

## *EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO (1950-1975)\**

Diego Valadés\*\*

Sumario: I. *Presentación*. II. *Integración del Poder Legislativo*. 1. *Requisitos de elegibilidad*. A. *Diputados*. B. *Senadores*. 2. *Sistema de elección*. A. *Elección directa, por circunscripciones electorales*. B. *Diputados de partido*. 3. *Periodicidad del mandato*. III. *Funciones del Poder Legislativo*. 1. *De control*. A. *Político*. B. *Electoral*. C. *Administrativo*. 2. *De legislación*. 3. *De reforma constitucional*. IV. *Carácter representativo del Poder Legislativo*. V. *Conclusión*.

### *I. Presentación*

Dentro del sistema constitucional mexicano se da un claro predominio del Poder Ejecutivo, con relación al Poder Legislativo. En diversos momentos de nuestra historia constitucional se ha evidenciado la pugna entre ambos poderes, para ejercer un mayor número de facultades; de manera sistemática ha correspondido el predominio al Ejecutivo.

En los últimos veinticinco años, empero, la evolución de la organización y funcionamiento del Poder Legislativo no se ha cifrado tanto en sus relaciones con el Ejecutivo, sino que ha contemplado como cuestiones medulares: a) ampliar la base de la representación popular; b) dar una mayor fluidez al despacho de cuestiones que puedan ser de la competencia de la Comisión Permanente, y c) adecuar las facultades del Congreso a los nuevos requerimientos de carácter técnico que plantea un Estado en expansión.

Para comprender mejor el reciente proceso evolutivo de nuestro Poder Legislativo convendrá presentar un breve perfil de sus prin-

\* Informe presentado en el Coloquio Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina: 1950-1975, celebrado en Oaxtepec, México, 1976.

\*\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y abogado general de la UNAM.

cipales características a partir de la primera constitución del México independiente.

Desde la independencia nacional México ha sido regido por constituciones promulgadas en las siguientes fechas: 1824, 1836, 1843, 1847,\*\*\* 1857 y 1917. Con excepción de las Siete Leyes de 1836 y de las Bases Orgánicas de 1843, los demás textos establecieron un modelo de organización federal que, por lo que a la organización del Legislativo concierne, no siempre se tradujeron en una composición bicameral del Congreso. Por otro lado, los textos que establecieron la república central o unitaria, tampoco incorporaron como característica dominante el unicameralismo. De esta suerte, tenemos el siguiente cuadro:

Constitución	Sistema	Congreso
1824	Federal	Bicameral
1836	Central	Bicameral
1843	Central	Bicameral
1847	Federal	Bicameral
1857	Federal	Unicameral
1917	Federal	Bicameral

El Constituyente de 1856-7 consideró que era necesario suprimir al Senado dejando tan sólo a la Cámara de Diputados, toda vez que aquél, desde su origen en 1824, era un órgano conservador y aristocratizante, adverso a los intereses de la república federal.<sup>1</sup> Años más tarde (1874) el Senado fue restablecido para, entre otras razones, equilibrar el poder concentrado durante casi diecisiete años en la Cámara de Diputados, que de esta forma contrarrestaba —o al menos lo intentaba— las facultades del Ejecutivo. Desde 1874 el Poder Legislativo ha sido ejercido por el Congreso General o de la Unión, dividido en dos cámaras: de senadores y diputados.

El Congreso sesiona, en períodos ordinarios, a partir del 10. de septiembre de cada año, y no puede prolongar ese lapso más allá

\*\*\* En 1847, mediante un Acta de Reformas, se puso en vigor nuevamente la Constitución de 1824.

<sup>1</sup> Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente*, México, 1857, tomo II, pp. 293 y ss.

del 31 de diciembre. Durante el receso funciona una Comisión Permanente integrada por quince diputados y catorce senadores. El Senado, a su vez, está compuesto por sesenta y cuatro miembros (dos por cada uno de los treinta y un Estados de la Federación y dos por el Distrito Federal), en tanto que la Cámara de Diputados se integra por un número variable de diputados, como adelante se verá.

En el informe que a continuación se presenta examinaremos, sucesivamente, la integración, funciones y carácter representativo del Poder Legislativo, en todo aquello que haya sido objeto de modificaciones o adiciones constitucionales entre el 10. de enero de 1950 y el 31 de diciembre de 1975. Incluirímos, sin embargo, las adiciones publicadas el 6 de febrero de 1976, pues habían sido discutidas y aprobadas por el Congreso desde diciembre de 1975, resitando tan sólo la aprobación por parte de las legislaturas locales.

Con relación a los aspectos que trataremos han sido reformados veintiún artículos constitucionales, varios de ellos en más de una ocasión y en más de una fracción o párrafo cada vez. Entre paréntesis se presentará la fecha del decreto de reformas correspondiente.

## II. *Integración del Poder Legislativo*

### 1. *Requisitos de elegibilidad*

A. *Diputados.* Se redujo la edad requerida para ser diputado, de 25 a 21 años, cumplidos al día de la elección (artículo 55, fracción II, febrero 9, 1972).

B. *Senadores.* Se redujo la edad requerida para ser senador, de 35 a 30 años, cumplidos al día de la elección (artículo 58, febrero 9, 1972).

A través de estas reformas se buscó estimular la participación electoral de la juventud, pues se tuvo en cuenta que, de una población ligeramente superior a cincuenta millones, más de treinta y dos son menores de veinticinco años de edad. Con el mismo criterio, en 1969 se disminuyó la edad para obtener la ciudadanía, de 21 a 18 años (artículo 34, diciembre 19, 1969) y, por ende, ejercen el derecho de sufragio. Empero, los resultados más inmediatos no permiten inferir que haya una intervención institucional más activa de los jóvenes, sea en su función de electores, sea en la de aspirantes a cargos de elección.

