo caso permanecen marginales a toda afectación sustancial del acto principal a que están asociadas, y que en modo alguno deben confundirse con los requisitos cuyo cumplimiento condiciona la validez de los actos, desprendemos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para efectos sistemáticos, una glosa de los preceptos que versan sobre ceremonial; advertidos de que en este ordenamiento se hace mención a un capítulo especial bajo este rubro, pero que en modo alguno agrupa todas las fórmulas que interesan la materia; lo que

equivale a manifestar que las normas de ceremonial que a continuación habrán de citarse, constituyen desprendimientos de todo el cuerpo del Reglamento en cuestión.

Dado que a las diversas ilustraciones del tema corresponden formas de exteriorización diferenciadas, se ha optado por referirlas, agrupándolas conforme al modo como se manifiestan.

De conformidad con este módulo de organización las reglas del ceremonial pueden ser:

1. *De Compostura.*

Artículo 45. Presentación de los miembros a las Cámaras con la decencia que exigen las altas funciones de que están encargados.

Artículo 46. Presentación de los miembros de las Cámaras en traje de calle, de preferencia color negro, a las sesiones de apertura de los períodos constitucionales, y en la protesta del Presidente de la República.

Artículo 207. Presentación sin armas, de los concurrentes a las galerías, debiendo guardar respeto y silencio y no interferir en modo alguno en los debates.

Artículo 208. Prohibición de fumar en las galerías.

Artículo 214. Presentación sin armas, de los diputados y senadores en el salón de sesiones.

2. *De Fórmula Escrita.*

Artículo 165. Firmas y orden de su inscripción, que deben contener las leyes que se expidan por el Congreso.

Artículo 166. Firmas y orden de su inscripción, que deben contener las leyes expedidas por una Cámara.

Artículo 167. Autorización de los acuerdos económicos.

Artículo 168. Fórmula para la expedición de leyes votadas por el Congreso General.

Artículo 169. Fórmula para la expedición de leyes votadas por una Cámara en Ejercicio de sus facultades exclusivas.

Artículo 170. Fórmula para la expedición de una ley referida a la elección de Presidente de la República.

3. *De Fórmula Verbal.*

Artículos 8 y 9. Contenido de las Protestas que rinden el Presidente de la Cámara y los demás miembros.

Artículo 10. Contenido de la Declaración de constitución y formación de la Cámara, que hace el Presidente.

Artículo 12. Contenido de la Declaración de inauguración del período de sesiones, que hace el Presidente del Congreso.

4. *De Información.*

Artículo 16. Comunicación de los Nombramientos de Presidente y Vicepresidente a la otra Cámara, al Poder Ejecutivo y a la Suprema Corte.

Artículo 24. Comunicación del Nombramiento de Secretarios y Prosecretarios, a la otra Cámara, al Poder Ejecutivo y a la Suprema Corte.

5. *De Lugar.*

Artículo 45. Asiento sin preferencia de lugar de los individuos de las Cámaras, en las sesiones.

Artículo 188. Lugar del Presidente de la República, a la izquierda del Presidente del Congreso, en la apertura de sesiones.

Artículo 190. Lugar indiferenciado para los diputados y senadores en la apertura de sesiones.

Artículo 191. Sendas curules reservadas en los Salones de Sesiones, para los supervivientes del H. Congreso Constituyente de 1917, al asistir cuando lo deseen, en los períodos legislativos.

Artículo 192. Lugar indiferenciado para los integrantes de la comisión de una Cámara, cuando visite la otra.

Artículo 194. Asistencia exclusiva a su palacio, de las Cámaras, en desempeño de su función pública.

Artículo 195. Lugar correspondiente para la comisión que asista a los funerales de algún diputado o senador.

Artículo 196. Lugar de los funcionarios, representantes diplomáticos, o personas de relieve cuando asistan a las Cámaras.

Artículo 197. Primeras curules alrededor de la tribuna, en reserva para los Secretarios de Estado que concurran a la sesión.

Artículo 205. Lugar destinado al público que concurra a las sesiones.

Artículo 206. Lugares especiales en las galerías, destinados al Cuerpo Diplomático, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Gobernadores de los Estados y otros funcionarios públicos.

6. *De Modo.*

Artículo 20. Petición de la palabra en voz alta, cuando el Presidente quiera tomar parte en la discusión de algún negocio.

Artículo 189. Contestación, en términos generales, al discurso del Presidente de la República, por el Presidente del Congreso en la apertura de sesiones.

Artículo 192. Contestación, en términos generales, del Presidente de una Cámara, con motivo de la visita de una comisión de la otra.

Artículo 147. Votación nominal en voz alta de cada miembro de la Cámara.

Artículo 153. Abstención del Presidente, de leer las cédulas que le sean entregadas para depositar en una ánfora, cuando así sea el modo de votar.

Artículo 210. Celebración de la sesión en secreto cuando no pueda contenerse el desorden en las galerías, y el Presidente levante la sesión pública.

7. *De Orden.*

Artículos 129, 130. Orden para hacer uso de la palabra con motivo de la asistencia de un Secretario de Estado.

Artículo 164. Obligación de los Secretarios de Estado de retirarse durante la votación.

Artículo 209. Modo de preservar el orden en las galerías.

Artículo 211. Disposición de los Presidentes de situar, de guardia militar en los edificios de las Cámaras que estará bajo mas órdenes.

Artículo 212. Acceso al Salón de Sesiones a personas que no sean diputados o senadores, mediante permiso del Presidente, con acuerdo de la Cámara.

Artículo 213. Concurrencia de guardia militar o de policía al recinto de las Cámaras, sujeta a las órdenes exclusivas del Presidente de cada una de ellas.

8. *De Las Comisiones.*

Artículo 11. Nombramiento de comisiones de cada Cámara para participar recíprocamente su constitución y a los otros poderes y para acompañar al Presidente al recinto del Congreso y a su residencia en el acto de apertura de sesiones.

Artículo 52. Comisión para asistir a los funerales de algún miembro de las Cámaras.

Artículo 185. Comisión que sale a recibir al Presidente de la República con motivo de la rendición de protesta y lo conduce desde su residencia al Congreso y de regreso.

Artículo 191. Comisión de una Cámara para acompañar la entrada y salida de las Comisiones de la otra.

Artículo 193. Comisión para recibir en la entrada a los diputados y senadores que se presenten a protestar, después de iniciadas las sesiones.

Artículo 196. Comisión para recibir y acompañar al lugar donde deben tomar asiento, a funcionarios, representantes diplomáticos o personas de relieve.

9. *De Posición.*

Artículos 8, y 9. Protesta del Presidente de la Cámara, en la última junta preparatoria puesto en pie junto con todos los asistentes y toma de la protesta a los miembros de la Cámara puestos en pie por el Presidente, quien permanece sentado.

Artículo 20. Sentado el Presidente, podrá tomar la palabra en ejercicio de sus funciones.

Artículo 186. Puesta en pie de los asistentes al Congreso, con motivo de la entrada y salida del Presidente de la República, excepto del Presidente del

Congreso, quien se pondrá de pie sólo al llegar el Primer Mandatario a la mitad del recinto, con motivo de su entrada.

Artículo 187. Protesta del Presidente de la República, ante el Congreso, puesto de pie.

Artículo 147, I. Puesta en pie de los miembros de la Cámara, cuando se tome votación nominal.

APENDICES

Título Tercero, Capítulos I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.—Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TITULO TERCERO

CAPÍTULO I

DE LA DIVISION DE PODERES

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

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

CAPÍTULO II

DEL PODER LEGISLATIVO

Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

SECCIÓN I

DE LA ELECCION E INSTALACION DEL CONGRESO

DE LOS DIPUTADOS

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad, cada tres años por los ciudadanos mexicanos.

NUMERO DE DIPUTADOS

Artículo 52. Se elegirá un diputado propietario por cada doscientos cincuenta mil habitantes o por una fracción que pase de ciento veinticinco mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados, y la de un Territorio cuya población fuese menor de la fijada en este artículo, será de un diputado propietario.

DIPUTADO SUPLENTE

Artículo 53. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

DIPUTADOS DE PARTIDO

Artículo 54. La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

I. Todo Partido Político Nacional, al obtener el uno y medio por ciento de la votación total en el país, en la elección de diputados respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más hasta veinticinco como máximo, por cada medio por ciento más de los votos obtenidos;

II. Si logra la mayoría en veinticinco o más distritos electorales, no tendrá derecho a que le sean acreditados diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que llene los requisitos señalados en la fracción anterior, tendrá derecho a que le sean reconocidos hasta veinticinco diputados, sumando los electos por mayoría y por razón de porcentaje;

III. Los diputados de partido serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el número decreciente de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido en todo el país;

IV. Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección; y

V. Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la Nación, como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

REQUISITOS PARA SER DIPUTADO

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

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

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

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

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

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

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

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso; y

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

DE LOS SENADORES

Artículo 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años.

La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

SENADOR SUPLENTE

Artículo 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

REQUISITOS PARA SER SENADOR

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

NO REELECCION DE DIPUTADOS Y SENADORES

Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

CALIFICACION DE LAS ELECCIONES

Artículo 60. Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

Su resolución será definitiva e inatacable.

INVIOLABILIDAD

Artículo 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.

INCOMPATIBILIDAD DEL CARGO

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

OBLIGACIONES DE LOS LEGISLADORES

Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de Senadores, de las dos terceras partes, y en la de Diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá, por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese 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, entretanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

SANCION A LOS DIPUTADOS Y SENADORES FALTISTAS

Artículo 64. Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso del Presidente de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

TRABAJOS DEL CONGRESO

Artículo 65. El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República;

II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo, y

III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten y resolver los demás asuntos que le correspondan, conforme a esta Constitución.

PERIODO DE SESIONES ORDINARIO

Artículo 66. El período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el treinta y uno de diciembre del mismo año.

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

SESIONES EXTRAORDINARIAS

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

RESIDENCIA DE LAS CAMARAS

Artículo 68. Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si, conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

APERTURA DE SESIONES DEL CONGRESO

Artículo 69. A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

CARACTER DE LAS RESOLUCIONES DEL CONGRESO

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta": (Texto de la ley o decreto.)

