

Unidad 10

- Organización y funcionamiento del Poder Legislativo

“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.”

El bicammarismo en Inglaterra y en Estados Unidos. Ventajas del sistema.

El Art. 50 de la Constitución dice así: “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.” Realiza, pues, la Constitución en lo que se refiere al Poder Legislativo el sistema de dos Cámaras, o bicammarista.

Nacido en Inglaterra dicho sistema, cuando en el siglo XIV se agruparon los integrantes del Parlamento por afinidades naturales en dos cuerpos distintos, cada una de las dos Cámaras representó a clases diferentes: la Cámara Alta o de los Lores representó a la nobleza y a los grandes propietarios; la Cámara Baja o de los Comunes representó al pueblo.

Siglos más tarde, el pueblo norteamericano, heredero del inglés en la creación del derecho sin sujeción a fórmulas preconcebidas, aplicó el sistema bicammarista con fines del todo diversos a los entonces conocidos, al conferir a la Cámara de Representantes la personería del pueblo y al Senado la de los Estados.

Las respectivas realizaciones del bicammarismo en Inglaterra y en Estados Unidos fueron producto de los hechos, no de las doctrinas. Pero más tarde los teóricos se han encargado de proponer nuevas aplicaciones del sistema. La principal de ellas consiste en dar a una de las dos Cámaras la representación de los diferentes sectores económicos del país (industriales, agricultores, obreros, etc). Y reservar para la otra la clásica representación popular que siempre ha ostentado. Este sistema se implantó en Australia, pero no ha dado los resultados que de él se esperaban.

Prescindiendo de sus diversas aplicaciones, el sistema bicammaral tiene ventajas propias, cualesquiera que sean los fines que con él se busquen. He aquí tales ventajas:

1ª Debilita, dividiéndolo, al Poder legislativo, que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo; favorece, pues, el equilibrio de los Poderes, dotando al Ejecutivo de una defensa frente a los amagos del Poder rival.

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

3ª La rapidez en las resoluciones, necesaria en el Poder ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes; la segunda Cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio. ¹

El bicammarismo en México.

En México la Constitución de 1824 consagró el bicammarismo de tipo norteamericano o federal, al establecer la Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado. La elección de los primeros se hacía por los ciudadanos y la de los segundos por las legislaturas de los Estados (Arts. 8 y 25) .

La Constitución centralista de 1836 conservó el bicammarismo pero naturalmente el Senado no tuvo ya la función de representar a los Estados, que habían dejado de existir. No obstante ello, el Senado no fue un cuerpo aristocrático o de clase, sino que se distinguía de la Cámara de Diputados únicamente por la elección indirecta de sus miembros, que debían hacer las Juntas Departamentales de acuerdo con tres listas de candidatos, formadas respectivamente por la Cámara de Diputados, el gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia (Ley III, Art. 8). Se exigían como requisitos para ser senador la ciudadanía mexicana, la edad mínima de treinta y cinco años y un capital físico o moral que produjera anualmente no menos de dos mil quinientos pesos (Ley III, Art. 12). No podían ser senadores los altos funcionarios que enumeraba el Art. 13 de la misma Ley.

En las Bases Orgánicas de 1843, de centralismo más acentuado que la anterior Constitución, el Senado sí adquirió cierto matiz de representante de clases. Un tercio del numero total de senadores era designado por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, eligiéndose precisamente entre aquellas personas que se hubieran distinguido en la carrera civil, militar o eclesiástica y que hubieran desempeñado algunos de los Cargos de Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario del Despacho, Ministro plenipotenciario, gobernador, senador o diputado, obispo o general de división (Arts. 32, 39 y 40) . “Cuartel de invierno de las nulidades políticas”, “almácigo de obispos y generales”, fue llamado en el Constituyente de 1856 el Senado que así se integraba. Los otros dos tercios de senadores eran elegidos por las Asambleas Departamentales y debían pertenecer a alguna de las clases de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes (Art. 40).

Así pues, al lado del primer tercio, integrado por personas distinguidas y de índole claramente conservadora, figuraban los otros dos tercios, que representaban a las clases productoras, con lo cual el Senado centralista de 1843 pretendió encarnar la representación de todas las clases sociales, anticipándose así a los modernos sistemas bicammaristas. No fue ciertamente en el año de 1843 cuando por primera vez se trató en México de crear la representación legislativa desde el punto de vista económico, pues en 1822 Iturbide propuso que el primer Congreso, próximo a reunirse, estuviera integrado por dos Cámaras y que la elección se hiciera por clases o gremios; el proyecto fue aprobado por la Junta Provisional de Gobierno, pero fracasó por no haberse hecho la elección en la forma propuesta y por no haber funcionado nunca el Congreso en dos Cámaras.

Al restablecerse en 1846 la Carta de 1824, el Acta de Reformas alteró la organización federalista del Senado, pues además de los representantes de cada uno de los Estados y del Distrito Federal debería estar integrado por un número de senadores equivalente al número de Estados, elegidos por los demás senadores, los diputados la Suprema Corte, entre aquellas personas que hubieren desempeñado puesto de importancia, tal como se establecía en las Bases Orgánicas de 1843 (arts. 8, 9 y 10 del Acta de Reformas).

En el Constituyente de 1856 el dictamen de la Comisión propuso el sistema unicamarista que suprimía el Senado. En contra presentó un voto particular el diputado Olvera, y Zarco lo fundó con claras razones, distinguiendo el Senado propio del sistema federal, que era el que se proponía, del cuerpo aristocrático que habían fundado las Bases Orgánicas y había perdurado en el sistema mixto del Acta de Reformas. No obstante la distinción tan neta entre las dos clases de Senado, la asamblea se decidió por el unicamariismo por 44 votos por 38,² llevada de su malquerencia a los Senados más próximos, que habían sido cuerpos de clase con tendencias aristocráticas.

Sin embargo la Comisión pretendió suplir, mediante las diputaciones, la función del Senado consistente en representar a las entidades federativas. La diputación de un Estado es el grupo de diputados, elegidos por la población de ese Estado. “Cuando la diputación de un Estado, por unanimidad de sus individuos presentes -decía el Art. 69 del proyecto-, pidiere que una ley, además de la votación establecida en los artículos anteriores, se vote por diputaciones, se verificará así, y la ley sólo tendrá efecto si fuere aprobada en ambas votaciones.” El precepto servía “para que no se frustre el objeto de la igual representación de los Estados”,³ según las palabras del dictamen. Además, mediante un lento y laborioso proceso en la formación de las leyes, el proyecto buscaba enmendar el inconveniente de premura que se atribuía a la institución de la Cámara única.

Fueron los derrotados partidarios del bicamariismo, Olvera y Zarco en especial, en actitud que por incongruente extrañó a Nauta, autor del dictamen, quienes consiguieron echar abajo los propósitos de la Comisión, borrando el artículo que se refería a las diputaciones y simplificando el relativo a los trámites de la discusión y votación. Suprimiéronse así en la Constitución las únicas huellas de bicamariismo y, por la ausencia total del Senado, se creó un sistema federal diferente de su modelo.

En la circular de 14 de agosto de 1867, Lerdo de Tejada propuso como primera reforma constitucional la introducción del bicamariismo fundándose en que sirve “para combinar en el Poder Legislativo el elemento popular y el elemento federativo”, en que “lo que pueden y deben representar los senadores en un poco de más edad, que dé un poco más de experiencia y práctica en los negocios” y en que dicha experiencia y práctica “modere convenientemente en casos graves algún impulso excesivo de acción de la otra”⁴.

En las reformas de 1874 cristalizó el pensamiento de Lerdo, consagrándose cumplidamente el bicammarismo de tipo norteamericano, con la Cámara de Diputados elegida proporcionalmente a la población y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado y del Distrito Federal.