## 2. *Sistema de elección de los Diputados*

**A. Elección directa por circunscripciones electorales.** Se elige a un diputado por cada doscientos cincuenta mil habitantes, o por una fracción que pase de ciento veinticinco mil, teniendo en cuenta el censo general de población de cada entidad federativa (artículo 52, febrero 14, 1972)

Este artículo fue reformado con anterioridad en 1928, 1951 y 1960. En cada uno de esos casos la causa de la reforma fue establecer una adecuada proporcionalidad entre el número de diputados federales y el de electores. Esa proporción ha ido variando de la siguiente manera: 1917: un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción superior a veinte mil; 1928: un diputado por cada cien mil habitantes o fracción superior a la mitad; 1942: un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción superior a la mitad; 1951: uno por cada ciento ochenta mil habitantes o fracción superior a ochenta mil, y 1960: uno por cada doscientos mil o fracción superior a la mitad.

El artículo 52 tiene, dadas sus características, un curioso destino. Por un lado, nunca se le aplica de manera rigurosa, de otro, siempre será objeto de cambio. Veamos por qué es así.<sup>2</sup>

En México se practican censos de población decenalmente. Los resultados que se obtienen, particularmente a partir de 1950, pueden calificarse de espectaculares, pues la tasa de incremento anual de población se ha mantenido, a partir de entonces, por encima del 3%. Es por esta razón que se hace imprescindible modificar la relación entre el número de diputados y la base demográfica electoral, pues de no ser así el número de representantes se habría multiplicado hasta el punto de producir la inoperancia del cuerpo colegiado en que participan. Si se siguiese aplicando, por ejemplo, el precepto tal como fue aprobado en 1917, y teniendo en cuenta que la población estimada del país en 1970 es superior a los sesenta millones, habría que elegir cuando menos mil diputados.

Pero decíamos también que el artículo 52 está destinado a su inaplicación sistemática. Esto se explica en virtud de que, entre uno y otro censos se llevan a cabo, como promedio, tres procesos electorales para designar diputados. Esto, en virtud de que los períodos

<sup>2</sup> Véase Valadés, Diego, Ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, dentro del tema “La reforma constitucional”, México, agosto de 1975.

son trienales y los censos, como dijimos antes, decenales. Así, conforme al censo de 1970 se estableció que la Cámara de Diputados tendría 198 diputados, que representarían a los cincuenta millones de habitantes de entonces. Ahora bien, han transcurrido seis años y la población aumentó en más de diez millones. De aplicarse el criterio numérico de la Constitución habría que elegir cuando menos a cuarenta diputados más; como esto no ocurre, el resultado es que en lugar de haber un diputado por cada doscientos cincuenta mil habitantes, como manda el artículo 52, hay uno por aproximadamente cada trescientos diez mil habitantes. Esta situación se acentuará de manera considerable para los próximos comicios que se efectuarán en 1979, cuando la población habrá alcanzado más o menos setenta millones de habitantes y faltará todavía un año para el siguiente censo.<sup>3</sup> A su vez, éste se practicará en 1980, pero cuando se verifiquen las elecciones inmediatas (1982) la población nuevamente habrá crecido y, por lo mismo, otra vez se estarán aplicando criterios numéricos rebasados por la realidad.

Hay un problema más que plantea el artículo 52: para su reforma es preciso seguir el mismo procedimiento que el caso de cualesquier otros artículos constitucionales, de suerte que, técnicamente, se trata de una disposición rígida.

Estamos ante un ostensible caso de insuficiencia en la técnica legislativa, pues el artículo 52 en lugar de figurar como norma constitucional, debiera formar parte de una ley reglamentaria susceptible de ser modificada, conforme a los procedimientos de la legislación ordinaria, tantas veces como la realidad lo hiciera pertinente.

B) *Diputados de partido.* A partir de 1963 (junio) se introdujo en el sistema constitucional mexicano la distinción entre diputados de mayoría, cuyo número es fijo, en los términos que referimos en el apartado anterior, y diputados de partido, cuya elección se verifica con arreglo a lo previsto en el artículo 54.

Con base en las reformas de aquel año todo partido político nacional, al obtener el 2.5% de la votación total en el país, tenía derecho a que se acreditaran, de sus candidatos, a cinco diputados, y uno más, hasta un máximo de veinte, por cada medio por ciento más de los votos emitidos a favor de los candidatos del propio partido.

<sup>3</sup> Benítez Zenteno, Raúl, "Política de población", en *El Perfil de México en 1980*, México, 1972, pp. 570 y ss.

En caso de que un partido lograse la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendría derecho a que le reconcieran diputados de partido.

Por otra parte, la acreditación se haría por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que cada candidato hubiera obtenido con relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país.

En 1972 (febrero) el porcentaje requerido para acreditar diputados de partido se redujo del 2.5 al 1.5%, y el máximo de los que podrían ser designados conforme a este procedimiento se elevó a veinticinco.

Este sistema se implantó con objeto de otorgar una cierta participación a los partidos políticos de oposición en la Cámara de Diputados.<sup>4</sup> La reforma se explica por el hecho de que, durante décadas, la oposición partidista apenas si ha tenido alguna significación política en México. Desde 1929 (hace cuarenta y siete años) el partido dominante no ha perdido ninguna de las nueve elecciones presidenciales, de las aproximadamente doscientas cincuenta elecciones gubernamentales, ni de las cerca de quinientas senatoriales. A su vez, de los casi tres mil diputados que ha habido en ese periodo, no pasan de unas pocas decenas los elegidos por partidos de oposición. El caso se repite en incontables millares de elecciones municipales. La necesidad de vitalizar un incipiente proceso democrático fue lo que, en 1963, condicionó la introducción de ese sistema *sui generis* y, en 1972, dio lugar a las reformas ya aludidas en el sentido de disminuir los requisitos exigidos para la acreditación de diputados de partido.

