

CAPÍTULO VI

PODER LEGISLATIVO

Dentro del régimen de división de poderes que reconoce nuestra Constitución, corresponde al Poder Legislativo la importante misión de la formación de las leyes. Siguiendo las teorías modernas sobre el régimen de derecho, que limita las funciones con claridad, solamente a un poder se otorgan facultades para legislar. Expresamos que nuestro régimen ha aceptado sólo en casos especiales la delegación de estas facultades, independientemente de que en la práctica haya habido abdicación de la función legislativa, por parte del órgano correspondiente.

El artículo 50 constitucional establece que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Por tanto, nuestro sistema es bicamarista. Dejamos a un lado, en los últimos tiempos, la polémica sobre las desventajas del bicamarismo o las virtudes del sistema bicamarista. Los debates principales corrieron en el Congreso de 1856,¹⁹ que prefirió dejarnos un sistema en el que el Poder Legislativo radicaba en una sola asamblea. Pero sabemos que independientemente de las razones teóricas que se esgrimieron para sostener el régimen unicameral, quedaba la sombra de la reciente experiencia histórica, de un senado desacreditado por aristocratizante. Los seguidores de las ideas de Locke, que consideraban al poder legislativo como el supremo, han llegado a ser sólo un recuerdo histórico, en vista de que en la mayoría de los países independientemente del carácter parlamentarista, presidencialista o de democracias populares, es evidente que muestran tendencia para fortalecer las atribuciones del Ejecutivo.

No hago alusión a los sistemas de dictadura, tan frecuentes en varios países hispanoamericanos, porque aparte de que no es un fenómeno anormal como muchos afirman, sino un sistema que cada día se hace más frecuente, no corresponde estudiarlo como un régimen de derecho, sino más bien en el campo sociológico.

¹⁹ Zarco, Francisco. *Historia del congreso constituyente*. (1856-1857). El Colegio de México, México, 1956.

A. La Cámara de diputados y la de senadores

Siguiendo las ideas, dentro del régimen federal, que una de las cámaras representa a los electores y la otra a los Estados, se estatuye que la Cámara de diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos. La base de la elección para cada diputado propietario es de 200,000 habitantes o fracción que pase de 100,000, conforme al censo del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. Sin embargo, la representación mínima será de dos diputados por Estado y de uno para los Territorios, aunque la población sea menor de la exigida (Art. 52). Por eso la integración numérica de la Cámara de diputados, cambia cada diez años, siguiendo la periodicidad de los censos.

Por cada diputado propietario se elegirá un suplente, disposición que tiene su base en la posibilidad de ausencia parcial o total del propietario. Aunque la doctrina reconoce que los diputados se consideran representantes de todo el pueblo de la nación, y no de una circunscripción territorial, no se deja de pensar en la representación del distrito por el que fue electo cada representante popular.

Ya indicamos que en la integración de la Cámara, aparte de elección, que siempre es directa, existen los diputados de partido.²⁰

Son varios los requisitos para ser diputado: 1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos. Se excluye, por tanto a los extranjeros y a los mexicanos por naturalización, debiendo señalar que en el congreso de Querétaro hubo un intento para dar la posibilidad de ser diputados a los latinoamericanos nacionalizados.

Otro requisito es la edad mínima de 25 años cumplidos el día de la elección; el 3º, ser originario del Estado o Territorios en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la elección. Ya indicamos que la teoría moderna considera que los diputados son representantes de todo el pueblo, pero nuestro sistema exige como mínimo la vecindad indicada.

Aparte los requisitos, hay impedimentos: no se debe estar en servicio activo en el ejército nacional, ni tener mando en la policía ni gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella. Ni ser secretario ni subsecretario de Estado, o magistrado de la Suprema Corte de Justicia, a menos que haya una separación de noventa días anteriores. Igual prohibición existe para los gobernadores de los Es-

²⁰ Vid supra, cap. v. El Sufragio, apartado sobre *Partidos Políticos*.

tados durante el periodo de su encargo, a pesar de que se separen de su puesto. Hay otros casos, como los secretarios de Gobierno y magistrados de los Estados, o jueces federales que en su jurisdicción no pueden ser electos, a menos que haya una separación definitiva de noventa días antes de la elección. Están también impedidos los ministros de cualquier culto religioso y los que hayan quedado incapacitados porque, teniendo carácter de suplentes, han desempeñado durante algún tiempo la función con el carácter de propietario.

La Cámara de senadores se integra por dos miembros en cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos cada seis años; la declaración de su elección la hace la legislatura de cada Estado; por cada senador propietario se elige un suplente. Los requisitos para ser senador son los mismos que los de los diputados, excepto el de la edad, que es de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

Tanto los senadores como los diputados están impedidos para ser reelectos para el periodo inmediato; pero los suplentes sí pueden ser electos con el carácter de propietarios, si no hubieran llegado a estar en ejercicio. En estas disposiciones se consagra el principio de la no reelección, tan debatida en nuestros días. Diputados y senadores son inviolables por las opiniones manifestadas en el desempeño de sus puestos.