Desde entonces nadie ha discutido la necesidad de que exista el Senado; pero hay que reconocer que en México esa institución no ha llenado sino escasamente sus fines. En el Senado nunca han hallado los Estados representación de tales; mas que en sus delegados del Senado, los Estados suelen tener defensores en sus diputaciones, que por el número de sus miembros han adquirido importancia real, en contraste con la ausencia casi completa de personalidad constitucional. La necesidad de debilitar, dividiéndolo, al Congreso frente al ejecutivo, pocas veces ha aparecido en nuestra historia, por la docilidad habitual del primero respecto al segundo. La madurez y ponderación en la formación de las leyes, que pretenden lograrse mediante el trabajo sucesivo de las dos Cámaras no son cualidades indispensables para nuestro Congreso, puesto que en México las leyes se han expedido por el ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias o por el Congreso acatando habitualmente las iniciativas presidenciales. Debemos concluir, por lo tanto, que el bicammarismo ha sido entre nosotros una de tantas instituciones que esperan, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia.

Organización constitucional de cada una de las dos Cámaras federales.

Desde las reformas de 1933 a los arts. 51, 55, 58 y 59 se varió la duración en su encargo de los diputados y senadores,⁵ El período de los primeros se aumentó de dos a tres años y el de los segundos de cuatro a seis años: además, a partir de entonces el Senado se renueva totalmente en el término que se indica, en lugar de la renovación por mitad cada dos años que prescribía el artículo original. Es plausible el aumento en la duración de los períodos, pues la frecuente agitación electoral perjudica las actividades normales de la población;⁶ pero no lo es la implantación de la renovación total del Senado, porque la renovación parcial que antes existía tenía por objeto conservar en una de las Cámaras la tradición parlamentaria.

Como en la Cámara de Diputados la representación es proporcional a la población, es necesario fijar en la Constitución el número de habitantes al cual corresponde cada diputado. Según el art. 52 de la Constitución de 1917, debía elegirse un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o fracción que pasase de veinte mil, y la población del Estado o Territorio que fuere menor de la indicada debería, no obstante, elegir un diputado propietario. Las reformas de 1928, de 1943, de 1951 y de 1960 han ido aumentando el número de habitantes que se

requiere como base para la elección de cada diputado. La iniciativa del presidente Echeverría, de 10 de noviembre de 1971, propone una proporción todavía mayor, atendiendo a la misma razón de la precedente, o sea al aumento de población.⁷

Según los Arts. 53 y 57, por cada diputado o senador propietario se elegirá un suplente.

El suplente reemplaza al propietario en sus funciones, en los casos de licencia, de separación definitiva del cargo o cuando, en las hipótesis del segundo párrafo del Art. 63, la ausencia a las sesiones del propietario durante diez días consecutivos hace presumir que renuncia a concurrir hasta el período inmediato.

La suplencia es una institución de origen español, que apareció por primera vez en la Constitución de Cádiz y que fue imitada por todas nuestras Constituciones, sin excepción.

En sus orígenes la suplencia obedeció a la idea de que el diputado representa a su distrito, de suerte que cuando aquél falta el distrito carece de representación. La teoría moderna no acepta esa tesis. Aunque la elección se hace sobre la base de demarcaciones territoriales, ello obedece a simple técnica para lograr que el número de representantes esté en proporción a la población, clasificada en zonas o distritos. Una vez que la elección se consuma los diputados electos representan a toda la nación y no a sus distritos por separado.

El Art. 21 de la Constitución de Weimar consagró la teoría en forma clara y terminante: “Los diputados son representantes de todo el pueblo.” “Toda otra construcción resulta imposible -dice Schmitt- porque haría del distrito un territorio independiente, suprimiendo la unidad política.”⁸ Y es que la representación popular no es un mandato de derecho privado; el diputado no actúa en acatamiento a instrucciones u órdenes de sus electores. “Un mandato imperativo al estilo medieval -agrega el mismo autor-, con dependencia del diputado respecto de instrucciones y órdenes de organizaciones y partidos estamentales y de otra especie, contradiría tanto el pensamiento de la unidad política como también el supuesto democrático fundamental, la homogeneidad sustancial de un pueblo, cuya unidad natural y política hace considerarlo como idéntico.”⁹

La suplencia ha perdido, pues, el fundamento teórico que utilizó para nacer. No le queda sino la ventaja práctica de que en el remoto caso de que faltaren en forma absoluta los diputados o senadores necesarios para dar *quórum*, los suplentes fueran llamados para integrar las Cámaras, tal como lo prevé el art. 63 en su último párrafo. Pero esta ventaja tan relativa desaparece si la Ley electoral procura un procedimiento que permita hacer con rapidez las elecciones de los representantes que faltaren.

Sin razón doctrinaria ni práctica que la justifique, la suplencia presenta los inconvenientes de hacer del suplente, según los casos, un rival del propietario,

codicioso de su puesto, o un testaferro que reemplaza al propietario, mientras éste ocupa puestos de mayor importancia, conservándole la representación popular como una reserva burocrática.

Requisitos para ser diputado o senador.

Los arts. 55 y 58 enumeran los requisitos que se necesitan para ser diputado o senador.

El primero consiste en ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos. Toda función política exige en el individuo el requisito de la ciudadanía; por eso el poder ser votado para los cargos de elección popular es prerrogativa del ciudadano, según lo dice en términos generales el Art. 35, frac. II y lo reitera respecto a los representantes populares la frac. I del art. 55.

La ciudadanía supone, según el Art. 34, la calidad de mexicano, además de la edad y el modo honesto de vivir. La calidad de mexicano se adquiere por nacimiento o por naturalización, de acuerdo con el artículo 30. Así pues, el ciudadano debe ser siempre mexicano, pero puede serlo por nacimiento o por naturalización.

Ahora bien, para ser diputado o senador no basta con llenar los requisitos indispensables de la ciudadanía. No basta ser mexicano sino que es preciso ser mexicano por nacimiento. No basta tener dieciocho años sino que es necesario tener como mínimo veintiún años para ser diputado y treinta para ser senador, según los Arts. 55 f. II, y 58. Como los requisitos de nacionalidad y de edad, además del modo honesto de vivir, son los que integran la ciudadanía, debemos entender que por variar aquellos dos primeros requisitos, cuando se trata de diputados y senadores, la ciudadanía requerida en éstos es especial.¹⁰

Nada tiene de extraño que se exija una edad mayor de dieciocho años para ser diputado o senador pues las funciones que éstos desempeñan son más delicadas que las de simple ciudadano; respecto a la diferencia de edades entre el diputado y el senador, débese a que se quiere hacer del Senado un cuerpo equilibrador que refrene a la otra Cámara, lo que se consigue por la mayor edad de sus miembros, que es garantía tanto de ponderación y ecuanimidad, cuanto por el escaso número de los mismos que debilita el espíritu colectivo, propenso siempre a la exageración.