En el curso de trece años de vigencia de la reforma constitucional que introdujo los diputados de partido, sólo uno de los tres partidos de oposición legalmente registrados (el Partido Acción Nacional, PAN) ha logrado acreditar el máximo autorizado. Los otros dos se mantienen dentro de una representación estrictamente formal y, en una ocasión, ésta sólo fue posible merced a una ostensible violación del artículo 54, pues el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) acreditó a 5 diputados de partido en 1970 sin haber alcanzado siquiera el 1% de la votación total del

<sup>4</sup> Véanse Lamadrid, Miguel de, "La Reforma Constitucional en Materia de Representación", *Revista de la Facultad de Derecho*, México, 1963, núm. 60, pp. 349 y ss. y Moya Palencia, Mario, *La Reforma Electoral*, México, 1964, pp. 129 y ss.

país.<sup>5</sup> Debe tenerse en cuenta que en esa fecha todavía se exigía el 2.5%. El dictamen correspondiente, formulado por la Cámara de Diputados al calificar, en funciones de colegio electoral, sus propias elecciones, llegó al extremo de consignar que eran de otorgárselas cinco curules al PARM pues, aunque no se cumplía con la *letra* del artículo 54, había que estar a su *espíritu*, y que éste era claramente favorable a la mayor participación de los partidos políticos de oposición en la Cámara de Diputados.<sup>6</sup>

También cabe subrayar que ese partido suele sumar su votación a la mayoría, de manera que no se puede aducir, en ese sentido, que contribuya en alguna forma a robustecer el pluralismo político. Por otra parte, su exigua penetración electoral ha dado lugar al singular hecho de que en ocasiones obtenga un número de votos inferior al de personas nominalmente inscritas en él.

Paradójicamente, en lugar de que se haya fortalecido o auspiciado el pluripartidismo en México, los signos más recientes denotan una pronunciada declinación de los partidos oposicionistas: el PAN ha comenzado a marginarse, por pugnas internas, del proceso electoral; el PARM sólo subsiste en cuanto a forma, y el Partido Popular Socialista (PPS) ha decrecido de manera considerable en la captación de sufragios, que por lo demás nunca tuvieron mayor significación cuantitativa. Desde 1919 existe, sin registro ni participación electoral, el Partido Comunista, y en los más recientes años se han constituido dos nuevos partidos de izquierda; pero que por no haberse integrado aún conforme a la legislación en vigor, carecen de registro y, por ende, están inhabilitados para participar electoralmente. A este respecto cabe hacer notar que el más importante requisito para constituir un partido político nacional era contar con una afiliación mínima de setenta y cinco mil personas; en la actualidad (a partir de 1973) tal requisito se disminuyó a cincuenta mil. Esto, a pesar de que entre la primera disposición y la última la población nacional se duplicó.

A la luz de todo lo anterior no se puede inferir que las reformas al artículo 54 de 1963 y 1972 hayan alentado el pluripartidismo. Téngase en cuenta que lo que se estableció no fue un sistema de representación proporcional, sino que se mantuvo el de estricta

<sup>5</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, 1974, pp. 277 y ss., y Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1973, pp. 701 y ss.

<sup>6</sup> Carpizo, Jorge, "El Sistema Representativo", en *Revista Jurídica Veracruzana*, Jalapa, 1972, tomo 23, núm. 2, pp. 28 y ss.

mayoría, reforzado por otro que hemos calificado de *sui generis*, que deja planteadas numerosas lagunas, como hemos visto y veremos más adelante en el capítulo correspondiente al carácter representativo de los diputados.

Finalmente, la elección de diputados de partido no permite establecer con anticipación de cuantos miembros estará compuesta la Cámara de Diputados, pues el número de diputados de partido no se substraerá sino, como dijimos, se agrega al de mayoría. Por este camino, y mientras se mantengan las condiciones de predominio del partido oficial, la mayoría de éste en la Cámara de Diputados nunca se verá amenazada. Suponiendo que hubiera cuatro partidos capaces de conquistar el 1.5% de la votación total (hasta ahora sólo uno de oposición lo ha logrado) y que por lo mismo acreditaran cada uno veinticinco diputados, la Cámara se incrementaría con cien miembros que representarían el 46% del electorado, en tanto que el 54% estará representado por 198 diputados. Aritméticamente sería posible incluso que la oposición obtuviera el 57.5% de la votación, distribuido por lo menos entre cinco partidos, y que con ese porcentaje acreditará a 125 diputados, y con el restante 42.5% un partido podría —repetimos, aritméticamente— obtener todas las victorias de mayoría, así fuera con márgenes estrechísimos. Aun en este ejemplo extremo, con la elección de 198 diputados de mayoría el control cameral estaría asegurado por una amplia ventaja.

Se han producido iniciativas tendientes a implantar un sistema análogo en la Cámara de Senadores. Empero, ha habido numerosas reticencias en este caso, de suerte que, hasta donde es posible prever, no parece que la idea vaya a prosperar.<sup>7</sup> Por lo demás, son ya muchos los estados de la federación que han incorporado a sus constituciones locales el principio de los diputados de partido, para integrar las respectivas legislaturas.

### 3. Periodicidad del mandato

Desde 1933, cuando el mandato de diputados y senadores se amplió a tres y seis años, respectivamente, y se canceló la posibilidad de reelección indefinida en esos cargos, no volvió a plantearse ninguna modificación por lo que concierne al periodo durante el cual deberían fungir, sino hasta 1964, cuando se propuso reformar el

<sup>7</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1970, p. 266.

artículo 59 constitucional para permitir la reelección sucesiva de los diputados. El sistema actualmente en vigor sólo autoriza la reelección no sucesiva de diputados y senadores.