SECCIÓN II

DE LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES

DERECHO DE INICIAR LEYES

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

I. Al Presidente de la República;

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y

III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

TRAMITES DE LOS PROYECTOS DE LEY

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

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

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles: a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la

mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero, si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

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

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

SECCIÓN III

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal;

II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados;

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

1a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva.

2a. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

Los Territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a sus gastos comunes. Cada Municipalidad de los Territorios estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la ley.

4a. Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios serán hechos por el Presidente de la República, y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la Cámara no podrán tomar posesión los magistrados nombrados por el Presidente de la Repú-

blica. En el caso de que la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego como provisional y que será sometido a la aprobación de la Cámara en el siguiente período ordinario de sesiones. En este período de sesiones, dentro de los primeros diez días, la Cámara deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el Magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si la Cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Magistrado provisional, y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara, en los términos señalados.

En los casos de faltas temporales por más de tres meses, de los magistrados, serán éstos substituidos mediante nombramiento, que el Presidente de la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados, y, en sus recesos, a la de la Comisión Permanente, observándose, en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

En los casos de faltas temporales que no excedan de tres meses, la Ley Orgánica determinará la manera de hacer la substitución. Si faltare un Magistrado, por defunción, renuncia o incapacidad, el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne aquélla y da la aprobación definitiva.

Los jueces de primera instancia, menores y correccionales y los que con cualquiera otra denominación se creen en el Distrito Federal y en los Territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; deberán tener los requisitos que la Ley señale y serán substituidos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma Ley determine.

La remuneración que los magistrados y jueces perciban por sus servicios no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los magistrados y los jueces a que se refiere esta base durarán en sus encargos seis años, pudiendo ser reelectos; en todo caso podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

5ª El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la Ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente;

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

VIII. 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. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29;

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución;

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

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

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

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

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

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

1ª El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2ª En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3ª La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4ª Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan;

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

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

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

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

XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;

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

XXIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes;

XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor;

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería; de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

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

XXVIII. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas;

XXIX. 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.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

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

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

FACULTADES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la Ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República. Dicha facultad se ejercerá también respecto de las elecciones de Ayuntamientos en los Territorios, pudiendo suspender y destituir, en su caso, a los miembros de dichos Ayuntamientos y designar sustitutos o juntas municipales, en los términos de las leyes respectivas.

II. Vigilar, por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;

III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;

IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél;

V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común;

VI. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, que le someta el Presidente de la República;

VII. Declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111, y

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

PRESUPUESTO DE EGRESOS

Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley; y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la Ley que estableció el empleo.

FACULTADES DE LA CAMARA DE SENADORES

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras;

II. 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;

III. 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;

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrar un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y, en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso;

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La Ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;

VII. Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución;

VIII. 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 renuncias de los mismos funcionarios, que le someta el Presidente de la República;

IX. Declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111, y

X. Las demás que la misma Constitución le atribuye.

FACULTADES DE CADA CAMARA SIN INTERVENCION DE LA OTRA

Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno;

III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y

IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

SECCIÓN IV

DE LA COMISION PERMANENTE

Artículo 78. Durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente, compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán dipu-

tados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.

ATRIBUCIONES DE LA COMISION PERMANENTE

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

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados del Distrito Federal y Territorios, si estos últimos funcionarios se encontraren en la ciudad de México;

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

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

V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, así como a las solicitudes de licencia de los ministros de la Corte, que le someta el Presidente de la República;

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

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

VIII. Suspender provisionalmente a los miembros de los Ayuntamientos de los Territorios y designar sustitutos o juntas municipales, en su caso, en los términos de las leyes respectivas; y

IX. Erigirse en Colegio Electoral, durante los recesos de la Cámara de Diputados, para calificar las elecciones municipales extraordinarias que se celebren en los Territorios.

REGLAMENTO

PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la Instalación de las Cámaras

Artículo 1o. El Congreso tendrá cada año un período de sesiones ordinarias, que comenzará el 1o. de septiembre y no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre, de acuerdo con el artículo 66 de la Constitución.

Artículo 2o. Cada Cámara, antes de cerrar su último período constitucional de sesiones ordinarias, nombrará, de entre sus miembros, una Comisión denominada Instaladora, que estará integrada por cinco representantes que fungirán: el primero, como Presidente; el segundo y tercero como Secretarios y los dos últimos como Suplentes primero y segundo, quienes sólo entrarán en funciones en caso de falta absoluta de cualesquiera de los tres propietarios. Las facultades de esta Comisión serán: firmar las tarjetas de admisión de los presuntos diputados a las Juntas Preparatorias y sesiones de Colegio Electoral, instalar la Junta Preparatoria o integrar la Mesa Directiva de la Previa, en su caso, sujetándose a los preceptos que establecen las leyes sobre la materia.

Artículo 3o. En el año de la renovación del Poder Legislativo, sin necesidad de citación alguna, los presuntos diputados y senadores se reunirán en sus respectivas Cámaras, a las diez horas del día 15 de agosto. Si no concurrieren en número bastante para integrar el quórum, los presentes se constituirán en Junta Previa y señalarán día y hora para la nueva Junta, convocando a los que no hubieren asistido, para que lo hagan. La citación se publicará en el "Diario Oficial" del Gobierno Federal.

El quórum para las Juntas Preparatorias de la Cámara de Diputados, se formará con más de la mitad de los presuntos diputados de mayoría y, para las del Senado, con las dos terceras partes de los presuntos senadores.

Artículo 4o. Cuando a dicha reunión o a cualquiera otra posterior, concurrieren más de la mitad del número total de los diputados que deben enviar todos los Distritos Electorales y las dos terceras partes del de senadores, se constituirá Junta Preparatoria, nombrando entonces una y otra Cámaras, de entre sus respectivos miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, un Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios.

Artículo 5o. En la Primera Junta Preparatoria de la Cámara respectiva los presuntos diputados y senadores presentarán los documentos que los acrediten como tales. Para el estudio y calificación de los expedientes electorales se procederá en los siguientes términos:

I. En la Cámara de Diputados se nombrarán por mayoría de votos tres Comisiones Dictaminadoras. La primera estará compuesta por quince miembros divididos en cinco secciones, la que dictaminará sobre la legitimidad de la elección del resto de los miembros de la Cámara electos por mayoría; la segunda, formada por tres miembros, dictaminará sobre la elección de los presuntos diputados de la Primera Comisión; y, la tercera, integrada también por tres miembros, dictaminará sobre la votación total en el país y la elección de los diputados de partido;

II. En la Cámara de Senadores, también por mayoría absoluta de votos, se nombrarán dos Comisiones Dictaminadoras. La primera se integrará con cinco presuntos senadores y la segunda con tres, que tendrán iguales funciones, respectivamente, que las dos primeras de la Cámara de Diputados, y

III. En ambas Cámaras, después de nombradas las Comisiones, uno de los secretarios dará lectura al inventario de los expedientes electorales recibidos, los que de inmediato se entregarán a las Comisiones correspondientes en la siguiente forma:

En la de Diputados, los expedientes electorales se distribuirán entre las diversas secciones de la Primera Comisión, conforme los presuntos hayan entregado sus constancias de mayoría de votos, debidamente requisitadas, distribuyéndose de cinco en cinco, por riguroso orden, entre las secciones respectivas. A la segunda le serán entregados los expedientes relativos a los integrantes de la Primera.

La intervención de la Tercera Comisión se iniciará tan pronto como vayan siendo calificados los dictámenes de las dos primeras y, una vez terminados todos los casos y conocido el resultado de la votación total en el país, formulará los dictámenes correspondientes a los diputados de partido.

En la de Senadores, se entregarán a la Primera Comisión los expedientes conforme al orden en que fueron recibidos y a la Segunda le serán entregados los relativos a los integrantes de la Primera.

El Presidente de cada Comisión firmará por su recibo en el libro de control.

Artículo 6o. Dentro de los tres días siguientes a la primera Junta Preparatoria se celebrará la segunda, en la que las dos primeras Comisiones Dictaminadoras de la Cámara de Diputados y las del Senado, iniciarán la presentación de sus dictámenes. Darán preferencia a los casos que a su juicio no ameriten discusión. Las Juntas subsecuentes serán diarias.

Tratándose de los diputados de mayoría y de los senadores los dictámenes serán elaborados unitariamente. En el caso de los diputados de partido, la Tercera Comisión formulará dictamen por cada Partido Político Nacional que hubiese adquirido el derecho relativo.

Artículo 7o. En estas Juntas y en las demás que a juicio de la Cámara fueren necesarias se calificará, a pluralidad absoluta de votos, la legitimidad del nombramiento de cada uno de sus miembros y se resolverán irrevocablemente las dudas que ocurran sobre esta materia.

Artículo 8o. En la última Junta de las Preparatorias que preceda a la Instalación de cada nuevo Congreso, en cada Cámara, y puestos de pie todos sus miembros, y los asistentes a las galerías, el Presidente dirá: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

nos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado (o senador) que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Y si así no lo hiciere, la nación me lo demande."

En seguida, el Presidente tomará asiento y preguntará a los demás miembros de su Cámara, que permanecerán de pie: "¿Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado (o senador) que el pueblo os ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?" Los interrogados deberán contestar: "Sí, protesto." El Presidente dirá entonces: "Si así no lo hiciereis, la nación os lo demande."

Artículo 9o. Igual protesta están obligados a hacer cada uno de los diputados y senadores que se presentaren después.

Artículo 10. En seguida de la protesta de los diputados y senadores se procederá, en cada Cámara, a nombrar un Presidente, dos Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios, con lo que se tendrá por constituida y formada, y así lo expresará el Presidente en alta voz, diciendo: "La Cámara de Senadores (o la Cámara de Diputados) de los Estados Unidos Mexicanos se declara legítimamente constituida."

Artículo 11. Se nombrarán en el mismo día tres Comisiones de cinco individuos de las respectivas Cámaras, más un Secretario, que tendrán por objeto participar aquella declaración a la otra Cámara, al Presidente de la República y a la Suprema Corte. Además, cada Cámara nombrará una Comisión que, unida a la de la otra Cámara, acompañe al C. Presidente, de su residencia al recinto de la Cámara, y otras dos Comisiones: una que lo recibirá en el acto de la apertura de sesiones del Congreso y otra que lo acompañará nuevamente a su residencia.