Por lo que hace a exigir de los representantes populares la nacionalidad por nacimiento y lo por naturalización, es requisito que no existe en la Constitución de 1857 y que se explica, como dice Lanz Duret, por “las corrientes nacionalistas que prevalecen en todos los pueblos y que se traducen en un derecho de defensa nacional, cuanto porque las enseñanzas de la Gran Guerra Mundial de 1914 revelaron los peligros de dar la representación política de una nación con

facilidad y sin escrúpulos a los extranjeros naturalizados, pues quedó demostrado que éstos en varias ocasiones constituyeron un peligro para la seguridad de los Estados que así habían procedido”.¹¹

La frac III del Art. 55 señala como requisito para el representante popular ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella, sin que la vecindad se pierda por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

El autor a quien acabamos de citar encuentra inconveniente dicho requisito, porque los diputados y senadores no representan los intereses particulares de cada región ni en las Cámaras federales se deben tratar asuntos locales, sino exclusivamente nacionales.¹²

Son exactas las dos precedentes afirmaciones, por más que respecto de la segunda cabría advertir que, aunque no con el carácter estrictamente de locales, puedan ventilarse en las Cámaras cuestiones que atañen directamente a regiones determinadas del país; querellas de límites, problemas relativos a la constitucionalidad de los Poderes de un Estado, son claros ejemplos de lo dicho y para cuya atinada resolución sería conveniente que los representantes elegidos por la región afectada estuvieran especialmente preparados, por su nacimiento o por su vecindad en el Estado.

Pero la razón fundamental por lo que estimamos que la fracción impugnada debe subsistir, consiste en que es la población electora la que debe conocer al candidato. Aunque el diputado o senador representa a todo el país, la elección de cada uno de ellos no se hace por el país entero, sino por distritos electorales o por Estados. Lo menos que puede pedirse es que la población del Estado esté en posibilidad de conocer a la persona que va a designar como representante de la nación; esa posibilidad se alcanza con el requisito de nacimiento o el de vecindad del candidato.

Las fracs. IV y V del Art. 55 se refieren a la imparcialidad en la elección. Los requisitos que ellas fijan son de índole negativa, pues consisten en no ocupar ninguno de los puestos públicos que podrían servir al candidato para inclinar la votación en su favor o para cometer fraude en la elección.

La frac. VI señala como requisito, también negativo, no ser ministro de algún culto religioso. Al referirnos a la democracia hemos tachado de antidemocrático el Art. 130, por cuanto priva del voto activo y pasivo a los ministros de los cultos. La frac. VI, del art. 55 es reiteración superflua del precepto del 130 y, sin embargo, referida a los diputados y senadores la exclusión de los ministros de los cultos no merece censura. La aptitud cívica, y sólo ella, debe ser el dato para otorgar la ciudadanía, por lo que teniendo la aptitud cívica los ministros de los cultos no deben ser excluidos de la ciudadanía. Pero la representación popular exige algo más

que la simple ciudadanía.

Exige independencia de criterio, ausencia de vínculos de subordinación o de obediencia. “Una persona que por su posición en la vida sea dependiente o se encuentre inserta en una determinada organización, no podrá ser diputado -afirma Schmitt-. En ello estriba una razón para ciertas incompatibilidades que se encuentran en el Derecho político de muchos Estados, sobre todo por lo que se refiere a funcionarios y clérigos.”¹³ Aceptando el mismo principio, aunque aplicándolo con menos rigor que la nuestra, la Constitución Argentina dispone en su Art. 65 que los eclesiásticos regulares no pueden ser miembros del Congreso; establece así una distinción entre los eclesiásticos regulares, quienes según el comentarista argentino Raúl Bisán “se encuentran sometidos a una disciplina rigurosa y no podrían desempeñar libremente un mandato legislativo”¹⁴ y los eclesiásticos seculares, respecto a los cuales, según el espíritu de la Constitución Argentina, no militan las razones que explican la exclusión de los primeros.

La última fracción del Art. 55, en concordancia con el 59, prohíbe la reelección de los diputados y senadores para el período inmediato; al no hacerse distinción alguna debe entenderse que los propietarios no pueden ser reelectos como propietarios ni los suplentes como suplentes; por no ser caso de reelección, el suplente puede ser electo propietario en el período inmediato siempre que no hubiere estado en ejercicio; en cambio, el propietario no puede ser electo en el período inmediato con el carácter de suplente, pues aunque no se trata de una reelección, la Constitución supone que el propietario puede gozar de suficiente fuerza política para alcanzar la suplencia en el período siguiente.

Los artículos 50 y 60.

Los arts. 54 y 56 no hacen sino referir a la elección de diputados y senadores la regla general que en materia de elección popular establece la Constitución, en el sentido de que la elección será directa.

La segunda parte del Art. 56 dispone que la legislatura de cada Estado declarará electo como senador al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos. Si para algo debe servir esa facultad, es sin duda para hacer de la legislatura de cada Estado la única autoridad competente para decidir acerca de las elecciones de senadores por el Estado. Hay, pues, una aparente oposición entre ese precepto y el 60, que autoriza a cada Cámara para calificar las elecciones de sus miembros y resolver las dudas que hubiere sobre ellas, en forma definitiva e inatacable. La oposición podría resolverse reconociendo a las legislaturas de los Estados la facultad de declarar la elección de senadores únicamente desde el punto de vista del cómputo de los votos, en tanto que al Senado le correspondería examinar la elección desde el punto de vista de su legalidad.

Desgraciadamente el Art. 60 se ha convertido en instrumento al servicio del grupo dominante en las Cámaras, que con el pretexto de calificar la validez de las elecciones anula y elimina las que favorecieron a los contrarios. Es ésa una interpretación abusiva y desleal del precepto; pero a no dudarla es el precepto mismo el que se presta para el abuso, pues otorga a las Cámaras, es decir, al grupo dominante en cada una de ellas, esa facultad absoluta de calificar las elecciones, para cuyo recto ejercicio se requieren buena fe e imparcialidad difíciles de hallar en asambleas políticas.

Irresponsabilidad e inmunidad de los representantes populares; casos en que según la Constitución se les puede imponer sanciones.

Es preciso asegurar a los legisladores una absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones, con objeto de que los demás Poderes no estén en aptitud de coartarlos en su representación, atribuyéndoles delitos que autoricen a enjuiciarlos penalmente y a privarlos de su encargo.

Para alcanzar ese fin, la Constitución dota a los diputados y senadores de irresponsabilidad, según el Art. 61, y de inmunidad, conforme al Art. 108. Distingamos uno de otro esos dos medios de protección.

El primero de los dos artículos citados dispone que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. Esto significa que respecto a la expresión de sus ideas en el ejercicio de su representación, los legisladores son absolutamente irresponsables, lo mismo durante la representación que después de concluida, lo mismo si la expresión de las ideas constituye un delito (injurias, difamación, calumnia) que si no lo constituye. Tal es la irresponsabilidad.

Por otra parte, según los arts. 108, 109 y 111, que en lugar distinto estudiaremos, los diputados y senadores no pueden ser perseguidos penalmente durante el tiempo de su representación, si previamente la Cámara respectiva no pronuncia el desafuero que implica la suspensión del cargo del representante. En otros términos, la acción penal es incompatible con el ejercicio de la representación popular; para que proceda aquélla, es necesario que desaparezca ésta, ya sea por el desafuero o ya por la conclusión natural del encargo. Llamamos inmunidad a la protección contra toda acción penal de que gozan los representantes populares durante el tiempo de su representación.

Claramente se advierte la diferencia entre los efectos de la irresponsabilidad y de la inmunidad. La acción penal jamás procede respecto a los delitos cometidos al expresar sus opiniones el representante, precisamente en ejercicio de su representación.

Tocante a los demás delitos, la acción penal sólo procede cuando cesa la representación.

Hay algunos actos u omisiones de los legisladores que, sin ser delictuosos, están sancionados expresamente en la Constitución. Vamos a enumerarlos, según la importancia de la sanción.

Si el representante popular desempeña alguna comisión o empleo de la federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva, perderá el carácter de diputado o senador (artículo 62) .

Si el representante no concurre a las sesiones dentro de los treinta días de iniciadas, se entenderá que no acepta su cargo (Art. 63, primer párrafo) .