Aun cuando la iniciativa de establecer la reelección, en los términos referidos, no llegó a plasmarse en el texto, es pertinente señalarla aquí, pues en su momento polarizó las opiniones políticas y dio pie a una de las más agudas pugnas dentro del aparato partidista estatal y trajo aparejada una serie de argumentos todavía latentes, a favor de la reelección ilimitada de los legisladores.

En efecto, en octubre de 1964 la diputación del Partido Popular Socialista presentó una iniciativa para adicionar el artículo 54 con una fracción VI que a la letra decía: "Los diputados podrán ser reelectos". El dictamen de las comisiones respectivas, que fue puesto a la consideración de la Cámara el 27 de diciembre de ese mismo año, estaba redactado en estos términos: "Artículo 59. Los senadores no podrán ser reelectos para un periodo inmediato. Los diputados al Congreso no podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes. Estas normas se aplicarán conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo."

Como se puede ver, entre la propuesta original del Partido Popular Socialista y el dictamen de las comisiones camerales había dos principales diferencias: una concerniente a la localización del precepto. La propuesta consistía en añadir una fracción al artículo 54; el dictamen se refirió a una reforma del 59, por considerar —con razón— que por motivos de técnica jurídica ese era el mejor lugar para introducir la reelección de *todos* los diputados —propósito al cual parecía referirse la iniciativa del PPS— y no sólo de los de partido, a quienes el artículo 54 hacía alusión. La otra diferencia radicaba en que se admitía la reelección sucesiva pero por un solo periodo, en tanto que la iniciativa original la contemplaba de manera irrestricta. La asamblea aprobó el dictamen.

En el siguiente periodo ordinario de sesiones el Senado tomó conocimiento de la iniciativa proveniente de la Cámara de Diputados y, sin discusión, acordó rechazar —con el voto unánime de los asistentes— la iniciativa originada en la Cámara de Diputados. Al regresar el asunto a esta última, se resolvió, no sin denostar al Sena-

do por su precipitado proceder, que el proyecto fuera archivado hasta mejor momento.<sup>8</sup>

Veamos ahora las razones que motivaron la iniciativa y las que dieron lugar a su rechazo por parte del Senado.

*Argumentos a favor:*

*i. De carácter jurídico.* Hasta antes de 1932 la reelección de los diputados nunca había sido restringida, ni siquiera en el texto de 1917. Es cierto que la revolución de 1919 se llevó a cabo bajo el lema “Sufragio Efectivo. No Reección”, acuñado por Francisco I. Madero; pero tanto la petición de un sufragio que realmente contase, como la restricción de reelección, estaban referidas a un momento y circunstancia muy particulares, pues durante la prolongada dictadura del general Porfirio Díaz la tónica dominante fue, precisamente, la violación generalizada del sufragio y la reelección sistemática de Díaz. Al redactarse la Constitución de 1917 se tuvo en cuenta lo anterior y se proscribió la reelección presidencial; no así, quedó abierta la posibilidad para que los legisladores se reeligieran.

*ii. De carácter político.* La reforma de 1933 perseguía, fundamentalmente, fortalecer al Poder Ejecutivo por dos vías: una, al substituir en su totalidad a las Cámaras, acababa con los posibles grupos de resistencia que allí hubiera y obligaba a los legisladores a permanecer en buenos términos con el gobierno para que, una vez concluido su periodo, pudieran aspirar a una comisión administrativa; otra, poder premiar a los incondicionales con cargos de elección popular que, de esa forma, quedarían convertidos en canonjías periódicas. Al reinstaurarse la reelección de los legisladores, se devolvía a éstos su independencia de criterio y acción con respecto del Ejecutivo, lo cual ayudaría a dar vida al principio democrático-constitucional de la separación de funciones.

*iii. De carácter técnico.* La posibilidad de una reelección sucesiva beneficiaría a la nación toda vez que los cuadros legislativos se “profesionalizarían”, mejorando, por ende, el rendimiento de su trabajo y la calidad de sus resultados.

*Argumentos en contra:*

La réplica del Senado a esos planteamientos se centró, especí-

<sup>8</sup> Véase *Los derechos del pueblo mexicano*, México, 1967, tomo vi, pp. 237 y ss.

ficamente, en la exaltación de los triunfos democráticos del Estado mexicano, que se habían obtenido aun sin la reforma propuesta por los diputados. La conclusión se formuló en los términos siguientes: “las suscritas comisiones (del Senado) consideran que si la actual Constitución ofrece los medios jurídicos, de bien probada eficacia, para lograr en esta hora el desenvolvimiento cívico que es anhelo común de los mexicanos (...) dicha reforma es actualmente innecesaria”. Se decía, en otras palabras, algo como esto: “¿para qué cambiar ahora, si antes de ahora tampoco lo hicimos?”

Es oportuno subrayar que la votación que escindió a ambas cámaras fue resultado de una intensa pugna dentro del propio partido dominante; pugna protagonizada por el líder de los diputados y el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Dentro de su esfera de poder, cada uno forzó la unanimidad, si bien en sentido adverso, de cada cámara. El debate entre los diputados, sin embargo, permanece como uno de los más lúcidos que se hayan escenificado en los años recientes y sus planteamientos, despojados de lo que entonces pudo empañarlos de subjetivismo y parcialidad, corresponden —desde un punto de vista jurídico— a una posición consistente. Sin embargo, había que tener en cuenta que cuando la reelección ilimitada estaba permitida entre nosotros, el número de personas interesadas y aptas para participar como legisladores nacionales era, incuestionablemente, más restringido que en la actualidad, y que los requerimientos sectoriales (o corporativos) de hoy, para acomodar a los líderes emergentes en el Congreso parecen constituir una tendencia que perdurará. Todo lo anterior no es óbice, por supuesto, para que un número significativo de personas haya figurado en el Congreso más de una vez, y en ocasiones, hasta seis o siete.