Artículo 12. El día 1o. de septiembre, a las 17.00 horas, se reunirán las dos Cámaras en el Salón de Sesiones de la de Diputados, para el solo efecto de la apertura del Congreso. Antes de que se presente el Presidente de la República, el Presidente de la Cámara de Diputados, que en ese acto lo es también del Congreso, hará, en alta voz, la siguiente declaración: "El Congreso (aquí el número que corresponda) de los Estados Unidos Mexicanos, abre hoy (aquí la fecha), el período de sesiones ordinarias del primero (segundo o tercero) año de su ejercicio.

Artículo 13. En los períodos siguientes al de la instalación del Congreso, la primera junta se verificará diez días antes de la apertura de las sesiones, y en esta o en aquellas de las juntas posteriores en que hubiere quórum, se elegirá Presidente y Vicepresidente para el mes primero del período ordinario y Secretarios y Prosecretarios para las sesiones de un año, y después de declarar que la Cámara queda legítimamente constituida para funcionar durante el período que corresponda se nombrarán las Comisiones de que habla el artículo 11.

Artículo 14. La Cámara de Diputados, si aún no han sido resueltos los casos de los diputados de partido, podrá abrir sus sesiones y desarrollar sus trabajos con asistencia de más de la mitad de los diputados de mayoría. Calificados que sean aquéllos, el *quórum* se formará con la mitad más uno de todos los diputados en ejercicio.

La Cámara de Senadores no podrá abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia de las dos terceras partes de sus miembros.

De la Presidencia y Vicepresidencia

Artículo 15. El último día útil de cada mes, durante los períodos de sesiones, elegirá cada Cámara un Presidente y dos Vicepresidentes. El Presidente y los Vicepresidentes de cada Cámara tomarán posesión de sus respectivos cargos en la sesión siguiente a aquella en que hubieren sido designados y durarán en ellos hasta que se haga nueva elección o termine el período. Dichos individuos no podrán ser reelectos para los mismos oficios en las sesiones de un año.

Artículo 16. Los nombramientos de Presidente y Vicepresidentes se comunicarán a la otra Cámara, al Poder Ejecutivo y a la Suprema Corte.

Artículo 17. A falta de Presidente, ejercerá todas sus funciones uno de los Vicepresidentes y, en su defecto, el menos antiguo de los que entre los miembros presentes hubiere desempeñado cualquiera de los dos cargos en su orden. En la falta absoluta de ambos se procederá a nueva elección.

Artículo 18. El Presidente, en sus resoluciones, estará subordinado al voto de su respectiva Cámara.

Artículo 19. Este voto será consultado cuando algún miembro de la Cámara reclame la resolución o trámite del Presidente, previa una discusión en que podrán hablar dos individuos en pro y dos en contra, lo cual se podrá hacer siempre que no haya mediado votación en el mismo negocio, y se adhieran a la reclamación, por lo menos, dos de los individuos presentes.

Artículo 20. Cuando el Presidente haya de tomar la palabra en el ejercicio de sus funciones que este Reglamento le señala, permanecerá sentado; mas si quisiese tomar parte en la discusión de algún negocio, pedirá en voz alta la palabra y usará de ella conforme a las reglas prescritas para los demás miembros de la Cámara. Entretanto, ejercerá sus funciones un Vicepresidente.

Artículo 21. Son obligaciones del Presidente:

I. Abrir y cerrar las sesiones a las horas señaladas por este Reglamento;

II. Cuidar de que así los miembros de la Cámara como los espectadores, guarden orden y silencio;

III. Dar curso reglamentario a los negocios y dictar los trámites que deban recaer en los asuntos con que se dé cuenta a la Cámara;

IV. Determinar qué asuntos deben ponerse a discusión, prefiriendo los de utilidad general; a no ser que, por moción que hiciere algún individuo de la Cámara, acuerde ésta dar la preferencia a otro negocio;

V. Conceder la palabra, alternativamente, en contra y en pro, a los miembros de la Cámara, en el turno en que la pidieren;

VI. Dictar todos los trámites que exija el orden de la discusión de los negocios;

VII. Declarar, después de tomadas las votaciones por conducto de uno de los Secretarios, aprobadas o desechadas las mociones o proposiciones a que éstas se refieran;

VIII. Llamar al orden, por sí o por excitativa de algún individuo de la Cámara, al que faltare a él;

IX. Firmar las actas de las sesiones luego que estén aprobadas, así como también las leyes que pasen a la otra Cámara y las que se comuniquen al Ejecutivo para su publicación;

X. Nombrar las Comisiones cuyo objeto sea de ceremonia;

XI. Anunciar, por conducto de los Secretarios, al principio de cada sesión, los asuntos que se van a tratar en la misma y al final de ella la Orden del Día de la sesión inmediata; y ordenar que la Secretaría dé el mismo aviso a cada una de las Secretarías de Estado, siempre que se vaya a tratar algún asunto que sea de su competencia.

Bajo ningún concepto se podrá levantar una sesión sin antes haberse hecho conocer a la Asamblea la Orden del Día para la siguiente sesión, salvo el caso a que se refiere el artículo 109;

XII. Firmar, en unión de los Secretarios, los nombramientos o remociones de los empleados que haya acordado la Cámara respectiva, conforme a la fracción III del artículo 77 constitucional;

XIII. Firmar los nombramientos o remociones que haga la Cámara de Diputados de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda;

XIV. Citar a sesiones extraordinarias, cuando ocurriere algo grave, ya por sí o por excitativa del Ejecutivo o del Presidente de la otra Cámara;

XV. Declarar que no hay quórum cuando es visible su falta, o hacer que la Secretaría pase lista cuando aquél sea reclamado por algún miembro de la Cámara;

XVI. Excitar a cualquiera de las Comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido cinco días después de aquel en que se les turne un asunto y, si no fuere suficiente, la emplazará para día determinado, y si ni así presentare el dictamen, propondrá a la Cámara que se pase a otra Comisión, y

XVII. Obligar a los representantes ausentes a concurrir a las sesiones, por los medios que juzgue más convenientes, en los casos en que se trate de asuntos de interés nacional.

Artículo 22. Cuando el Presidente no observase las prescripciones de este Reglamento, podrá ser reemplazado por el Vicepresidente o por el que hiciere sus veces; pero para esto se requiere que alguno de los miembros de la Cámara presente moción, que se adhieran a ella, por lo menos, dos de los miembros presentes y que ésta después de sometida a discusión, en que podrán hacer uso de la palabra hasta dos individuos en pro y dos en contra, sea aprobada en votación nominal.

De los Secretarios y Prosecretarios

Artículo 23. Los Secretarios y Prosecretarios de las Cámaras ejercerán su cargo durante el tiempo de las sesiones ordinarias y extraordinarias del año de su ejercicio y los Secretarios de la Permanente, durante el período de la misma, y no podrán ser reelectos. Los Prosecretarios suplirán a los Secretarios en sus faltas y los auxiliarán en sus labores.

Artículo 24. El nombramiento de Secretarios y Prosecretarios se comunicará a la otra Cámara, al Ejecutivo y a la Suprema Corte de Justicia.

Artículo 25. Son obligaciones de los Secretarios y, en su caso, de los Prosecretarios:

I. Pasar lista a los diputados o senadores a fin de formar el registro de asistencia;

II. Extender las actas de las sesiones, firmarlas después de aprobadas y consignarlas bajo su firma en el libro respectivo.

Las actas de cada sesión contendrán el nombre del individuo que la presida, la hora de apertura y clausura, las observaciones, correcciones y aprobación del acta anterior, una relación nominal de los diputados presentes y de los ausentes, con permiso o sin él, así como una relación sucinta, ordenada y clara de cuanto se tratare y resolviere en las sesiones, expresando nominalmente las personas que hayan hablado en pro y en contra y evitando toda calificación de los discursos o exposiciones y proyectos de ley. Al margen de las actas se anotarán los asuntos de que traten;

III. Firmar las leyes, acuerdos y demás disposiciones y documentos que expidan las Cámaras;

IV. Cuidar de que se impriman y circulen con toda oportunidad entre los diputados y senadores los dictámenes de las Comisiones y las iniciativas que los motiven, debiendo remitirse, además, al Ejecutivo;

V. Cuidar de que las actas de las sesiones queden escritas y firmadas en el libro correspondiente al día siguiente de haber sido aprobadas;

VI. Presentar a su Cámara, el día 1o. de cada mes, y en la primera sesión de cada período, un estado que exprese el número y asunto de los expedientes que se hubieren pasado a las Comisiones, el de los que hayan sido despachados y el de aquellos que queden en poder de las Comisiones;

VII. Recoger las votaciones de los diputados o senadores;

VIII. Dar cuenta, previo acuerdo del Presidente de la Cámara, con los asuntos en cartera, en el orden que prescribe este Reglamento;

IX. Asentar y firmar en todos los expedientes los trámites que se les dieren y las resoluciones que sobre ellos se tomaren, expresando la fecha de cada uno y cuidando de que no se alteren ni enmienden las proposiciones o proyectos de ley una vez entregados a la Secretaría;

X. Llevar un libro en que se asienten, por orden cronológico y a la letra, las leyes que expida el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados o la de Senadores, debiendo ser autorizadas por el Presidente y un Secretario de la Cámara respectiva;

XI. Firmar, en unión del Presidente, los nombramientos o las remociones de los empleados que hayan acordado las Cámaras respectivas, conforme a la fracción III del artículo 77 constitucional y los nombramientos o remociones que la misma haga de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda;

XII. Inspeccionar el trabajo que hace la Oficialía Mayor y oficinas de la Secretaría, y

XIII. Cuidar de la impresión y distribución del "DIARIO DE LOS DEBATES".

Artículo 26. Los Secretarios y Prosecretarios, para el desempeño de los trabajos que por este Reglamento se les encomiendan, se turnarán de la manera que acuerden entre sí, y si no tuviesen este acuerdo, resolverá el Presidente de la Cámara.

De las Sesiones

Artículo 27. Las sesiones de las Cámaras serán ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

Artículo 28. Son ordinarias las que se celebren durante los días hábiles de los períodos constitucionales, serán públicas, comenzarán, por regla general, a las doce horas, y durarán hasta cuatro horas; pero por disposición del Presidente de la Cámara o por iniciativa de alguno de los individuos de ella, aprobada en los términos de este Reglamento, podrán ser prorrogadas.

Serán extraordinarias las que se celebren fuera de los períodos constitucionales o en los días feriados, dentro de ellos.