Si el representante falta a las sesiones durante diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente de su respectiva cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, se entiende que renuncia a concurrir hasta el período inmediato (Art. 631 segundo párrafo).

El representante que no concorra a una sesión, sin causa justificada o sin permiso del Presidente de la Cámara respectiva, no tendrá derecho a la paga correspondiente al día en que falte (Art. 64) .

El quórum y la votación.

Para, que las Cámaras puedan actuar, se necesita que haya *quórum*, es decir, que esté reunido cuando menos determinado número de representantes. Una vez que está satisfecho el *quórum* las resoluciones se adoptan por “mayoría”. La mayoría es, pues, el número de representantes que decide, dentro de otro número de representantes, generalmente mayor, que es el que constituye el *quórum*. Examinaremos enseguida las reglas de la Constitución en lo que se refiere a *quórum* y a mayoría.

Por regla general, consignada en el Art. 63, el *quórum* en el Senado se integra por las dos terceras partes de sus miembros y en la Cámara de Diputados por más de la mitad de los suyos. Hay, sin embargo un caso de *quórum* especial respecto a la Cámara de Diputados, previsto en el artículo 84. Cuando en los casos que señala dicho artículo y el siguiente designa el Congreso al Presidente de la República, se necesita para integrar el Colegio Electoral la concurrencia cuando menos de las dos terceras partes del número total de miembros de ambas Cámaras, es decir, un *quórum* que para el Senado es normal, pero que para la otra Cámara es especial, pues el *quórum* ordinario de esta última no es de dos tercios, sino de más de la mitad de sus miembros.¹⁵ Existe, además, un caso en que se quebranta la regla de que no puede haber actuación parlamentaria sin *quórum* y es aquel a que se refiere el Art. 63 cuando dispone que los miembros

presentes de una y otra Cámara deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho que no aceptan su cargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual y si tampoco lo hiciesen se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

En la hipótesis del precepto, se reúne la Cámara sin *quórum* y toma tres decisiones sucesivas: prevenir a los ausentes que se presenten, llamar a los suplentes, convocar a nuevas elecciones. Tales medidas obedecen a la necesidad de salvar el obstáculo de que las Cámaras se hallen impedidas indefinidamente de realizar sus labores.

Una vez que por reunirse el *quórum* la Cámara puede actuar, las decisiones se toman generalmente por mayoría de los miembros presentes. No hay ningún caso en que decida la minoría ni hay alguno en que se exija la unanimidad. La excepción a la regla consiste en que, según los artículos 109 y 111, la decisión de cada una de las Cámaras para privar del fuero a los funcionarios que lo tienen debe tomarse por mayoría absoluta (en el caso del primer artículo) y por dos tercios (en el del segundo) del número total de miembros que formen cada una de las Cámaras; el cómputo de los votos se hace sobre el total de miembros, no sobre el total de los presentes que integran el *quórum*.¹⁶

Hay dos clases de mayorías: la absoluta y la relativa. La mayoría absoluta está integrada por más de la mitad de los votantes y es la que decide ordinariamente cuando existen dos proposiciones; es impropio decir, como lo hicieron la Constitución española de 1812 (Art. 139) y las Bases Orgánicas de 1843 (Art. 58), que la mayoría absoluta está formada por la mitad más uno del total de votantes, pues cuando dicho total está formado por un número impar la mitad exacta es imposible; la expresión correcta es la que emplea la Constitución de 1824 (artículo 36), la de 1836 (Ley III Art. 17), la de 1857 (Art. 61) y la actual (artículo 63), al decir que el *quórum* se integra por más de la mitad del total.

La mayoría relativa es la que decide entre más de dos proposiciones; de ellas obtiene el triunfo la que alcanza mayor número de votos, Aunque, ese número no exceda de la mitad del total de votantes.

Vamos a presentar algunos ejemplos relativos a *quórum* y a mayorías para acentuar la diferencia que hemos expuesto. Si la Cámara de Diputados tiene un total de 180 representantes, el *quórum* para abrir sus sesiones requiere un mínimo de 91 diputados, que es más de la mitad. Suponiendo que está reunido ese mínimo el proyecto que se presenta para ser aprobado o rechazado ofrece un caso de mayoría absoluta, porque se debe decidir, entre una proposición afirmativa y una negativa; de las dos proposiciones triunfará la que tenga a su favor un mínimo de 46 votos, que constituyen más de la mitad del total de 91

votantes. Si ante la Cámara integrada con ese mismo *quórum* se presenta una terna de candidatos para ser elegido uno entre los tres, es un caso de mayoría relativa y resultará electo aquel que obtenga mayor número de votos, que en ningún caso podrá ser menos de 31, porque si alguno de los tres recibe 30 votos, la suma restante de 91, distribuida entre los otros dos candidatos, dará a alguno de los dos por lo menos 31 votos; en cambio, el mínimo de 31 votos no asegura el triunfo, porque de los 60 votos restantes puede reunir más de 31 cualquiera de los otros dos candidatos.

La Constitución ofrece algunos casos de excepción a la regla general sobre mayorías absoluta y relativa. Los casos en que, por tratarse de dos proposiciones, esto es, de un dilema en donde debería decidir la mayoría absoluta, y, sin embargo, la Constitución exige mayoría de dos tercios de los presentes, son los que a continuación se mencionan. El Art. 72, inciso c) exige la mayoría de dos terceras partes del número total de votos, para superar el veto del Ejecutivo. El Art. 73, fracción III, inciso 59, requiere igual mayoría de dos tercios para que sea votada la erección de un nuevo Estado dentro de los límites de los existentes. El artículo 79, fr. IV, señala la misma mayoría para que la Comisión Permanente pueda convocar a sesiones extraordinarias. El Art. 111 reclama también un mínimo de dos tercios para que sea declarado culpable de delitos oficiales un funcionario con fuero, por más que el cómputo de los dos tercios se haga en relación con el total de miembros del Senado, como ya se dijo. Por último, para las reformas constitucionales también es necesario el mínimo de dos tercios de los votantes, según lo dispone el Art. 135. En lo que respecta a la regla de la mayoría relativa, el único caso de excepción es el previsto por el Art. 76, fracción V conforme al cual se necesita que uno de los tres candidatos que presenta el Presidente de la República reúna por lo menos dos terceras partes de votos de los senadores presentes, para que resulte nombrado gobernador del Estado cuyos poderes han desaparecido; según la regla general bastaría para ese efecto la simple mayoría.

Período ordinario y sesiones extraordinarias. El informe del Presidente ante las Cámaras.

La Constitución de 1857 (Art. 62) señalaba al Congreso dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, prorrogable hasta por treinta días útiles, comenzaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre, y el segundo, prorrogable hasta por quince días útiles, comenzaba el 19 de abril y terminaba el último de mayo. Había, además sesiones extraordinarias por tiempo no definido, para las cuales convocaba la Comisión Permanente, por sí sola o a petición del Ejecutivo (Art. 74, frac. II) . Así pues, el tiempo ordinario de sesiones, con sus prórrogas respectivas, ocupaba seis meses y medio; el resto del año podría seguir actuando el

Congreso en sesiones extraordinarias, por la sola voluntad de esa fracción del mismo llamada Comisión Permanente. Esta duración exagerada de la actividad congresional suscitó la censura de Rabasa, no sólo porque favorecía una fecundidad legislativa poco deseable, sino también porque rompía el equilibrio de los Poderes, al convertir a las Cámaras, constantemente reunidas, en peligrosos rivales del Ejecutivo.¹⁷

Los Constituyentes de 1917 tomaron en cuenta las observaciones formuladas y así fue como señalaron un solo periodo ordinario de sesiones, que comienza el 10 de septiembre, según el Art. 64, y concluye el 31 de diciembre, según el Art. 66, disminuible y nunca prorrogable, conforme a lo dispuesto por el último de los preceptos citados. Además, la convocatoria para sesiones extraordinarias se dejó en manos del Ejecutivo (Arts. 67 y 79, frac. IV). La reforma de 24 de noviembre de 1923 a los Arts. 67 y 79, frac. IV, varió parcialmente el sistema, al conferir otra vez a la Comisión Permanente la facultad de convocar a sesiones extraordinarias.