### III. *Funciones del Poder Legislativo*

Sabemos que las funciones de un cuerpo legislativo no son, exclusivamente, elaborar textos de ley. Esta es, entre otras, una de las razones por las que está cayendo en desuso la tradicional teoría de la tripartición de poderes, dando lugar a otra bastante más próxima a la realidad: la de funciones. Y es que, en efecto, si bien cada uno de los diferentes órganos del Estado tiene a su cargo de manera *prioritaria* algunas de las tareas que al propio Estado incumben, también es cierto que la especialización no le lleva a ejercer una sola y *única* función.

De ahí que, al examinar cómo ha evolucionado nuestro llamado poder legislativo en los últimos veinticinco años, tengamos que revisar lo ocurrido dentro de su ámbito de competencia y, en este caso, veremos lo concerniente a sus funciones de control político, electoral y administrativo, así como a las que le tocan como órgano legislador y parte del revisor de la Constitución. En todos los casos la enunciación de las reformas se hará conforme a un criterio cronológico, para poder seguir con facilidad el proceso evolutivo, objeto del presente informe.

### *1. De control*

*A. Político.* De una manera general podríamos encuadrar en este rubro tanto las facultades que el Congreso tiene para conceder autorizaciones al Ejecutivo y confirmar los nombramientos que éste haga, como los que desempeña por cuanto hace a la calificación de elecciones. Esto último, empero, lo referiremos adelante, en un segundo capítulo, también correspondiente a las funciones de control, toda vez que existe una diferencia fundamental con las primeras: aquéllas se plantean entre dos poderes ya constituidos, en tanto que éstas se refieren al último trámite en el proceso de constitución de un órgano del poder. La diferencia es significativa, toda vez que en un caso cabe la posibilidad de un conflicto entre poderes, y en el otro no.

La primera reforma a considerar es la que se introdujo en 1950 al artículo 49. Originalmente este artículo decía así:

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 1938 este texto fue adicionado en el sentido de que “en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar” y, en 1950, se le introdujo una nueva reforma a la parte última del artículo, que quedó así: “en ningún otro caso, *salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131*, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

El artículo 49, como se ve, contiene la decisión conocida como “división de poderes”. De las reformas que se le hicieron, una, la

de 1938, que nada agregaba en realidad a lo que el propio texto decía, obedeció a la razón política de subrayar que el único caso de excepción valedero para interrumpir la vigencia de la separación de poderes, era la suspensión de garantías que preve el artículo 29. Se trató, pues, de un afianzamiento del texto ya en vigor.<sup>9</sup> A diferencia de tal reforma, en 1950 lo que se hizo fue incluir una nueva excepción, además de la del artículo 29: la del artículo 131, que se refiere a la competencia del Ejecutivo, por delegación expresa que haga el Congreso, para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación que hubiera expedido el Congreso mismo, y para crear otras, así como para restringir o prohibir la importación, exportación o simple tránsito de productos, artículos y efectos.

Queda muy claro que el objetivo —y ulterior resultado— de la reforma, fue restar facultades al Congreso, en aras de una mayor capacidad de operación técnica y de una mayor flexibilidad para la adopción de medidas en un tiempo perentorio. Es claro, igualmente, que esta medida que fortalece al Ejecutivo en detrimento de su contraparte, el Legislador, es consecuencia de la creciente complejidad del comercio internacional y de la necesaria participación que, en su regulación, debe tener el Estado.

En 1966 hubo dos reformas: una al artículo 88 y otra al 89, fracción xvi. El primero establece que el presidente de la República requiere, para ausentarse, la autorización del Congreso —esto corresponde al texto original— o de la Comisión Permanente —en esto consistió la adición. La causa de esta reforma estuvo en la circunstancia de que, a partir de 1958, los presidentes de la República han practicado, en mayor o menor escala, una intensa política de viajes al exterior. Para una mayor economía en el trámite se pensó que, en vez de convocar al Congreso a un periodo extraordinario de sesiones con el solo propósito de acordar algo que jamás ha sido denegado, era suficiente con someter la petición de permiso a la Comisión Permanente. Como es fácil ver, esta reforma traduce el decreciente control que ejerce el Legislativo en relación a los actos de política internacional del Ejecutivo.

Por su parte, la fracción xvi del artículo 89 introduce una excepción semejante. De conformidad con el texto original, el nombramiento de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales,

<sup>9</sup> Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, 1974, pp. 134 y ss.

coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea, así como de los empleados superiores de Hacienda, requería la aprobación del Senado. A partir de la aludida reforma de 1966, basta con la de la Comisión Permanente, donde los senadores no integran siquiera parte de la mayoría. Esta reforma al artículo 89 fue acompañada de otra, en la misma fecha e igual sentido, al artículo 79 —que enuncia la competencia de la Comisión Permanente, así como el 89 lo hace en relación al presidente de la República—; al artículo 79 se le adicionó la actual fracción VII. Es una medida más que hace ostensible el predominio del Ejecutivo y la atenuación del control que el Senado ejercía de manera exclusiva en la designación de esos funcionarios y miembros de las fuerzas armadas.

Veamos ahora la reforma de 1967. La concesión de licencias a los ministros de la Suprema Corte de Justicia dependía, cuando eran por más de un mes, de la Cámara de Diputados o, durante sus recesos, de la Comisión Permanente (artículo 100). En 1928 esa facultad se transfirió al presidente de la República, con autorización del Senado o de la mencionada comisión. En 1967 se introdujo una limitación para los otorgantes de las licencias: que éstas no fueran superiores a dos años de duración.