Serán permanentes las que se celebren con este carácter, por acuerdo expreso de los miembros de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado.

Artículo 29. Las sesiones del miércoles de cada semana se destinarán a tratar de preferencia los negocios de particulares, pero podrán también ocuparse en asuntos públicos, después de aquéllos o cuando éstos sean de urgente despacho a juicio del Presidente.

Artículo 30. En las sesiones se dará cuenta con los negocios en el orden siguiente:

I. Acta de la sesión anterior para su aprobación. Si ocurriese discusión sobre alguno de los puntos del acta deberá informar la Secretaría y podrán hacer uso de la palabra dos individuos en pro y dos en contra, después de lo cual se consultará la aprobación de la Cámara;

II. Comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia, de las Legislaturas y de los Gobernadores;

III. Iniciativas del Ejecutivo, de las Legislaturas y de los individuos de la Cámara;

IV. Dictámenes que consulten proyectos de ley o decreto y que deben sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión;

V. Memoriales de los particulares;

VI. Dictámenes señalados para discutirse, y

VII. Minutas de ley.

Artículo 31. Después de la sesión pública, los lunes de cada semana habrá sesión secreta para despachar los asuntos económicos de la Cámara u otros que exijan reserva.

Artículo 32. Si fuera de ese día ocurriere algún asunto de esta clase, podrá haber sesión secreta extraordinaria por disposición del Presidente de la Cámara, o a moción de algún individuo de ella, o por indicación del Presidente de la propia Cámara o del Ejecutivo.

Artículo 33. Se presentarán en sesión secreta:

I. Las acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia;

II. Los oficios que con la nota de "reservados" dirijan la otra Cámara, el Ejecutivo, los Gobernadores o las Legislaturas de los Estados;

III. Los asuntos puramente económicos de la Cámara;

IV. Los asuntos relativos a relaciones exteriores, y

V. En general todos los demás que el Presidente considere que deben tratarse en reserva.

Artículo 34. Cuando en una sesión secreta se trate de un asunto que exija estricta reserva, el Presidente de la Cámara consultará a ésta si debe guardar sigilo y siendo afirmativa la respuesta, los presentes estarán obligados a guardarlo.

Artículo 35. El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que la Comisión Permanente por sí o a propuesta del Ejecutivo lo convoque, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; pero en tal caso no podrá ocuparse más que del asunto que establezca la convocatoria respectiva.

Artículo 36. Cuando se trate de renuncia, licencia o falta absoluta del Presidente de la República, estando el Congreso en sesiones, las cámaras deberán reunirse en el local de la de Diputados, a las nueve de la mañana del día siguiente a aquel en que se reciba la solicitud de renuncia o la nota de licencia o haya ocurrido la falta, aun cuando ese día sea feriado. La reunión de ambas Cámaras en sesión de Congreso de la Unión para los efectos de los citados artículos 84, 85 y 86 de la Constitución, se verificará sin necesidad de convocatoria alguna y la sesión será dirigida por la Mesa de la Cámara de Diputados.

Artículo 37. Si por falta de quórum o por cualquiera otra causa no pudiere verificarse esta sesión extraordinaria, el Presidente tendrá facultades amplias para obligar a los ausentes, por los medios que juzgue más convenientes, para concurrir a la sesión.

Artículo 38. En todos los demás casos las sesiones extraordinarias serán convocadas por el Presidente de una de las Cámaras, según lo prescrito en la fracción XIV del artículo 21 de este Reglamento.

Artículo 39. En las sesiones extraordinarias, públicas o secretas, el Presidente de la Cámara, después de abrirlas, explicará a moción de quién han sido convocadas.

A continuación se preguntará si el asunto que se versa es de tratarse en sesión secreta, y si la Cámara resuelve afirmativamente y la sesión comenzó con ese carácter, así continuará; de lo contrario, se reservará el negocio para la sesión ordinaria inmediata o se hará pública la secreta.

Artículo 40. Cuando el Congreso General se reúna en sesiones extraordinarias, se ocupará exclusivamente del objeto u objetos designados en la convocatoria y si no los hubiere llenado el día en que deban abrirse las sesiones ordinarias cerrará aquéllas dejando los puntos pendientes para ser tratados en éstas.

Artículo 41. Las Cámaras podrán, por mayoría de votos de sus miembros presentes, constituirse en sesión permanente para tratar los asuntos a que se refiera el acuerdo relativo.

Artículo 42. Durante la sesión permanente no podrá darse cuenta con ningún otro asunto que no esté comprendido en este acuerdo y si ocurriere alguno con el carácter de urgente, el Presidente convocará a sesión extraordinaria, si fuere oportuno, o consultará el voto de la Cámara respectiva para tratarlo desde luego en la permanente.

Artículo 43. Resuelto el asunto, o asuntos de que se hubiere ocupado la sesión permanente, se leerá, discutirá y aprobará el acta de la misma.

Artículo 44. Además del caso del artículo anterior podrá darse por terminada la sesión permanente cuando así lo acordase la Cámara.

Artículo 45. Los individuos de las Cámaras asistirán a todas las sesiones desde el principio hasta el fin de éstas y tomarán asiento sin preferencia de lugar, y se presentarán con la decencia que exigen las altas funciones de que están encargados.

Se considerará ausente de una sesión al miembro de la Cámara que no esté presente al pasarse lista; si después de ella hubiere alguna votación nominal y no se encontrare presente, también se considerará como faltante. De igual manera se considerará ausente en caso de falta de *quórum* al pasarse la lista correspondiente.

Artículo 46. En las sesiones de apertura de los períodos constitucionales y en la protesta del Presidente de la República los senadores y diputados asistirán en traje de calle, de preferencia color negro.

Artículo 47. El senador o diputado que por indisposición u otro grave motivo no pudiere asistir a las sesiones o continuar en ellas, lo avisará al Presidente por medio de un oficio o de palabra; pero si la ausencia durase más de tres días lo participará a la Cámara para obtener la licencia necesaria.

Artículo 48. Sólo se concederán licencias por causas graves y cuando más a la cuarta parte de la totalidad de los miembros que deban componer la Cámara.

Artículo 49. No podrán concederse licencias, con goce de dietas, por más de dos meses, salvo el caso de enfermedad comprobada.

Artículo 50. Cuando un miembro de la Cámara deje de asistir a las sesiones durante diez días consecutivos, sin causa justificada, la Secretaría hará que se publique el nombre del faltista en el "Diario Oficial" y esta publicación seguirá haciéndose mientras continuare la falta.

Artículo 51. La Comisión de Administración de cada Cámara presentará mensualmente, para su aprobación en sesión secreta, el presupuesto de las cantidades que se necesiten para cubrir las dietas de los miembros de la Cámara.

Con igual fin presentará el presupuesto de lo que por sueldos venzan los empleados de las Secretarías de las mismas y el que corresponda a la conservación de los edificios. Esta Comisión visará las cuentas e intervendrá en todo lo relativo al manejo de los fondos.

Artículo 52. Si un miembro de alguna de las Cámaras se enfermase de gravedad, el Presidente respectivo nombrará una Comisión de dos individuos que lo visite cuantas veces crea oportuno y dé cuenta de su estado. En

caso de que el enfermo falleciese se imprimirán y distribuirán esquelas a nombre del Presidente de la Cámara y se nombrará una Comisión de seis individuos para que asista a sus funerales, siempre que éstos se verifiquen en el lugar de la residencia del Congreso. Si el diputado o senador falleciere en un lugar fuera de la Capital, el Presidente de la Cámara suplicará a alguna autoridad del lugar, que asista a los funerales o designe representante que lo haga. En los recesos del Congreso corresponde a la Comisión Permanente cumplir con todo lo anterior. Los gastos de funerales serán cubiertos por el tesoro de la Cámara, de acuerdo con lo que establece el artículo 204 de este Reglamento.

Artículo 53. Los Secretarios del Despacho asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el Presidente de la República o llamados por acuerdo de la Cámara, en los términos que dispone la segunda parte del artículo 93 de la Constitución; sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir, cuando quisieren, a las sesiones y, si se discute un asunto de su Secretaría, tomar parte en el debate.

Artículo 54. Cuando un Secretario del Despacho sea llamado al mismo tiempo por ambas Cámaras, el Presidente de la República podrá acordar que concurra primero a la que sea más necesario o conveniente, y después a la otra.

De la Iniciativa de las Leyes

Artículo 55. El derecho de iniciar leyes compete:

I. Al Presidente de la República;
II. A los diputados y senadores al Congreso General, y
III. A las Legislaturas de los Estados.

Artículo 56. Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión.

Artículo 57. Pasarán también inmediatamente a Comisión las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra.

Artículo 58. Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites siguientes:

I. Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Podrá su autor, o uno de ellos si fueren varios, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto.

II. Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición, y

III. Inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso se pasará a la Comisión o Comisiones a quienes corresponda, y en el segundo se tendrá por desechada.

Artículo 59. En los casos de urgencia u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la Cámara que estén presentes, podrá ésta, a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de su lectura.

Artículo 60. Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución.

Artículo 61. Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.

Artículo 62. La formación de las leyes puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Artículo 63. Todo proyecto de ley cuya resolución no sea exclusiva de una de las dos Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose este Reglamento respecto a la forma e intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Artículo 64. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

De las Comisiones

Artículo 65. Para el despacho de los negocios se nombrarán, por cada una de las Cámaras, Comisiones Permanentes y Especiales que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución. Las Comisiones Permanentes se elegirán en la primera sesión que verifiquen las Cámaras, después de la apertura del período de sesiones de su primer año de ejercicio.

Artículo 66. Las Comisiones Permanentes serán: Aguas e Irrigación Nacionales; Agricultura y Fomento; Asistencia Pública; Aranceles y Comercio Exterior; Asuntos Indígenas; Bienes y Recursos Nacionales; Colonización; Comercio Exterior e Interior; Corrección de Estilo; Correos y Telégrafos; Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito; Defensa Nacional; Departamento Agrario; Departamento del Distrito Federal; Economía y Estadística; Educación Pública; Ejidal; Ferrocarriles; Fomento Agrícola; Fomento Cooperativo; Gobernación; Gran Comisión; Hacienda; Impuestos; Industria Eléctrica; Industrias; Primera de Insaculación de Jurados; Segunda de Insaculación de Jurados; Justicia; Justicia Militar; Marina; Materiales de Guerra; Migración; Minas; Obras Públicas; Petróleo; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reglamentos; Relaciones Exteriores; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo; Vías Generales de Comunicación.