Al iniciarse el período ordinario de sesiones, el Presidente de la República debe presentarse personalmente ante el Congreso, reunido en una sola asamblea, con objeto de rendir un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. Dispone así el art. 69, con el propósito sin duda, no sólo de informar, a las Cámaras de la labor del Ejecutivo, lo que podría hacerse con la remisión del informe escrito, sino también para que el Presidente haga en persona, una cortesía al que es constitucionalmente el primero de los Poderes. Fuera de ese caso y del de la protesta al tomar posesión de su encargo, en ninguno otro el Jefe del Ejecutivo debe presentarse ante las Cámaras.

El Art. 63 de la Constitución de 1857 disponía que el informe del Presidente de la República tendría que ser contestado en términos generales por el Presidente del Congreso. Nada dice al respecto el texto vigente, por lo que la costumbre actual de que el Presidente de la Cámara de Diputados conteste al de la República no tiene otro fundamento que el que le da una ley secundaria, como es el Reglamento del Congreso, cuyo art. 69 dispone que al discurso que el Presidente de la República pronuncie en la apertura de sesiones ordinarias, el Presidente del Congreso contestará en términos generales. El requisito de que la contestación esté concebida en términos generales, tiene su razón de ser, pues con él quiere evitarse que un solo individuo, como es el Presidente del Congreso, aproveche la ocasión para enjuiciar los actos del Ejecutivo; la opinión personal del Presidente del Congreso no es opinión de las Cámaras, discutida y aprobada previamente por éstas, ni tampoco el acto puramente protocolario de contestar al Jefe del Ejecutivo debe adquirir trascendencia política.

Por lo que hace a la apertura de sesiones extraordinarias, ordena la segunda parte del Art. 69 de la Constitución que el Presidente de la Comisión Permanente informe acerca de los motivos o razones que originaron la

convocatoria.

Ley y decreto. Diversas acepciones en que la Constitución emplea la palabra “ley”.

En su párrafo inicial, el Art. 70 dice: “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.” La expresión transcrita está tomada del Art. 43, Ley Tercera de la Constitución de 1836; pero la Constitución actual, al igual que la de 1857, omitió la definición de ley y decreta, que se halla en el precepto de la Constitución centralista y que, en sentir de Rabasa, es la mejor definición que al respecto pueda encontrarse en nuestras leyes positivas. Dice el citado artículo de la Constitución de 1836: Toda resolución del Congreso general tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.”

Dentro del concepto general de la ley, la Constitución vigente emplea esta palabra con diferentes denotaciones. En el art. 70 la Constitución opone ley a decreto esto es, usa aquel termino en sentido estricto desde el punta de vista formal; en cambio, en la acepción que tiene la palabra “ley” en el art. 133, refiérese a cualquier acto del Congreso incluyendo los decretos. En el art. 14, “ley” es toda disposición legislativa constitucionalmente correcta; pero en el Art. 103, “ley” es toda obra del Congreso o de alguna, de las Cámaras, aunque sea inconstitucional.

La facultad de iniciar las leyes y decretos.

El proceso de formación de las leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar la ley, facultad que consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de ley o de decreto.

No cualquier persona tiene el derecho de iniciar leyes o decretos, sino únicamente el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados, según lo dispone el Art. 71. Esto quiere decir que la evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los mas indicados para interpretar las necesidades del país. Las demás autoridades se igualan a los particulares por cuanto carecen de la facultad de iniciativa, inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano el más idóneo técnicamente para formular ciertos proyectos de ley, pero que no tiene dicha facultad, por considerarse que debe haber completa

separación entre la función del juez, que es intérprete de la ley, y la del legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa. ¿Cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte de la constitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiera formulado?

Por lo que hace a las iniciativas de los particulares, la Constitución implícitamente las rechaza al otorgar el derecho relativo tan solo a los funcionarios que enumera el Art. 71; sin embargo, el Reglamento del Congreso las tiene en cuenta, pues su Art. 61 dispone lo siguiente: "Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración éstas peticiones." Así pues, queda subordinada a la sola opinión de la Comisión si se toma o no en cuenta la petición de los particulares, a diferencia de las iniciativas de los funcionarios que tienen la facultad correspondiente, las cuales se aceptan o se rechazan por la Cámara y no por la sola voluntad de una de sus Comisiones. Aunque el Reglamento no lo dice, debe entenderse que cuando se admite una proposición de particulares, la hace suya la Comisión para presentarla como iniciativa propia, pues si se presentara como iniciativa de particular se infringiría el Art. 71, reconociendo la facultad de iniciar a quien constitucionalmente carece de ella. Regístrase, sin embargo, un caso en que la promoción de particulares alcanza rango constitucional, lo que ocurre cuando en ejercicio de la acción popular, se denuncian ante la Cámara de Diputados; los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación (Art. III párrafo cuarto).

De las tres clases de funcionarios que gozan del derecho de iniciativa, justifícase sobradamente que, la de los diputados y senadores tenga tal derecho, pues a ellos incumbe la función de legislar, cuyo comienzo está en la iniciativa. Dentro del sistema federal, justifícase igualmente que las legislaturas de los Estados, tenga derecho a formular proposiciones ante el Congreso de la Unión. Y en cuanto al Presidente de la República, nuestra Constitución lo asocia a la función legislativa al otorgarle la facultad de comenzar el proceso legislativo mediante la iniciativa de leyes y decretos. Atenúase así la división de Poderes y se reconoce que el Ejecutivo Federal está en aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas, de proponer a las Cámaras proyectos acertados. De hecho son las iniciativas del Presidente de la República las únicas que merecen la atención de nuestras Cámaras, lo cual se debe no sólo a la impreparación de los legisladores, sino también al acrecentamiento de poder del Ejecutivo.

Por más que el Art. 71 no limita la facultad de iniciativa de los titulares a quienes la reconoce de otros textos legales, y en ocasiones de la naturaleza misma del acto que se inicia, debemos inferir que la iniciativa compete exclusivamente a determinado titular.

Hablemos en primer término de las iniciativas reservadas al Presidente de la República. Cuantas veces se requiere para la validez constitucional de un acto del Jefe del Ejecutivo la aprobación del Congreso o de una de las Cámaras, el único que puede solicitar esa aprobación es el copartícipe del acto, es decir, el Presidente de la República. En verdad se trata en este caso de algo más que de una simple iniciativa. Cuando el Presidente envía un proyecto de ley al Congreso, en ejercicio ordinario de su derecho de promoción, la ley votada por el Congreso es acto legislativo que en su totalidad a éste corresponde, pues el autor de la iniciativa se redujo a poner en actividad al cuerpo deliberante, sin participar en su resolución. En cambio, cuando el Presidente solicita la aprobación de algún nombramiento que constitucionalmente la requiera (Ministros de la Corte, agentes diplomáticos, etc.), del acto resultante son coautores el Presidente que hace el nombramiento y la cámara, que lo aprueba.”¹⁸

Aparte de los casos anteriores, se dan otros en los que queda reservada al Presidente la iniciativa propiamente dicha. Así sucede cuando el artículo 111 en sus dos párrafos finales, establece que el Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de los funcionarios que enumera. A diferencia de los casos precedentes, en éste el Congreso no aprueba un acto previo del Ejecutivo, sino que conoce de una auténtica iniciativa, que en la hipótesis sólo puede emanar del Presidente y que culmina en la destitución del funcionario como resolución del Congreso.