En 1971 se produjo una reforma constitucional para implantar el funcionamiento de municipios libres en el, a la sazón territorio de Baja California. Como los territorios carecían de legislatura local —siendo su órgano legislativo competente la Cámara de Diputados federal— que pudiese calificar las elecciones municipales respectivas, se modificó la fracción I del artículo 74 y se adicionaron dos fracciones —las VIII y IX— al artículo 79, de suerte que correspondió a la Cámara de Diputados o, en sus recesos, a la Comisión Permanente la facultad de suspender provisionalmente a los miembros de los ayuntamientos de los territorios y designar substitutos o juntas municipales, en su caso.

Las reformas de octubre de 1974, mediante las cuales Baja California Sur y Quintana Roo fueron transformados de territorios en estados, pues se constató que contaban con una población superior a los ochenta mil habitantes y con recursos propios para su subsistencia, dieron lugar a la supresión de la referencia a los territorios y, en consecuencia, de las facultades que en relación a ellos ejercía el Legislativo, conforme a los artículos 74, fracciones I y IV; 76, fracción VI y 79, fracciones II, V, VIII y IX.

En ese mismo año (enero) entró en vigor una reforma al artículo 93, cuyo texto original decía:

los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría...

La reforma aludida facultó al Congreso para citar, además de los secretarios, a los jefes de departamento administrativos y a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Todo parecería indicar que al tenor de esta reforma se acentuarían los mecanismos de control por parte del Legislativo sobre el Ejecutivo. Lo cierto es que aun en su anterior redacción el texto no era de una particular observancia. Pocos miembros del gabinete presidencial habían comparecido ante el Congreso en función del artículo 93. Hasta antes de 1970 habían transcurrido muchos años sin que un solo secretario de Estado concurriese a las Cámaras a declarar. Esto se explica toda vez que si las Cámaras tenían la facultad de citar a esos funcionarios, no tenían ni tienen, en cambio, la de formular votos de censura contra la política gubernamental.

La reforma, por otra parte, denota un vigoroso fortalecimiento del Ejecutivo en función de la importancia concedida a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.<sup>10</sup>

En cuanto a los resultados más inmediatos de la reforma al artículo 93 pueden destacarse dos. En primer lugar, se ha generado un nuevo estilo en la política nacional. De diciembre de 1970 a la fecha han comparecido ante la Cámara de Diputados y el Senado veinticinco funcionarios de los comprendidos en el artículo 93, que les obligó a manifestar públicamente puntos de vista que antes podían muy bien mantener en la reserva de sus gabientes. En segundo término ha familiarizado hasta cierto punto a la opinión pública con los más importantes funcionarios gubernamentales. La medida por sí sola no puede generar más que estos efectos, destinados a llegar a la opinión pública a través de medios de comunicación masiva, de cuyo hábil manejo puede depender crear una me-

<sup>10</sup> Este aspecto es tratado ampliamente por Jorge Carpizo en el capítulo correspondiente al Poder Ejecutivo en México, en este mismo volumen.

jor o peor imagen del Ejecutivo, pero que en ningún caso supone una modificación en la organización, en el comportamiento o en la interrelación de las instituciones de derecho.

B. *Electoral*. Las únicas modificaciones hechas a la competencia de la Cámara de Diputados y de la Comisión Permanente se refieren a su actuación como Colegio Electoral en el caso de las elecciones municipales celebradas, entre 1971 y 1974, en los territorios (artículos 74, fracción I y 79, fracción IX). Las reformas que, en ese sentido, se introdujeron en julio de 1971, fueron derogadas en octubre de 1974 al convertirse en estados los territorios de Baja California y Quintana Roo.

C. *Administrativo*. El artículo 73, fracción XVI faculta al Congreso a dictar, entre otras, leyes sobre salubridad general. Con relación a esta materia la propia fracción determinaba, en sus párrafos primero, segundo y tercero, la integración y funcionamiento de las autoridades sanitarias, comenzando por el Consejo de Salubridad General, que dependerá directamente del presidente de la República. En junio de 1971 se adicionó a esa fracción un cuarto párrafo, según el cual las medidas que hayan sido puestas en vigor por el Consejo de Salubridad en la campaña antialcohólica, contra la venta de substancias tóxicas y para combatir la contaminación ambiental, “serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan”.

## 2. *De legislación*

En cuanto a las facultades legislativas del Congreso, se han producido modificaciones que, en buena medida, denotan la injerencia del Estado en aspectos de la vida social que en el decurso del tiempo han alcanzado una particular complejidad. Son las siguientes:

a) Uno de los preceptos más relevantes de la Constitución de 1917 fue la tutela a los trabajadores contenida en el artículo 123. En su redacción orginal este precepto facultaba al Congreso y a las legislaturas locales para expedir leyes sobre trabajo en las siguientes condiciones: i) que se fundaran en las necesidades de cada región; ii) que no contraviniessen las bases que el propio artículo 123 proporcionaba, y iii) que rigieran el trabajo de “obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo”. Una reforma de 1929 federalizó la ma-

teria laboral y convirtió al Congreso de la Unión en el único órgano con atribuciones para legislar en esa materia. En octubre de 1960 se introdujo otra reforma de acuerdo con la cual el Congreso deberá expedir leyes sobre trabajo que regirán: a) entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y, de una manera general, todo contrato de trabajo, y b) entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Esta última adición incorporó a la Constitución los principios básicos que ya existían en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado de 27 de septiembre de 1938. La tutela de los derechos de la clase trabajadora se hizo, así, más amplia y eficaz.