Para integrar el quorum en la cámara de senadores, se requieren las dos terceras partes, y en la de diputados, la mitad más uno de la totalidad de sus miembros. Si no se contara con quorum para instalar cualquiera de las cámaras, o para funcionar, ya instaladas, se convoca a los suplentes para que se presenten a desempeñar el cargo. La no asistencia tiene sanciones económicas y, en casos extremos, declaración de quedar vacante el puesto.

El periodo ordinario de sesiones se inicia el 1º de septiembre y concluye, salvo acuerdo especial, el 31 de diciembre del mismo año. Puede haber periodo extraordinario, para cada Cámara en forma aislada o reunidas ambas, integrando el congreso. A la apertura de sesiones del Congreso concurren el presidente de la República, rindiendo un informe por escrito para manifestar el estado general que guarda la administración pública.

Las leyes pueden ser iniciadas, indistintamente, en cualquiera de las cámaras, por el presidente de la República, por los diputados o senadores, o por las Legislaturas de los Estados. Para adquirir el carácter de ley las iniciativas deben ser aprobadas por ambas cámaras y que el Ejecutivo no haga observaciones —facultad de veto—, dentro de diez días. En este caso se aprueba y promulga.

B. *Facultades del Congreso*

En los casos de facultades exclusivas, cada Cámara actúa separadamente; pero sus funciones más importantes se realizan cuando, independientemente de que su actuación sea sucesiva, lo hacen en forma que integren el Congreso. Uno de los procesos que ha servido para que el gobierno nacional extienda su órbita en detrimento de las facultades de los Estados, ha sido el aumento en las facultades del congreso, sin que haya sido necesario hacer uso de las facultades conocidas con el nombre de implícitas, contenidas en la fracción XXX del artículo 73, que establece: Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la unión.

Ahora bien, en el artículo 73 se preceptúa que el Congreso puede admitir nuevos Estados o Territorios a la unión federal; erigir los Territorios en Estados, cumpliendo ciertos requisitos; formar nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes, y arreglar los límites de los Estados. Estas fracciones establecen disposiciones de tipo territorial, más que legislativas propiamente dichas. Puede, también, cambiar la residencia de los Poderes de la Federación.

Además de legislar para toda la República, el Congreso de la Unión tiene funciones de legislatura local, tratándose del Distrito y los Territorios Federales. En estas entidades las autoridades tienen una competencia delegada, tratándose del Ejecutivo. Si en el caso de los Territorios, por no alcanzar todavía la categoría de Estados y estar en condiciones desfavorables, tiene explicación este fenómeno, no ocurre lo mismo cuando se trata del Distrito Federal, cuyos habitantes (alrededor de cinco millones en nuestros días) ven cercenados sus derechos políticos.^{20 b} En el caso de los integrantes de los tribunales del Distrito Federal y de los Territorios, el nombramiento lo hace el Ejecutivo con aprobación de la Cámara de diputados.

Tiene otras facultades importantes: las de carácter hacendario y económico; para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto; para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo contrate empréstitos sobre el crédito de la nación; para impedir que entre el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones. Este último fue un problema difícil entre nosotros, ya que implicaba, históricamente, suprimir las denominadas alcabalas. Para legislar sobre instituciones de crédito, bancos de emi-

^{20b} Un estudio sobre la situación del Distrito Federal se encuentra en Manuel Herrera y Lasso. *Estudios de derecho constitucional*. Editorial Polis, México, 1940.

sión y comercio; para establecer casas de moneda. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo.

Dentro del proceso general de la creación de contribuciones, se explica la forma absorbente que ha ejercido la Federación sobre los Estados, pues cada día aumentan los ramos sobre los que establece gravámenes. Si bien en determinados renglones, los Estados participan en ellos en la forma que una ley secundaria lo establece.

Es de la competencia del Congreso Federal la expedición de leyes sobre vías generales de comunicación; sobre salubridad, ocupación y enajenación de terrenos baldíos; sobre nacionalidad, organización del cuerpo diplomático; en materia penal; sobre cuestiones educativas, para conceder licencias o aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República, y la designación de quien lo sustituya.

Ya expresamos que ha sido innecesario el uso de las facultades implícitas, pues hemos seguido el sistema de aumentar los poderes del Congreso Federal. En el campo impositivo, si los Estados y municipios tienen su propio sistema fiscal, se ha visto disminuido por el cercenamiento que paulatinamente han sufrido.²¹

Indicamos que las cámaras tienen facultades exclusivas. Entre las de la de diputados figura, aparte las que por su naturaleza le pertenecen, las de vigilar las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyos jefes y empleados nombra: la aprobación del presupuesto anual de gastos, las acusaciones contra funcionarios públicos en los delitos oficiales; la aprobación de nombramientos de funcionarios judiciales del Distrito y los Territorios. Entre las de la Cámara de senadores tienen particular interés: la aprobación de los tratados internacionales, la autorización de salida de tropas, la declaración de haber desaparecido los poderes constitucionales en un Estado y la resolución de las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando ocurre con ese fin al Senado; erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de funcionarios, y otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dentro del Poder Legislativo se debe considerar comprendida la comisión permanente, que actúa en el receso del Congreso, con facultades muy limitadas.

²¹ Las convenciones Nacionales Fiscales, la primera de las cuales se celebró en 1925, y la tercera en 1947, trataron de abordar, sin éxito, estas cuestiones.