En materia hacendaría se ha discutido si está reservada al Presidente la iniciativa del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos. A falta de disposición expresa en ese sentido, debería estarse a la regla general del Art. 71; pero es evidente que sólo el Ejecutivo, a través del complicado mecanismo técnico y político de la Secretaría de Hacienda, está en posibilidad de proponer el plan financiero anual de la administración.

Ante este obstáculo insuperable que se presenta a los demás titulares del derecho general de iniciativa, la laguna constitucional no ha trascendido a la práctica.”¹⁹

Lo dicho se refiere a los dos ordenamientos básicos de las finanzas federales que cada año deben formularse, como son el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos. Pero la actividad financiera del Congreso no se agota en dichos dos ordenamientos, pues por una parte los gastos pueden ampliarse con posterioridad al Presupuesto por la ley del Congreso (Art. 126) y por la otra el Congreso puede establecer tributos distintos a los consignados en la Ley de Ingresos, en ejercicio de su facultad general de imponer contribuciones (73, VII) y de la específica que tiene conforme al Art. 73, frac. XXIX. A nuestro entender, las leyes especiales en materia de egresos y de impuestos no escapan a la regla general en materia de iniciativa es decir, pueden ser iniciadas por cualquiera de las entidades que enumera el Art. 71, porque respecto de esas leyes no son valederos los inconvenientes ni las

razones que se exponen para reservar al Presidente la iniciativa del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos.

Trataremos ahora de otros casos en que se limita el derecho de iniciativa. Por la naturaleza misma de las cosas, los miembros de una Cámara no pueden promover ante la otra Cámara, de aquí se sigue que los senadores jamás podrán iniciar “leyes o decretos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas”, ya que su conocimiento corresponde primero a la Cámara de Diputados (art. 72, “h”) . Por la misma razón, sólo los diputados y senadores tienen, dentro de sus respectivas Cámaras, el derecho de iniciativa cuando se trata de facultades exclusivas, salvo aquellas en que la promoción está reservada a otro órgano.

Existen, por último, ciertos casos en que la Constitución reconoce un derecho sustancial y en cierto modo subjetivo a determinadas entidades, derecho sustancial que va acompañado del correspondiente derecho de acción, ejercitable este último ante las Cámaras. Sólo así cabe entender, por ejemplo, la situación prevista por el art. 73, fracción III, donde es fácil descubrir, por una parte, el derecho sustancial de las fracciones territoriales que reúnen los requisitos constitucionales para ser erigidas en Estado, y por otra parte, la potestad constitucional de esas mismas fracciones territoriales para requerir al Congreso a fin de que las erija en Estado. Este último es el derecho de acción, reservado al portador del derecho sustancial. Sólo pueden iniciar la ley respectiva las entidades que consideran tener derecho a ser erigidas en Estado; pero lo que aquí ocurre propiamente es que la iniciativa no es sitio la forma parlamentaria del derecho de acción. Lo mismo acontece cuando se solicita la admisión de nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal (73, I); cuando dos o más Estados someten al Congreso la aprobación de sus arreglos sobre límites (73, IV); cuando los Poderes de un Estado acuden al Senado para resolver sus cuestiones políticas (73, VI).

El Art. 71 que venimos comentando consagra una diferencia fundamental en la tramitación entre las iniciativas del Presidente de la República, de las legislaturas de los Estados y de las diputaciones por una parte, y la de los diputados y senadores que no forman diputación, por la otra: las primeras pasarán desde luego a Comisión; las segundas se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Para el despacho de los negocios de cada una de las Cámaras, los miembros de las mismas se distribuyen en Comisiones, las que señala en número de cuarenta y siete el Art. 66 del Reglamento. Las iniciativas del primer grupo a que nos hemos referido pasarán desde luego a la Comisión respectiva; las del segundo grupo, cuya tramitación reserva la Constitución al Reglamento deben tener, lógicamente un trámite distinto al anterior. Pero no por ello debemos estimar inconstitucional que el artículo 56 del Reglamento iguale en la secuela del

procedimiento a todas las iniciativas, cuando dispone que las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República por las legislaturas de los Estados o *por uno o varios miembros* de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión.

Lo que el Reglamento no puede hacer es alterar el trámite que la Constitución asigna a las iniciativas privilegiadas.

El Art. 57 del Reglamento establece que las proposiciones que no sean iniciativas de ley, presentarlas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación se sujetarán a varios trámites, los cuales consisten en que la proposición se lleve directamente ante la Cámara, para que ésta decida si se admite o no a discusión; en el primer caso se pasará a la Comisión y en segundo se tendrá por desechada. Es esta última tramitación la que en nuestro concepto debe ser para tratar las proposiciones, sean o no iniciativas de ley, emanadas de diputados o senadores, que no integren diputación. Tratándose de tales iniciativas hay un trámite previo que no existe respecto de las demás y que estriba en consultar a la Cámara si la proposición debe pasar o no a Comisión.

Dicho trámite obedece a la conveniencia de no entorpecer la labor de las Comisiones con proposiciones que en concepto de la Cámara no merezcan ser tomadas en consideración.

La Constitución estima que las demás iniciativas, que podríamos llamar privilegiadas, como son las del Presidente, de las legislaturas y de las diputaciones, merecerán siempre el estudio y dictamen de la Comisión respectiva, para que posteriormente la Cámara las apruebe modifique o rechace.

Formación de las leyes y decretos en ambas Cámaras.

En la primitiva Constitución de 1857, el Art. 71 disponía en sus escasos renglones que los trámites para la formación de las leyes, previstos por el Art. 70, podían estrecharse o dispensarse en caso de urgencia notoria, por el voto de dos tercios de los diputados presentes. Dichos trámites suponían la existencia de una sola Cámara, pues era el unicameralismo el sistema entonces en vigor, y consistían esencialmente en el dictamen de la Comisión, o en una o dos discusiones, en pasar al Ejecutivo copia del expediente para que manifestara su opinión, de ser favorable la cual se votaría desde luego la ley y, en caso contrario, se pasaría nuevamente el asunto a Comisión y en seguida a discusión y votación.

Cuando en el año de 1874 se, introdujeron al bicameralismo y el veto, Lerdo de Tejada, autor de las reformas, modificó de modo sustancial los artículos 70 y 71, estableciendo minuciosamente la tramitación, en ambas Cámaras, de la formación de las leyes y decretos. Previéronse en la Constitución todos los detalles en los trámites y no se reservó para el Reglamento lo que a éste corresponde, conforme

a una acertada técnica legislativa.

En su Art. 72 la Constitución de 1917 acogió en lo general aquella tramitación, salvo en lo relativo al fortalecimiento del veto, que ya vimos, y algunas adiciones que enseguida examinaremos.

No sólo incurrieron el reformador de 1874 y el Constituyente de 1917 en la impropiedad de incluir en la Constitución la reglamentación que pertenece a los ordenamientos secundarios, sino que además adolecieron de oscuridad y desorden en la profusa tramitación que instituyeron. Para esclarecerlos en lo posible, vamos a resumir a continuación los trámites que, según el Art. 72 actual, deben observarse en la confección de una ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de una de las Cámaras.

El artículo contiene una serie de incisos, marcados con letras, los que procuraremos ordenar siguiendo la tramitación regular de una iniciativa que pasa sucesivamente por las dos Cámaras.