Artículo 67. Será Comisión Ordinaria la Revisora de Credenciales.

Artículo 68. La Comisión de Administración se renovará cada año y se elegirá en la primera sesión de cada período ordinario.

Artículo 69. Igualmente la Inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda se renovará cada año y será electa en el mismo acto que la anterior, estando sujeta en sus atribuciones al Reglamento respectivo y a los acuerdos que al efecto dicte la Cámara de Diputados.

Artículo 70. Cada Cámara podrá aumentar o disminuir el número de estas Comisiones y subdividirlas en los ramos correspondientes, según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

Artículo 71. Asimismo, cada una de las Cámaras nombrará las Comisiones Especiales que crea convenientes, cuando lo exija la urgencia y calidad de los negocios.

Artículo 72. La Gran Comisión se compondrá, en la Cámara de Diputados, de un individuo por cada Estado y cada Territorio, y otro por el Distrito Federal; y en la de Senadores, de uno por cada Estado y otro por el Distrito Federal, todos los cuales serán designados en la sesión siguiente a la de apertura del primer período de sesiones del primer año de cada Legislatura, de conformidad con las siguientes reglas:

I. Cada Diputación nombrará de entre sus miembros, en escrutinio y a mayoría de votos, al que deba representarla en la Gran Comisión;

II. Cuando una Diputación conste solamente de dos diputados, o cuando siendo más, sólo dos de los que deban componerla concurran a la sesión en que haya de nombrarse la Gran Comisión y no se haya presentado el designado por la mayoría, pertenecerá a la Gran Comisión aquel de los dos que designe la suerte;

III. Si un solo diputado constituye una Diputación o uno solo de los que deban formarla está presente al organizarse la Gran Comisión él será quien represente en ella a su Estado, Territorio o al Distrito Federal, respectivamente;

IV. 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, y

V. Si ninguno de los diputados o senadores que deban representar en la Gran Comisión a un Estado o Territorio o al Distrito Federal estuviere presente al nombrarse aquélla, el primero que sea recibido por su respectiva Cámara entrará desde luego a formar parte de dicha Gran Comisión, mientras la Diputación hace la elección por mayoría.

Artículo 73. Para poder funcionar, nombrará la Gran Comisión, de entre sus miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, un Presidente y un Secretario, que durarán en su cargo tanto como la misma Comisión, la que no podrá deliberar sino con la mayoría de los miembros que deban componerla.

Artículo 74. Compete a la Gran Comisión proponer a su Cámara el personal de las Comisiones Permanentes y Especiales.

Artículo 75. La Gran Comisión someterá a la consideración y resolución de su Cámara los nombramientos o remociones de los empleados de la misma y dictaminará sobre las licencias que soliciten, proponiendo a los substitutos, así como los nuevos empleados para cubrir las vacantes que ocurrieren.

Artículo 76. En el día siguiente al de la apertura de las sesiones del primer año, la Gran Comisión presentará a la Cámara, para su aprobación, la lista de las Comisiones Permanentes y la de los insaculados para el Gran Jurado, que se pondrán inmediatamente a discusión.

Artículo 77. Luego que ocurran vacantes en las Comisiones se reunirá la Gran Comisión para proponer a los que deban cubrirlas, observándose en tal caso las reglas anteriormente establecidas para el nombramiento de Comisiones.

Artículo 78. Serán Comisiones Especiales las que acuerde cada Cámara para el mejor despacho de los negocios.

Artículo 79. Las Comisiones no reglamentadas especialmente, se compondrán en lo general de tres individuos propietarios y un suplente, y sólo podrá aumentarse su personal por acuerdo expreso de la Cámara. Los suplentes cubrirán las faltas temporales de los propietarios y en caso de falta absoluta de éstos, quedarán como propietarios, nombrándose nuevos suplentes. Será Presidente de cada Comisión el primer nombrado y, en su falta, el que le siga en el orden del nombramiento.

Artículo 80. El tercer día útil del período ordinario de sesiones de cada año, la Cámara de Diputados nombrará en escrutinio secreto, y por mayoría de votos, la Comisión de Presupuestos y Cuenta, que se compondrá de cinco individuos, y a la cual pasarán inmediatamente que se reciban, el Proyecto de Presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior que remita el Ejecutivo.

Artículo 81. La Comisión de Presupuestos y Cuenta tendrá obligación, al examinar dichos documentos, de presentar dictamen sobre ellos dentro de los treinta días siguientes.

Artículo 82. Cuando uno o más individuos de una Comisión tuvieren interés personal en algún asunto que se remita al examen de ésta, se abstendrán de votar y firmar el dictamen, y lo avisarán por escrito al Presidente de la Cámara a fin de que sean substituidos para el solo efecto del despacho de aquel asunto.

Artículo 83. Los Presidentes de las Comisiones son responsables de los expedientes que pasen a su estudio y, a este efecto, deberán firmar el recibo de ellos en el correspondiente libro de conocimientos. Dicha responsabilidad cesará cuando fuesen devueltos.

Artículo 84. El Presidente y los Secretarios de las Cámaras no podrán pertenecer a ninguna Comisión durante el tiempo de sus encargos.

Artículo 85. Las Comisiones de ambas Cámaras seguirán funcionando durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo. El Presidente de cada Comisión tendrá a su cargo coordinar el trabajo de los miembros de la Comisión y citarlos cuando sea necesario, durante los recesos, para el despacho de los asuntos pendientes. Si alguno de los miembros de las Comisiones tuviera que ausentarse de la Capital, lo avisará a la Cámara, antes de que se cierren las sesiones.

Durante los recesos del Congreso, la Comisión Permanente tendrá, en lo conducente, las facultades que, en relación con las Comisiones de ambas Cámaras, otorgan a la Presidencia de las mismas, las Fracciones III y XVI del Artículo 21 de este Reglamento.

Artículo 86. Los miembros de las Comisiones no tendrán ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de las mismas.

Artículo 87. Toda Comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los hayan recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Artículo 88. Para que haya dictamen de Comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos disintiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito.

Artículo 89. Las Comisiones, por medio de su Presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la nación, todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios y esas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas Comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República.

Artículo 90. Pueden también las Comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, tener conferencias con los Secretarios de Estado, quienes están obligados a guardar a cualesquiera de los miembros de las Comisiones las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión. En el caso de que las Comisiones tuvieran alguna dificultad u obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa, están autorizadas para obrar en la forma indicada en el artículo anterior. Las Comisiones de ambas Cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante.

Artículo 91. Cuando alguna Comisión juzgase necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cinco días que para presentar dictamen señala a las Comisiones el artículo 87 de este Reglamento. Pero si alguna Comisión, faltando a este requisito, retuviere en su poder un expediente por más de cinco días, la Secretaría lo hará presente al Presidente de la Cámara, a fin de que acuerde lo conveniente.

Artículo 92. Cualquier miembro de la Cámara puede asistir sin voto a las conferencias de las Comisiones, con excepción de las Secciones del Gran Jurado, y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio.

Artículo 93. Para el despacho de los negocios de su incumbencia, las Comisiones se reunirán, mediante cita de sus respectivos Presidentes, y podrán funcionar con la mayoría de los individuos que las formen.

Artículo 94. Las Comisiones, durante el receso, continuarán el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el correspondiente dictamen. También estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente durante el receso.

Una vez que estén firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de las Comisiones encargadas de un asunto, se imprimirán junto con los votos particulares si los hubiere, y se remitirán a los Diputados o Senadores según corresponda, para su conocimiento y estudio.

Al abrirse el período de sesiones, se tendrá por hecha la primera lectura de todo dictamen que se remita a los Legisladores antes del 15 de agosto de cada año.

Los dictámenes que las Comisiones produzcan, sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura, con el carácter de proyectos.

De las Discusiones

Artículo 95. Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado y, después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió y el voto particular, si lo hubiere.

Artículo 96. El Presidente formará luego una lista de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión.

Artículo 97. Todo proyecto de ley se discutirá primero en lo general, o sea en su conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos; cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez.

Artículo 98. Los miembros de la Cámara hablarán alternativamente en contra o en pro, llamándolos el Presidente por el orden de las listas, comenzando por el inscrito en contra.

Artículo 99. Siempre que algún individuo de los que hayan pedido la palabra no estuviere presente en el salón cuando le toque hablar, se le colocará a lo último de su respectiva lista.

Artículo 100. Los individuos de la Comisión y el autor de la proposición que se discuta, podrán hablar más de dos veces. Los otros miembros de la Cámara sólo podrán hablar dos veces sobre un asunto.

Artículo 101. La misma facultad que los individuos de Comisiones y autores de proposiciones, tendrán los diputados que sean únicos por su Territorio, en los asuntos en que éstos estén especialmente interesados.

Artículo 102. Los individuos de la Cámara, aun cuando no estén inscritos en la lista de los oradores, podrán pedir la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales, cuando haya concluido el orador y sin que puedan hacer uso de la palabra más de cinco minutos.

Artículo 103. Los discursos de los individuos de las Cámaras sobre cualquier negocio, no podrán durar más de media hora, sin permiso de la Cámara.

Artículo 104. Ningún diputado podrá ser interrumpido mientras tenga la palabra, a menos que se trate de moción de orden en el caso señalado en el artículo 105 o de alguna explicación pertinente, pero en este caso sólo será permitida la interrupción con permiso del Presidente y del orador. Quedan absolutamente prohibidas las discusiones en forma de diálogo.

Artículo 105. No se podrá reclamar el orden, sino por medio del Presidente en los siguientes casos: para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; cuando se infrinjan artículos de este Reglamento, en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo; cuando se viertan injurias contra

alguna persona o corporación, o cuando el orador se aparte del asunto a discusión.

Artículo 106. Si durante el curso de una sesión alguno de los miembros de la Cámara reclamare el quórum y la falta de éste fuera verdaderamente notoria, bastará una simple declaración del Presidente de la Cámara sobre el particular para levantar la sesión; en todo caso, y cuando la dicha falta de *quórum* sea dudosa, deberá procederse a pasar lista y comprobada aquélla, se levantará la sesión.