b) Conforme a la fracción xxv del artículo 73, reformada en 1934, el Congreso era competente para establecer, organizar y sostener, en toda la república, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, así como de investigación científica, de artes y de enseñanza técnica. Igualmente lo era por lo que respecta a escuelas prácticas de agricultura y minería, de artes y oficios, de museos, bibliotecas y todos los demás institutos concernientes a la cultura nacional. La propia fracción le atribuía al Congreso facultades para dictar 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 todo el país. A todo lo anterior, la reforma de enero de 1966 agregó una facultad más: legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación se considere de interés nacional. Esta facultad se explica en un país cuyo patrimonio arqueológico se veía continuamente afectado por la acción de colecciónistas y anticuarios que substraían del país piezas de incalculable valor; en un país cuyo patrimonio artístico es necesario incrementar y donde, en innúmeras ocasiones, la ignorancia o las conveniencias económicas daban lugar a que monumentos del llamado periodo colonial fueran arrasados para que se abrieran vías públicas o construyeran modernos y rentables edificios.

c) La reforma de octubre de 1966 suprimió del artículo 78 fracción XII el anacronismo que facultaba al Congreso para reglamentar la expedición de las patentes de corso.

d) En octubre de 1966 también fue substituida la fracción III del artículo 79 que facultaba a la Comisión Permanente para "diccionar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los

expedientes, a fin de que en el inmediato periodo de sesiones sigan tramitándose". La facultad resultaba ociosa, toda vez que los dictámenes de la Comisión Permanente nunca eran sometidos a la consideración de las Cámaras que, para ese mismo efecto, cuentan con sus propias comisiones especializadas. Así, la reforma de octubre de 1966 estableció que la Comisión Permanente reciba, durante el receso del Congreso, las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a cada una de las Cámaras, y las turne para dictaminen a las Comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas, "a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones".

e) La reforma del artículo 10 constitucional se enderezó en el sentido de convertir en materia federal la reglamentación de los permisos para portar armas. En efecto, ese artículo —que forma parte del capítulo correspondiente a las garantías individuales— faculta a los habitantes del país a poseer armas en su domicilio, si éstas son para su seguridad y legítima defensa, exceptuando aquellas que estén reservadas para el uso exclusivo de las fuerzas armadas. En su versión original el artículo concluía: "pero no podrán (los habitantes) portarlas (las armas) en las poblaciones, sin sujetarse a los reglamentos de policía"; la reforma de octubre de 1971 substituyó ese último párrafo por el siguiente: "La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas". ¿La razón? Combatir más eficazmente las posibilidades de aprovisionamiento de armas de los grupos querrilleros que de manera recurrente comenzaron a practicar secuestros en los ámbitos urbano y rural.

f) Las reformas a la fracción VI del artículo 73, de octubre de 1974, sólo tuvieron por objeto suprimir la competencia de la Cámara de Diputados en relación a los territorios federales, en virtud de que los dos últimos de éstos fueron transformados en Estados de la Unión, como ya se ha mencionado.

g) El problema demográfico dio lugar a una adición constitucional en diciembre de 1974. Conforme al artículo 4o., la ley, ante la que son iguales hombre y mujer, "protegerá la organización y el desarrollo de la familia" y "toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos". Esta reforma fue el corolario de un largo y espontáneo debate que en todos los niveles se sostuvo durante mucho tiempo en el sentido de estimar o no procedente la adopción de

una política estatal concerniente al desarrollo demográfico que, de alguna manera, lo inhibiera o regulara. Esto, habida cuenta de que México ocupa un nada privilegiado lugar entre los países con más elevada tasa anual de incremento poblacional.<sup>11</sup> Por otra parte, la Constitución era omisa en cuanto a las referencias a la familia, tema particularmente subrayado en las constituciones de corte corporativo e inspiración cristiana.

h) Una adición a la fracción x del artículo 73 (febrero de 1975) facultó al Congreso a legislar sobre energía nuclear. En este mismo sentido se incluyó una reforma al párrafo 6o. del artículo 27.

i) En enero de 1976 fue decretada la reforma de los artículos 27, párrafo 3o. y 115, fracción v. El primero faculta al Congreso en el sentido de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos; en el segundo se estatuye que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las propias entidades federativas y los municipios involucrados planearán y regularán, en el ámbito de su competencia y de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de esos centros "con apego a la ley federal de la materia". Esta disposición se explica en la medida que México, y de manera particular la capital de la república, presenta graves problemas derivados del irregular desarrollo de sus centros urbanos, lo que desde hace tiempo viene significando un motivo de inquietud social por acentuamiento del marginalismo, y representa serios obstáculos para la prestación de servicios tan indispensables como transporte, drenaje, vigilancia, centros educativos y recreativos, aprovisionamiento de agua potable e inclusive urbanización, en múltiples colonias proletarias que se nutren de la inmigración rural y viven al margen de la ley y, prácticamente, del mercado de trabajo.

j) La última adición que ha entrado en vigor, también en enero de 1976, que otorga nuevas facultades al Congreso, es la correspondiente al párrafo octavo del artículo 27, según el cual la nación ejerce derechos de soberanía, en los términos de las leyes del Congreso, sobre una zona económica exclusiva adyacente al mar territorial y que se extiende a doscientas millas náuticas. En esta materia México se acoge a una tendencia que se viene dando desde

<sup>11</sup> Morales, José B., "La Evolución del problema democrático", en *Disyuntivas sociales*, México, 1971, pp. 68 y ss.

mucho tiempo atrás y de la cual es precursor El Salvador, en cuya constitución (artículo 7) fue establecido un principio análogo en 1950.