Ante todo debe asentarse la regla general de que el conocimiento de un asunto puede comenzar indiferentemente en cualquiera de las dos Cámaras, puesto que ambas tienen la misma competencia. Lo dice el inciso "h": "La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras." Pero esta regla general tiene excepciones, que consigna el propio inciso: "Con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados." Las contribuciones de dinero y de sangre afectan más directamente al pueblo que a las entidades federativas como tales; de allí que deba conocer de dichas contribuciones la Cámara genuinamente popular antes que la que representa a los Estados, a fin de que si la cámara de Diputados desecha el proyecto no pueda volver a presentarse en las sesiones del año, como lo dispone el inciso "g".²⁰

En cierto modo también es excepción. a la expresada regla general la siguiente disposición del inciso "i": "Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara." En la hipótesis, la elección de Cámara de origen, que fue potestativa en un principio, conforme al inciso "h", desaparece y se impone la obligación de que conozca en primer lugar la Cámara que no ha revelado ser morosa; es decir, se convierte en cámara de origen la que estaba llamada a ser cámara de revisión.

Una vez que ha quedado definido a cuál de las dos Cámaras corresponde conocer primero de un proyecto de ley o decreto, conviene puntualizar los siguientes casos, que en orden natural pueden presentarse durante la tramitación:

Primer caso. El proyecto es rechazado en la Cámara de origen: según el inciso “g”, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año. Al rechazar de plano el proyecto, se manifiesta la voluntad terminante de la Cámara para no tomarlo en cuenta; sería, pues, ocioso insistir durante el mismo período de sesiones; si se presenta en el que sigue, las circunstancias pueden haber mudado y en ese caso si se justifica una nueva presentación del proyecto.

Segundo caso. El proyecto es aprobado en la Cámara de origen: pasará para su discusión a la otra (primera parte del inciso “a”) . No olvidemos que el artículo que examinamos reglamenta la tramitación sucesiva de un asunto en las dos Cámaras; agotada la tramitación en una Cámara, por la aprobación del proyecto, éste debe pasar a la discusión y votación de la otra Cámara.

Tercer caso. Llegado el proyecto a la Cámara revisora, es rechazado totalmente por ésta; volverá entonces a la Cámara de origen con las observaciones que le hubiese hecho la revisora; si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración; si la Cámara revisora lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo, pero si lo reprobare no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones (inciso “d”) . Se da así oportunidad a cada una de las Cámaras para que en una nueva discusión consideren su punto de vista en presencia de las observaciones de la otra Cámara; si después de esa reconsideración no se ponen de acuerdo, sería inútil que la Cámara de origen insistiera ante la revisora, por lo que el proyecto no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Cuarto caso. La cámara revisora rechaza parcialmente, adiciona o modifica el proyecto aprobado por la Cámara de origen: la nueva discusión de la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado; las adiciones o reformas, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados; si las adiciones .o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para su promulgación; si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de esta y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para su promulgación; si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes (inciso “e”).

En la hipótesis prevista se sigue respecto a la parte alterada del proyecto la misma tramitación que si se tratara de un proyecto totalmente rechazado, esto es, se consulta por dos veces la voluntad de las Cámaras, a fin de procurar ponerlas de acuerdo; si el acuerdo se logra, el proyecto, modificado o no, según que haya prevalecido la opinión de una o de otra Cámara, se convierte en ley; si el acuerdo no se alcanza, el proyecto se reserva para el siguiente periodo de sesiones, a menos que las Cámaras estén conformes en que se convierta en ley la parte aprobada.

Se exige en tal caso la voluntad de ambas Cámaras para que ellas decidan si el proyecto, aprobado sólo parcialmente, es bastante para llenar las funciones de la ley. Puede suceder que la ausencia de mandamientos esenciales en el proyecto mutilado haga inútil la promulgación de la parte que se aprobó. Ese criterio inspiró el precepto final del inciso que comentamos, donde terminantemente se dice que las Cámaras deberán decidir si se promulga o no la parte aprobada. Y es ese mismo criterio el que debe servir para entender otra expresión, esa sí ambigua o errónea, del propio inciso “e”, que es aquella donde se asienta que si la Cámara revisora desecha en una segunda revisión las reformas o adiciones por ella misma propuestas en la primera, entonces “el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo”. El error está en suponer que en ese caso el proyecto ha sido aprobado parcialmente; y no es así, porque desde el momento en que la Cámara que propuso las adiciones o reformas, las retira en la segunda revisión, el proyecto original ha sido aprobado íntegramente.

Quinto caso. El proyecto es aprobado en su totalidad por ambas Cámaras: se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviera observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente (inciso “a”, segunda parte). Se entiende que el Ejecutivo no tiene que hacer observaciones cuando no devuelva el proyecto, con aquéllas, dentro de diez días útiles, a no ser que, corriendo este término; hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, pues en ese caso deberá hacerse en el primer día útil en que el Congreso esté reunido (inciso “b”) .

Sexto caso. Recibido el proyecto por el ejecutivo, éste lo objeta en todo o en parte, oportunamente: regresa entonces el proyecto con las observaciones del Ejecutivo a la Cámara de origen y si fuese confirmado por las dos terceras partes del total de votos de cada Cámara, el proyecto será ley o decreto y pasará al Ejecutivo para su promulgación (inciso “e”) . Ese es el caso del veto, que ya tratamos.

En el punto indicado concluye la labor del Congreso y comienza, con la promulgación, la actuación del Ejecutivo.

Hemos seguido la trayectoria de un proyecto de ley o decreto en todas las fases de su elaboración legislativa, desde que se presenta ante el Congreso hasta que sale para ser promulgado por el Ejecutivo. En esa trayectoria se pueden

presentar las hipótesis variadas que prevé el artículo 72.

Pero nos quedan por examinar en dicho artículo dos incisos, ordenadores de casos que no pertenecen a la secuela del procedimiento trazado. De ellos el inciso “f” dice que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. El precepto es superfluo, pues todo acto legislativo que interpreta, reforma o deroga una ley o decreto, es a su vez ley o decreto, en cuya confección no habría motivo alguno para seguir un trámite distinto del ordinario. Además, no es el Legislativo, sino el judicial, el Poder que interpreta la ley, por lo que aquí la palabra “interpretar” está empleada en la acepción de “aclarar”, que no es la que técnicamente le corresponde.

Por último, en el inciso “j” se asienta que el Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerza funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales ni tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente. Ya hemos advertido, al referirnos al veto, que el artículo 72 norma el proceso de formación de “todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras”, según lo expresan las palabras iniciales del precepto. No regula, por lo tanto, los actos exclusivos de cada una de las Cámaras, ni de la Comisión Permanente, y el veto que el artículo consagra vale tan sólo contra las resoluciones del Congreso. Los autores del inciso “j” (adición del Constituyente, de Querétaro a la reglamentación de Lerdo de Tejada) no advirtieron lo inútil que es excluir del veto las resoluciones propias de cada Cámara o de la Permanente, ya que excluidas quedaron tácitamente desde el punto en que el veto instituido por el artículo 72 refiérase tan sólo a las resoluciones del Congreso.

REFERENCIAS

1. El bicammarismo de tipo inglés parece que ha cumplido ya su destino histórico. El modelo y único superviviente de senado aristocrático, como es la Cámara de Lores, es ya una cámara secundaria, que sólo a manera de símbolo integra el parlamento inglés; despojada de sus facultades en materia financiera en 1911, se convirtió en comparsa de la cámara baja cuando en 1949 el partido laborista limitó a un año el tiempo en que podía demorar la revisión de la legislación ordinaria. Del general ocaso del bicammarismo se ha salvado hasta ahora el de tipo federal, al que se ha acogido una constitución reciente, la de Italia. El senado democrático de la tercera república desapareció de la actual constitución francesa, para ser sustituido por el consejo de la república, que no vota sino sólo dictamina, pues la decisión corresponde a la asamblea Nacional; el bicammarismo ha desaparecido, por lo tanto en Francia.