Artículo 107. No podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; pero en caso de injurias o calumnias, el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión, cuando el orador haya terminado su discurso, o en otra que se celebre en día inmediato. El Presidente instará al ofensor a que las retire o satisfaga al ofendido. Si aquél no lo hiciere así, el Presidente mandará que las expresiones que hayan causado la ofensa se autoricen por la Secretaría, insertando éstas en acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar.

Artículo 108. Siempre que al principio de la discusión lo pida algún individuo de la Cámara, la Comisión dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aun leer constancias del expediente, si fuere necesario; acto continuo, seguirá el debate.

Artículo 109. Ninguna discusión se podrá suspender, sino por estas causas: primera, por ser la hora en que el Reglamento fija para hacerlo, a no ser que se prorrogue por acuerdo de la Cámara; segunda, porque la Cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad; tercera, por graves desórdenes en la misma Cámara; cuarta, por falta de *quórum,* la cual, si es dudosa, se comprobará pasando lista y si es verdaderamente notoria, bastará la simple declaración del Presidente; quinta, por proposición suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la Cámara y que ésta apruebe.

Artículo 110. En el caso de moción suspensiva, se leerá la proposición y, sin otro requisito que oir a su autor, si la quiere fundar, y a algún impugnador, si lo hubiere, se preguntará a la Cámara si se toma en consideración inmediatamente. En caso afirmativo se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar, al efecto, tres individuos en pro y tres en contra; pero si la resolución de la Cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada.

Artículo 111. No podrá presentarse más de una proposición suspensiva en la discusión de un negocio.

Artículo 112. La falta de *quórum* se establece, cuando es verdaderamente notoria, por una simple declaración del Presidente de la Cámara y, cuando es dudosa, por la lista que pasará la Secretaría, por acuerdo de la Presidencia o a petición de un miembro de la Asamblea.

Artículo 113. Cuando algún individuo de la Cámara quisiera que se lea algún documento en relación con el debate para ilustrar la discusión, pedirá la palabra para el solo efecto de hacer la moción correspondiente y aceptada que sea por la Cámara, la lectura del documento deberá hacerse por uno de los Secretarios, continuando después en el uso de la palabra el orador.

Artículo 114. Antes de cerrase en lo general la discusión de los proyectos de ley, y en lo particular cada uno de sus artículos, podrán hablar seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la Comisión dictaminadora y de los Secretarios de Estado. En los demás asuntos que sean económicos de cada Cámara, bastará que hablen tres en cada sentido, a no ser que ésta acuerde ampliar el debate.

Artículo 115. Cuando hubieren hablado todos los individuos que puedan hacer uso de la palabra, el Presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a la votación; en el segundo, continuará la discusión; pero bastará que hable uno en pro y otro en contra, para que se pueda repetir la pregunta.

Artículo 116. Antes de que se declare si el punto está suficientemente discutido, el Presidente leerá en voz alta las listas de los individuos que hubieren hecho uso de la palabra y de los demás que aún la tuvieren pedida.

Artículo 117. Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido y, si es aprobado, se discutirán en seguida los artículos en particular. En caso contrario se preguntará, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá, en efecto, para que lo reforme, mas si fuere negativa, se tendrá por desechado.

Artículo 118. Asimismo, cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso se procederá a la votación, en el segundo volverá el artículo a la Comisión.

Artículo 119. Si desechado un proyecto en su totalidad, o alguno de sus artículos, hubiere voto particular, se pondrá éste a discusión, con tal de que se haya presentado a lo menos un día antes de que hubiese comenzado la discusión del dictamen de la mayoría de la Comisión.

Artículo 120. Si algún artículo constare de varias proposiciones, se pondrá a discusión separadamente una después de otra, señalándolas previamente su autor o la Comisión que las presente.

Artículo 121. Cuando nadie pida la palabra en contra de algún dictamen, uno de los individuos de la Comisión informará sobre los motivos que ésta tuvo para dictaminar en el sentido que lo haya hecho, se procederá a la votación.

Artículo 122. Cuando sólo se pidiere la palabra en pro, podrán hablar hasta dos miembros de la Cámara.

Artículo 123. Cuando sólo se pidiere la palabra en contra, hablarán todos los que la tuvieren, pero después de haber hablado tres, se preguntará si el punto está suficientemente discutido.

Artículo 124. En la sesión en que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados.

Artículo 125. Leída por primera vez una adición, y oídos los fundamentos que quiera exponer su autor, se preguntará inmediatamente si se admite o no a discusión. Admitida, se pasará a la Comisión respectiva; en caso contrario, se tendrá por desechada.

Artículo 126. Cuando los Secretarios de Despacho fueren llamados por la Cámara o enviados por el Ejecutivo para asistir a alguna discusión, podrán pedir el expediente para instruirse, sin que por esto deje de verificarse la discusión en el día señalado.

Artículo 127. Para los efectos del artículo anterior, se pasará oportunamente por las Secretarías de ambas Cámaras a la Secretaría correspondiente del Ejecutivo, noticia de los asuntos que vayan a discutirse y que tengan relación con ella, especificando los días señalados para la discusión.

Artículo 128. Antes de comenzar la discusión podrán los Secretarios de Despacho informar a la Cámara lo que estimen conveniente y exponer cuantos fundamentos quieran en apoyo de la opinión que pretendan sostener.

Artículo 129. Cuando un Secretario de Estado se presente a alguna de las Cámaras, por acuerdo de la misma, se concederá la palabra a quien hizo la moción respectiva, en seguida al Secretario de Estado para que conteste o informe sobre el asunto a debate y posteriormente a los que la solicitaren en el orden establecido en los artículos precedentes.

Artículo 130. Cuando algún Secretario de Estado concurra a las Cámaras para informar sobre algún proyecto de ley a discusión o sobre cualquier asunto a debate, ya sea invitado por el Ejecutivo o a iniciativa propia, se concederá primero la palabra al Secretario de Estado presente para que informe a la Cámara lo que estime conveniente y exponga cuantos fundamentos quiera en apoyo de la opinión que pretenda sostener; después se concederá la palabra a los miembros de la Asamblea inscritos en la Presidencia en el orden establecido en este Reglamento. Si durante la discusión el Secretario o Secretarios presentes fueren interrogados, podrán contestar entre los debates las interrogaciones de que fueren objeto. Si alguno de los diputados o senadores inscritos en pro quisiese ceder su turno al Secretario de Estado presente, se concederá a éste la palabra, sin perjuicio de que al venir la discusión se permita hablar al Secretario de Estado sobre los puntos versados durante el debate.

Artículo 131. Los Secretarios de Despacho no podrán hacer proposiciones ni adición alguna en las sesiones. Todas las iniciativas o indicaciones del Ejecutivo deberán dirigirse a la Cámara por medio de oficio.

Artículo 132. Todos los proyectos de ley que consten de más de treinta artículos podrán ser discutidos y aprobados, por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en que los dividieren sus autores o las Comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acuerde la Cámara respectiva, a moción de uno o más de sus miembros; pero se votará separadamente cada uno de los artículos o fracciones del artículo o de la sección que esté al debate, si lo pide algún miembro de la Cámara y ésta aprueba la petición.

Artículo 133. En la discusión en lo particular, se podrán apartar los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la Asamblea quieran impugnar; y lo demás del proyecto, que no amerite discusión, se podrá reservar para votarlo después en un solo acto.

Artículo 134. También podrán votarse, en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos, en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados.

De la Revisión de los Proyectos de Ley

Artículo 135. Las Cámaras procederán en la revisión de los proyectos de ley, de conformidad con lo que preceptúa sobre la materia el artículo 72 de la Constitución.

Artículo 136. Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley por la Cámara revisora o por el Ejecutivo, al volver a la de su origen, pasarán a la Comisión que dictaminó, y el nuevo dictamen de ésta sufrirá todos los trámites que prescribe este Reglamento.

Artículo 137. En el caso del artículo anterior, solamente se discutirán y votarán en lo particular los artículos observados, modificados o adicionados.

Artículo 138. Antes de remitirse una ley al Ejecutivo para que sea promulgada, deberá asentarse en el libro de leyes de la Cámara respectiva.

Artículo 139. Después de aprobados en lo particular todos los artículos de una ley por la Cámara que deba mandarla al Ejecutivo para su promulgación, así como las adiciones o modificaciones que se les hicieren, pasará el expediente relativo a la Comisión de Corrección de Estilo para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la mayor brevedad posible.

Artículo 140. Esta minuta deberá contener exactamente lo que hubieren aprobado las Cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley que se contraigan, que las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes.

Artículo 141. Los proyectos que pasen de una a otra Cámara para su revisión, irán firmados por el Presidente y dos Secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolver aquéllos. Respecto a los documentos que obren impresos en el expediente, será bastante que vayan foliados y marcados con el sello de la Secretaría.

Artículo 142. En los casos graves o urgentes se podrá omitir el extracto a que se refiere el artículo anterior; pero pasará una Comisión nombrada por el Presidente, a la Cámara revisora, para que, al entregar el expediente original informe sobre los principales puntos de la discusión y exponga los fundamentos que motiven la gravedad o urgencia del caso.

Artículo 143. Si la ley de que se trata hubiere sido aprobada con dispensa de trámites y aun sin el dictamen de la Comisión, entonces la que nombre el Presidente de la Cámara para ir a informar a la revisora, deberá ser presidida por el autor del proyecto que motivare ese incidente, si fuere algún miembro de la Cámara.

Artículo 144. Los expedientes que deban pasar al Ejecutivo en cumplimiento del inciso a), del artículo 72 de la Constitución, ya sea luego que fueren aprobados por ambas Cámaras o solamente por alguna de ellas cuando la expedición de la ley fuere de su exclusiva facultad, se remitirán en copia y con los documentos a que se refiere el artículo 141.

Artículo 145. No podrá la Cámara revisora tratar en público los asuntos que se hayan tratado en secreto en la Cámara de su origen; pero sí podrá tratar en secreto los que en aquella Cámara se hayan discutido públicamente.

De las Votaciones

Artículo 146. Habrá tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula. Nunca podrá haber votaciones por aclamación.