### *3. De reformas constitucionales*

No se ha producido cambio substancial alguno en este renglón. Las modificaciones son dos: una, que extiende a la Comisión Permanente la facultad de computar el número de votos de las legislaturas locales relacionadas con un proyecto de reformas para formular la declaración correspondiente (artículo 135, octubre de 1966); otra, que deroga la facultad del Congreso para admitir nuevos territorios a la Unión Federal, pudiendo sin embargo admitir nuevos estados, y la de erigir los territorios en estados. Ambas reformas son de fácil explicación: la primera, al extender a la Comisión Permanente lo que era función del Congreso, permite que aun durante los recesos de éste, y sin que se le tenga que convocar a periodo extraordinario de sesiones, puedan iniciar su vigencia las reformas constitucionales debidamente aprobadas; la segunda, por la tantas veces citada circunstancia de que Baja California Sur y Quintana Roo ahora son estados de la federación.

### *IV. Carácter representativo*

Hemos mencionado ya la existencia, a partir de la reforma de 1963, de los diputados de partido. En relación a ellos se han suscitado algunas interrogantes que de manera muy directa implican la cuestión de cuál es la función representativa que ellos desempeñan. En principio pudiera señalarse que representan a las minorías electorales, y así se dice en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas; pero esto no corresponde, al menos por lo que a la letra concierne, al texto constitucional. Allí se habla bien claro que los diputados son de mayoría y de partido; es decir, a aquella no se contrapone explícitamente la minoría, sino la organización política que se denomina partido.

El artículo 63, en su párrafo último (adicionado en junio de 1963) dice:

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.

En la parte final de ese párrafo encontramos lo que parece un error de técnica legislativa. En efecto, se dice que incurrirán en responsabilidad los partidos que hayan postulado candidatos a senador o diputado y que acuerden que los que hayan resultado electos no se presenten a desempeñar sus funciones. Ahora bien, repárese en dos aspectos: a) el precepto identifica la elección de diputados y senadores, y b) se hace referencia a los que “resulten electos”. Todo indica, pues, que en este precepto se está excluyendo a los diputados de partido en virtud de que: a) se identifica la candidatura de los diputados y senadores, sin que entre éstos los haya de partido, y b) se precisa que “resulten electos”, lo cual sólo puede darse en proceso mayoritario, pues el otro sistema consiste en la mera adjudicación de sitiales en la Cámara a partir de cómputo decreciente de los sufragios obtenidos por los candidatos no triunfadores de un mismo partido.

Con todo, y dado que no es la precisión técnica una de las características de nuestros legisladores, podemos pensar que en ese párrafo también están incluidos los diputados de partido. Nos permite hacer esta inferencia el hecho coincidente de que las reformas a los artículos 54 y 63 fueron simultáneas.

Sin embargo, aún admitiendo esa hipótesis, nos queda la cuestión de qué ocurre cuando un diputado de partido es expulsado de ese organismo o voluntariamente renuncia a él. Parecería obvio que si representa en el Congreso a un partido y por cualquier razón deja de pertenecer a éste, debiera darse también su separación de aquél. Empero, conforme al sistema representativo constitucional, tan representantes de la nación son los diputados de mayoría como los de partido. Pero entonces ¿qué ocurre con el derecho de los partidos políticos a hacerse oír en el Congreso? Después de todo para que haya cinco, diez o hasta veinticinco diputados de partido se requirió un volumen tal de votos sólo posible merced a la concurrencia de muchos más candidatos de un mismo partido, ¿por qué el esfuerzo electoral de todos ha de aprovechar a quien a la postre se marginó o es marginado del respectivo partido?

Tal vez el problema corresponde más al orden político que al de

teoría constitucional. Conforme a éste la respuesta es clara: un diputado, sea cual fuere su forma de elección, es un representante popular y nada autoriza a que hechos supervinientes limiten o condic和平n su vida parlamentaria en contra de su voluntad y de los derechos de los ciudadanos. Pero, decíamos, en el orden político, ¿no representa una seria amenaza para los partidos que el esfuerzo colectivo pueda verse desvirtuado por las proclividades de una o varias personas, no siempre impermeables a las tentaciones del medio? De ser esto así, lo único que se puede concluir es que estamos ante una laguna más del sistema que pareció articular la vida de los partidos políticos con un avance democrático nacional.<sup>12</sup>

#### *V. Conclusión*

Es posible inferir, por lo ya visto, que durante los últimos cinco lustros se advierten tendencias generales, tales como una limitación de las facultades de control sobre el Ejecutivo y una ampliación de su competencia para legislar. Sólo que, en este último caso, como se trata de cuestiones particularmente intrincadas por su contextura técnica, tendrá que ocurrir aquí lo que ya es un dato objetivo en todo el mundo: la tecnificación legislativa lleva a un desplazamiento de esta última función de los cuerpos parlamentarios, de composición eminentemente política, a los especializados que normalmente fungen como órganos asesores o subordinados del Ejecutivo. Por otra parte tampoco parece que la solución de tal fenómeno esté en tecnificar la composición parlamentaria, pues esto a su vez supondría un distanciamiento del manejo político, que es el único eslabón cierto entre el representante y sus presuntos representados. Tal vez la posibilidad de reelección pudiese significar un trasunto de solución, siempre y cuando se acompañe de un robustecimiento económico del Congreso que le permita contender, en niveles de razonable equilibrio, con los recursos que permiten a la administración central contar con la mejor asesoría técnica disponible.

<sup>12</sup> Valadés, Diego, "Algunos supuestos para la constitucionalización de los partidos políticos", en *El Régimen constitucional de los partidos políticos*, México, 1975, pp. 106-107.

VI. *Disposiciones constitucionales referentes al Poder Legislativo, modificadas en el periodo 1950-1975*

Artículos

40.	
10	
27, párrafo octavo	
49	
52	
54, I, II, III, IV, V	
56, II	
58	
63, último párrafo	
73, I, II, VI, X, XIII, XVI-4a, XXV	
74, I, VI,	
76, IV	
79, II, III, V, VII, VIII, IX	
88	
89, XVI	
93	
100	
115, V	
123, A, B.	
131	
135	