

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 códigos. 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 adquirirían 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, confirmando 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 juncó 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 turno, 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 indios 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 los 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 de Chilpancingo á 13 de septiembre de 1813, reunidos todos los electores de la provincia de Tépam 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 *alejarse 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 Chilpancingo, 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 Tépam. 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 Tépam y apoderado de Coahuayutla, Manuel Díaz.—Pedro Villaseñor.—Br. Nicolás Díaz.—Vicente Antonio García.—Julián Piza.—Francisco Moctezuma.—Es fiel copia de su original que queda en esta secretaría de mi cargo.—Chilpancingo 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 Judicial, 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 superflua 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 unicameralista, 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, los 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 Judicial 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 congressional unicameralista, 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 definitivamente 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	
				Periodo	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 Depart. / 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. y 125,000 más Diputados de Partido

LEGISLATIVO MEXICANO DE 1814 A 1973

os	Cámara de Senadores			Comisión Permanente
	Edad	Período	Elección	
	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. 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. 28 30 años	Art. 43 Renovados por tercios cada 2 años	Art. 31 63 Senadores	Art. 42 35 años
	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. 58 Renovados por mitad cada 2 años	Art. 58 2 por cada Edo. y 2 por el D. F.	Art. 73 Un Diputado por cada Edo. y Territorio
	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. 73 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. 59 35 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 estatúa:

- 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 10. de enero y en 10. 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 50. "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 10. de enero y el 10. 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 reprobador 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 renovarían 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 anticonstituionalidad 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 adquiriría 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.

Bicammarismo y unicammarismo 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 bicammarista 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 unicammarismo, 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 10. 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:

<i>Artículo</i>	<i>Fecha de su publicación en el "Diario Oficial"</i>
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).*

<i>Artículo</i>	<i>Fecha de su publicación en el "Diario Oficial"</i>
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.*