Artículo 147. La votación nominal se hará del modo siguiente:

I. Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente, se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido, y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no;

II. Un Secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprueben;

III. Concluido este acto, uno de los mismos Secretarios preguntará dos veces en alta voz si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los Secretarios y el Presidente, y

IV. Los Secretarios o Prosecretarios harán en seguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas, uno los nombres de los que hubiesen aprobado, y otro de los que reprobaren; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación.

Artículo 148. Las votaciones serán precisamente nominales: primero, cuando se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general; segundo, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo, y tercero, cuando lo pida un individuo de la propia Cámara y sea apoyado por otros cinco. También serán nominales en el caso del artículo 152.

Artículo 149. Las demás votaciones sobre resoluciones de la Cámara serán económicas.

Artículo 150. La votación económica se practicará poniéndose en pie los individuos que aprueben y permaneciendo sentados los que reprueben.

Artículo 151. Si al dar la Secretaría cuenta del resultado de la votación económica, algún miembro de la Cámara pidiere que se cuenten los votos, se contarán efectivamente. A este fin se mantendrán todos, incluso el Presidente y los Secretarios, en pie o sentados, según el sentido en que hubieren dado su voto; dos miembros que hayan votado, uno en pro y otro en contra, contarán a los que aprueban, y otros dos de la misma clase a los que reprueban; estos cuatro individuos, que nombrará el Presidente, darán razón al mismo en presencia de los Secretarios del resultado de su cuenta, y hallándose conformes se publicará la votación.

Artículo 152. Cuando la diferencia entre los que aprueben y los que reprueben no excediese de tres votos, se tomará votación nominal.

Artículo 153. Las votaciones para elegir personas, se harán por cédulas, que se entregarán al Presidente de la Cámara, y éste las depositará, sin leerlas, en una ánfora que al efecto se colocará en la Mesa.

Artículo 154. Concluida la votación, uno de los Secretarios sacará las cédulas, una después de otra, y las leerá en alta voz, para que otro Secretario anote los nombres de las personas que en ella aparecieren y el número de votos que a cada uno le tocare. Leída la cédula, se pasará a manos del Presidente y los demás Secretarios para que les conste el contenido de ella y puedan reclamar cualquiera equivocación que se advierta. Finalmente, se hará el cómputo de votos y se publicará el resultado.

Artículo 155. Para la designación del Presidente de la República, en caso de falta absoluta o temporal de éste, se procederá en la forma y términos consignados por los artículos 84 y 85 de la Constitución.

Artículo 156. En la computación de los votos emitidos para la elección del Presidente de la República, y en todo lo que a esto se refiera para la declaración del candidato triunfante, se procederá de acuerdo con la Ley Electoral respectiva.

Artículo 157. Una vez hecho el cómputo de los sufragios depositados para la elección de personas, la Secretaría dará cuenta a la Cámara del resultado de la votación.

Artículo 158. Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos.

Artículo 159. Para calificar los casos en que los asuntos son de urgente u obvia resolución, se requieren las dos terceras partes de los votos presentes, de conformidad con los artículos 59 y 60 de este Reglamento.

Artículo 160. Si hubiere empate en las votaciones que no se refieran a elección de personas se repetirá la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata.

Artículo 161. Cuando llegue el momento de votar, los Secretarios lo anunciarán en el salón y mandarán que se haga igual anuncio en la sala de desahogo. Poco después comenzará la votación.

Artículo 162. Mientras ésta se verifica, ningún miembro de la Cámara deberá salir del salón ni excusarse de votar.

Artículo 163. Los artículos de cualquier dictamen no podrán dividirse en más partes, al tiempo de la votación, que las designadas con anterioridad, según se previene en el artículo 120.

Artículo 164. Los Secretarios de Despacho se retirarán mientras dure la votación.

De la Fórmula para la Expedición de las Leyes

Artículo 165. Las leyes serán redactadas con precisión y claridad, en la forma que hubieren sido aprobadas, y al expedirse, serán autorizadas por las firmas de los Presidentes de ambas Cámaras y de un Secretario de cada una de ellas, si la ley hubiere sido votada por ambas. El Presidente de la Cámara donde la ley tuvo origen, firmará en primer lugar. La misma regla se observará respecto de los Secretarios.

Artículo 166. Cuando la ley fuere el resultado del ejercicio de facultades exclusivas de una Cámara, la firmarán el Presidente y dos Secretarios de la misma.

Artículo 167. Los acuerdos económicos serán autorizados por dos Secretarios de la Cámara que los aprobare.

Artículo 168. Las leyes votadas por el Congreso General, se expedirán bajo esta fórmula: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:"

(aquí el texto de la ley o decreto). Cuando la ley se refiera a la elección de Presidente Interino de la República, la fórmula será la siguiente: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le da el artículo 84 y el 85 (según el caso), de la Constitución, declara:"

Artículo 169. Las leyes que las Cámaras votaren en ejercicio de sus facultades exclusivas, serán expedidas bajo esta fórmula: "La Cámara de Diputados (o la de Senadores) del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede (aquí el artículo, fracción o inciso que corresponda) de la Constitución Federal, decreta:" (texto de ley).

Artículo 170. Cuando la ley se refiera a la elección de Presidente de la República de que habla la fracción I del artículo 74 de la Constitución, declara:

De la Comisión Permanente

Artículo 171. En el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que, con arreglo al artículo 78 de la Constitución, hubieren sido elegidos en sus respectivas Cámaras para formar la Comisión Permanente, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados y bajo la Presidencia del individuo a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos y de nombres, si hubiere dos o más apellidos iguales, ayudado por dos Secretarios de su elección procederá a nombrar por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios. De estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

Artículo 172. La Mesa de la Comisión Permanente ejercerá sus funciones durante el receso de las Cámaras para el cual fue elegida. En un período de receso, el Presidente y el Vicepresidente serán elegidos entre los diputados, y en el periodo siguiente, entre los senadores.

Artículo 173. Verificada la elección de la Mesa, los elegidos tomarán desde luego posesión de sus puestos, y el Presidente declarará instalada la Comisión Permanente, comunicándolo así a quienes corresponda.

Artículo 174. Las sesiones de la Comisión Permanente tendrán lugar una vez por semana, en los días y a las horas que el Presidente de la misma designe. Si, fuera de los días señalados, hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones, así se verificará, previo acuerdo del Presidente.

Artículo 175. Para el despacho de los negocios de su competencia, la Comisión Permanente nombrará, a propuesta de la Mesa y por mayoría de votos, en el mismo día de su instalación, las siguientes Comisiones:

Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Gobernación, Defensa Nacional, Hacienda y Crédito Público, Justicia, Puntos Constitucionales, Relaciones Exteriores.

Artículo 176. Las facultades y atribuciones de la Comisión Permanente son las que le confieren y señalan los artículos 29, 37 en los incisos II, III y IV de su fracción b), 79, 84, 85, 87, 88, 98, 99, 100 y 135; base 4a. fracción VI del 73; fracción V del 76 y párrafo penúltimo del 97 de la Constitución Federal.

Artículo 177. Los empleados y obreros que presten sus servicios al Congreso de la Unión no serán removidos de los empleos que ocupan, durante los recesos del propio Congreso y gozarán del sueldo íntegro asignado en el Presupuesto.

Artículo 178. Durante los recesos del Congreso las Comisiones Administrativas de ambas Cámaras presentarán a la Comisión Permanente, para su examen y aprobación, los presupuestos de dietas, sueldos y gastos de las mismas, y de sus Secretarías, y la Comisión Inspectora, los de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Artículo 179. Los asuntos cuya resolución corresponde al Congreso o a una de las Cámaras que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnarán a las Comisiones relativas de la Cámara que corresponda.

Cuando se trate de iniciativas de ley, se imprimirán, se ordenará su inserción en el "Diario de los Debates", y se remitirán para su conocimiento a los Diputados y Senadores, según el caso, y se turnarán a las Comisiones de la Cámara a que va dirigida, pero que formulen el dictamen y éste se distribuya en los términos y para los efectos del artículo 94.

Artículo 180. El último día útil de su ejercicio, en cada período, la Comisión Permanente tendrá formados, para entregarlos a los Secretarios de las Cámaras, dos inventarios, uno para la de Diputados y otro para la de Senadores, conteniendo, respectivamente, los memoriales, oficios o comunicaciones y demás documentos que para cada una de ellas hubiera recibido.

Artículo 181. Además, en los inventarios correspondientes, en el último receso de cada Legislatura, se comprenderán los expedientes que la Comisión Permanente hubiese recibido de las Cámaras al clausurarse sus últimas sesiones ordinarias, para los efectos de la fracción III del artículo 79 de la Constitución.

Artículo 182. Cuando el Congreso General, o una sola de las Cámaras que lo componen, celebre sesión extraordinaria, la Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos, sino en aquello que se refiere al asunto para el que se haya convocado a sesión extraordinaria.

Artículo 183. Cuando la Comisión Permanente ejerza atribuciones de Colegio Electoral, respecto a elecciones de autoridades judiciales, hará la declaración correspondiente, con fundamento de la ley, bajo una fórmula semejante a la que está preceptuada para la Cámara de Diputados en el artículo relativo.

Del "Diario de los Debates"

Artículo 184. Cada Cámara tendrá un órgano oficial denominado "Diario de los Debates", en el que se publicará la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura.

No se publicarán las discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas.

Ceremonial

Artículo 185. Cuando el Presidente de la República asista al Congreso a hacer la protesta que previene la Constitución, saldrá a recibirlo hasta la puerta del salón, una Comisión compuesta de seis diputados e igual número de senadores, incluso un Secretario de cada Cámara. Dicha Comisión lo acompañará hasta su asiento y después, a su salida, hasta la misma puerta. Asimismo, se nombrarán Comisiones para acompañarlo de su residencia a la Cámara y de ésta a su residencia.

Artículo 186. Al entrar y salir del salón el Presidente de la República, se pondrán en pie todos los asistentes a las galerías y los miembros del Congreso, a excepción de su Presidente, que solamente lo verificará a la entrada del primero, cuando éste haya llegado a la mitad del salón.

Artículo 187. El Presidente de la República hará la protesta de pie ante el Presidente del Congreso, y concluido este acto, se retirará, con el mismo ceremonial prescrito en los artículos anteriores.

Artículo 188. Cuando el Presidente de la República asista a la apertura de las sesiones, tomará asiento al lado izquierdo del Presidente del Congreso.

Artículo 189. Al discurso que el Presidente de la República pronuncie en ese acto, el Presidente del Congreso contestará en términos generales.

Artículo 190. Los diputados y senadores tomarán asiento sin preferencia alguna.

"Se otorga a los supervivientes del H. Congreso Constituyente de 1917 el derecho de ocupar, sin voz ni voto, y cuantas veces lo deseen, sendas curules en los Salones de Sesiones de las Cámaras que forman el Congreso de la Unión, durante sus períodos legislativos."

Artículo 191. Siempre que pase una Comisión de una a la otra Cámara, en ésta se nombrará otra Comisión, compuesta de seis individuos, que acompañará a la primera a su entrada y salida hasta la puerta exterior del salón.

Artículo 192. Los individuos de aquella Comisión tomarán asiento indistintamente entre los miembros de la Cámara, y, luego que su Presidente haya expuesto el objeto de su misión, le contestará el Presidente de la Cámara en términos generales y la Comisión podrá retirarse.

Artículo 193. A los diputados y senadores que se presenten a protestar después de abiertas las sesiones, saldrán a recibirlos hasta la puerta interior del salón dos individuos de su respectiva Cámara, incluso un Secretario.

Artículo 194. Las Cámaras jamás asistirán ni juntas ni separadas a función alguna pública fuera de su palacio.

Artículo 195. La Comisión de que habla el artículo 52, se reunirá en el lugar donde se haga el funeral, ocupará el lugar que le corresponda y concluida la ceremonia, se disolverá.

Artículo 196. Cuando algún funcionario, representante diplomático o persona de relieve se presente en la Cámara a invitación de ésta o por sí, se nombrará una Comisión que lo reciba a las puertas de la misma y lo acompañe hasta el lugar donde deba tomar asiento que podrá ser en los palcos

bajos, en las curules de los diputados o senadores o bien en el estrado que ocupa la Presidencia.

Artículo 197. Las primeras curules alrededor de la tribuna se destinarán a los Secretarios de Estado, que concurran a la sesión.

De la Tesorería

Artículo 198. Para la administración de los fondos del presupuesto del Congreso, tendrá cada una de las Cámaras un Tesorero, que será nombrado a propuesta de la Gran Comisión, por cada una de ellas.

Artículo 199. El Tesorero entrará a ejercer su cargo, otorgando la fianza correspondiente, con los requisitos y bajo la responsabilidad que para los de igual clase previenen las leyes. La vigilancia del manejo de la Tesorería quedará a cargo de la Comisión de Administración.

Artículo 200. El personal de la Tesorería será el que fije el Presupuesto de Egresos. El nombramiento y remoción de ese personal se hará por cada Cámara a propuesta de la Gran Comisión.

Artículo 201. La remoción del Tesorero se hará por la Cámara a moción de cualquier miembro de ella, con plena justificación, o por dictamen de la Gran Comisión.

Artículo 202. Los Tesoreros cobrarán y recibirán de la Tesorería de la Federación los caudales correspondientes al presupuesto de los gastos que los Secretarios de cada Cámara, o los de la Comisión Permanente en su caso, le pasarán mensualmente. El Tesorero hará los pagos de dietas, gastos y sueldos de los individuos y empleados de su respectiva Cámara, los días designados para ese efecto. La Comisión de Administración formará mensualmente el presupuesto de sueldos y gastos de la Tesorería. Los Tesoreros de ambas Cámaras sólo están obligados bajo su más estricta responsabilidad a rendir cuentas del manejo de fondos de su respectiva Tesorería a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Comisión de Administración de la Cámara correspondiente.

Artículo 203. Los Tesoreros descontarán de las cantidades que deban entregar como dietas a los diputados y senadores, la suma que corresponda a los días que dejaren de asistir, conforme a la orden escrita del Presidente de la Cámara o de la Permanente. El Presidente de cada Cámara o el de la Permanente, en su caso, pasarán oportunamente las listas de asistencia a las sesiones.

Artículo 204. En caso de fallecimiento de un diputado o senador en ejercicio, la Comisión de Administración tendrá la obligación de dar orden a la Tesorería para que se ministre inmediatamente a la familia del finado la suma de dos mil pesos para gastos mortuorios. Cuando el que fallezca sea un empleado, la ministración será de la cantidad equivalente a dos meses del sueldo que percibía.

De las Galerías

Artículo 205. Habrá en cada Cámara un lugar con este nombre, destinado al público que concurra a presenciar las sesiones; se abrirán antes de

comenzar cada una de ellas, y no se cerrarán, sino cuando las sesiones se levanten a no ser que haya necesidad, por algún desorden o por cualquier otro motivo, de deliberar sin presencia del público, en cuyo caso permanecerán cerradas.

Artículo 206. Habrá en las galerías un lugar especialmente destinado al Cuerpo Diplomático y otro a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los Gobernadores de los Estados, y demás funcionarios públicos.

Artículo 207. Los concurrentes a las galerías, se presentarán sin armas; guardarán respeto, silencio y compostura, y no tomarán parte en los debates con ninguna clase de demostración.

Artículo 208. Se prohíbe fumar en las galerías. Las personas que infrinjan este artículo, serán expulsadas del edificio.

Artículo 209. Los que perturben de cualquier modo el orden, serán despedidos de las galerías en el mismo acto; pero si la falta fuese grave o importante delito, el Presidente mandará detener al que la cometiere y consignarlo al juez competente.

Artículo 210. Siempre que los medios indicados no basten para contener el desorden en las galerías, el Presidente levantará la sesión pública y podrá continuarla en secreto.

Lo mismo se verificará cuando los medios de prudencia no sean suficientes para establecer el orden alterado por los miembros de la Cámara.

Artículo 211. Los Presidentes de las Cámaras podrán ordenar, siempre que lo consideren conveniente, que se sitúe guardia militar en los edificios de las mismas, la que estará sujeta exclusivamente a las órdenes del Presidente respectivo.

Artículo 212. Sólo con permiso del Presidente, en virtud de acuerdo de la Cámara, podrán entrar al salón de sesiones personas que no sean diputados o senadores.

Por ningún motivo se permitirá la entrada a los pasillos a personas que no tengan la anterior representación. Los ujieres cumplirán bajo su responsabilidad esta última disposición.

Artículo 213. Cuando por cualquiera circunstancia concurriere alguna guardia militar o de la policía al recinto de las Cámaras, quedará bajo las órdenes exclusivas del Presidente de cada una de ellas.

Artículo 214. Los diputados y senadores no podrán penetrar al salón de sesiones armados y el ciudadano Presidente deberá invitar a los que no acaten esta disposición, a que se desarmen, no permitiendo el uso de la palabra ni contando su voto a ningún diputado o senador armado. En caso extremo, la Presidencia hará por los medios que estime conveniente, que los renuentes abandonen el salón.

TRANSITORIOS

Artículo 1o. Al renovarse el Poder Legislativo en los años de 1934 y 1936, los senadores de la Legislatura anterior y los senadores de nueva elección, se reunirán de acuerdo con el artículo 3o. de este Reglamento.

Artículo 2o. Este Reglamento comenzará a regir a partir de la fecha de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 20 de marzo de 1934.

INDICE

Pág.

CAPITULO I

FUENTES HISTORICAS DEL DERECHO LEGISLATIVO MEXICANO.

Primera Parte: Fuentes constitucionales.

Por Moisés Ochoa Campos 11

CAPITULO II

FUENTES HISTORICAS DEL DERECHO LEGISLATIVO MEXICANO.

Segunda Parte: Fuentes reglamentarias.

Por Moisés Ochoa Campos 41

CAPITULO III

CARACTERIZACION DEL DERECHO LEGISLATIVO MEXICANO.

Por Moisés Ochoa Campos 57

CAPITULO IV

LA ELECCION Y LA REPRESENTACION DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES.

Por Jorge Carpizo 77

CAPITULO V

LA INSTALACION DE LAS CAMARAS.

Por Héctor Manuel Ezeta 93

CAPITULO VI

LA MESA DIRECTIVA DE LAS CAMARAS.

Por Jorge Sayeg Helú 111

Pág.

CAPITULO VII

LAS COMISIONES.

Por Santiago Roel 125

CAPITULO VIII

LA COMISION PERMANENTE.

Por Luis de la Hidalga 133

CAPITULO IX

LA SESIONES.

Por Ignacio González Rebolledo 153

CAPITULO X

LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES.

Por Luis del Toro Calero 173

CAPITULO XI

EL DEBATE.

Por Arturo González Cosío 201

CAPITULO XII

LA REVISION DE LOS PROYECTOS DE LEY.

Por José Guillermo Salas Armendáriz 221

CAPITULO XIII

LAS VOTACIONES.

Por Miguel Angel González Rodríguez 233

CAPITULO XIV

LA EXPEDICION DE LAS LEYES. LAS REFORMAS A LA CONSTITUCION.

Por César Sepúlveda 249

CAPITULO XV

LAS FACULTADES DEL CONGRESO.

Por Alfonso Francisco Ramírez 269

Pág.

CAPITULO XVI

LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LAS CAMARAS.

Por Daniel Magaña Méndez 285

CAPITULO XVII

FACULTADES DE CADA UNA DE LAS CAMARAS SIN LA INTERVENCION DE LA OTRA.

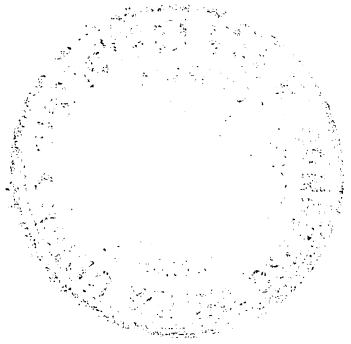
Por Francisco Casanova Alvarez 315

CAPITULO XVIII

EL CEREMONIAL.

Por Jesús Teutli Otero 325

APENDICES 339



Esta obra fue redactada durante el ejercicio de la XLVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en que sucesivamente fungieron como Presidentes de la Gran Comisión, el diputado licenciado

OCTAVIO SENTIES GOMEZ

el diputado licenciado

LUIS H. DUCOING G.

y el diputado ingeniero

MARCOS MANUEL SUAREZ

Se acabó de imprimir el 30 de julio de 1973, bajo la dirección del diputado licenciado

MOISES OCHOA CAMPOS

Presidente de la Comisión Editorial de la propia H. Cámara de Diputados.