2. ZARCO; T.II. Págs. 201 y 303.

3. Id.; T.I. Pág. 457.

4. DUBLÁN Y LOZANO; *Legislación Mexicana*; T. 10. Pág. 52.

5. Las reformas de 29 de Abril de 1933; que modificaron los artículos que se citan reunieron en el actual artículo 56, alterándolos además, los artículos 56 y 58; este último reprodujo el antiguo 59, que señalaba los requisitos para ser senador, y el 59 actual se llenó con el texto que conserva, el cual constituye, por nuevo una adición.

6. Sin embargo, no sería deseable un periodo mayor de tres años para los diputados. En la constitución norteamericana; como en la nuestra antes de la reforma de 1933, el periodo es de dos años, lo que justificó *El Federalista* mediante las siguientes razones: "Así como es esencial a la libertad que el gobierno en general tenga intereses comunes con el pueblo, es particularmente esencial que el sector que ahora estudiamos (el de la cámara de representantes), dependa inmediatamente del pueblo y simpatice estrechamente con él. Las elecciones frecuentes son, sin duda, la única política que permite lograr eficazmente esta dependencia y esta simpatía." Atribuido a Hamilton o a Madison. *El Federalista*, núm. LII.

7. El sistema aquí descrito, de tomar en cuenta el número de habitantes como base para determinar el número de distritos electorales, fue modificado sustancialmente por la reforma política de 1977.

8. SCHMITT: *Op. Cit.*, pág. 177

9. SCHMITT. *Op. Cit.*, pág. 30.

10. Por reforma de 9 de Febrero de 1972 subsistió, aunque modificado en sus términos, el principio de la diferencia de edad entre la del simple ciudadano, reducida en 1969 de 21 a los 18 años cumplidos, y la ahora señalada para diputados y senadores, de 21 y de 30 años cumplidos el día de la elección, en lugar de los 25 y 35 que anteriormente se exigían.

11. LANZ DURET: *Derecho constitucional mexicano*; 1933; pág. 142.

12. *Op. Cit.*, Págs. 145, 146 y 147.

13. SCHMITT; *Op. Cit.* Pág. 268

14. RAÚL BISÁN: *Derecho Constitucional Argentino y Comparado*; Buenos Aires, 1940; Pág. 273.

15. Cabe admitir la excepción expuesta si se entiende que dentro del colegio electoral

conservan su propia individualidad el senado y la cámara de diputados, pues si se entiende que el colegio electoral es una asamblea donde se confunden ambas cámaras, no cabe hablar de *quórum* especial de la cámara de diputados.

16. Hamilton censuró el sistema que exige las dos terceras partes del número total de miembros, porque en muchos casos equivale a la práctica, y debido a la ausencia de una parte, a que se haga forzosa la unanimidad. ‘La historia de toda organización política –agrega– en que este principio ha prevalecido, es una historia de impotencia, de perplejidad y desorden.’ (*El Federalista* núm. LXXV).

Nosotros debemos añadir que en los casos de los arts. 109 y 111 se suplanta en realidad la voluntad de los representantes ausentes, cuyos votos se computan indebidamente como negativos. Del total de 60 senadores se necesita la presencia de sus dos tercios, es decir de 40 senadores, para que haya *quórum*; si se alcanza el mínimo indispensable para el *quórum*, requiérese del voto unánime de los presentes para que el funcionario sea declarado culpable, pues los dos tercios que para ese fin exige el art. 111 deben computarse sobre el total de miembros de la cámara de diputados en el caso del art. 109, con la salvedad de que respecto a dicha cámara, el *quórum* y la votación exigen mayoría absoluta (en lugar de dos tercios) en relación con el total de miembros. El resultado es que los que votan por la afirmativa lo hacen frente a los presentes que votan en contra y frente a todos los ausentes, quienes por virtud de la ficción de la ley votan tácitamente por la negativa. No hay razón ni aparece que alguna hayan tenido en cuenta los constituyentes de 1917, para establecer el sistema inadmisibles de los arts. 109 y 111, que da eficacia a votos no emitidos.

17. RABASA: *La Organización política de México*, Págs. 220 y sigs.

18. Existen varias hipótesis constitucionales en la que aparentemente se trata de iniciativas reservadas al presidente, en realidad de actos integrados por la concurrencia de dos voluntades de poder. Ejemplo: cuando el congreso apruebe la suspensión de las garantías, acordada por el presidente de conformidad con el consejo de ministros (Art. 29) y los empréstitos concertados por el ejecutivo (73, fracc. VIII); cuando el senado ratifica los tratados celebrados por el presidente (76, I) y aprueba determinados nombramientos realizados por el presidente (Arts. 76, II y VIII, 89, III, IV, XVI y XVII, 96 y 98), así como las renunciaciones y las licencias por más de un mes de los ministros de la corte, acordados favorablemente por el jefe del ejecutivo (Arts. 99 y 100); cuando la cámara de diputados apruebe ciertos nombramientos (Arts. 73, frac. VI, 74, frac. VI y 89, Frac. XVII); cuando la comisión permanente sustituye al congreso o a una de las cámaras en algunas de las anteriores facultades de aprobación.

Difiere un tanto de las hipótesis anteriores la consistente en la verificación y aprobación de la cuenta anual que debe rendir el presidente ante el congreso (art. 73. XXVIII). En este caso el congreso no es copartícipe de la administración de los caudales públicos, sino simple revisor de la cuenta en que aquélla administración se concreta.

19. En la constitución de 1857 la iniciativa del presupuesto de egresos correspondía exclusivamente al presidente, puesto que el art. 69 disponía que ‘el día penúltimo del primer periodo de sesiones presentaría el ejecutivo a la cámara de diputados el proyecto de presupuestos del año próximo siguiente’.

Ante el vacío que dejó en la constitución actual la supresión de aquel mandamiento , Emilio Rabasa, consideraba que el mismo seguía vigente como derecho supletorio, a manera de supervivencia constitucional.

20. Aparte de las excepciones consignadas en el inciso “h” del art. 72, existen otros dos casos en que la iniciativa debe presentarse precisamente ante la cámara de diputados: el caso de la cuenta anual que rinde el Ejecutivo (Art. 65 frac. I) y el de destitución de funcionarios judiciales (Art. 111 *in fine*).

CLASIFICACIONES DE LAS FACULTADES DE LAS CÁMARAS FEDERALES

Clasificación desde el punto de vista de actuar las Cámaras.

Desde el punto de vista de la manera como actúan las Cámaras federales, sus facultades pueden clasificarse en cuatro grupos:

a) *Facultades del Congreso de la Unión.* Son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras. Esto quiere decir que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después. Las facultades del Congreso de la Unión están reunidas, en su mayor parte, en la enumeración que de ellas hace el Art. 73; pero en varios otros preceptos constitucionales, hay dispersas otras facultades de esta primera clase.

b) *Facultades exclusivas de cada una de las dos Cámaras.* Son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a la que corresponde dicha facultad y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra Cámara. El Art. 74 enumera las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el Art. 76 las de la Cámara de Senadores.

c) *Facultades del Congreso, como asamblea única.* Son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea. Los únicos casos que de esta forma de actuación consagra nuestra ley suprema, son los consignados en los arts. 84 y 85 (designación de Presidente de la República cuando falta el titular) , 87 (protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su cargo), y 69 (apertura de sesiones ordinarias). Salvo en el caso de los dos primeros artículos en que el Congreso reunido recibe de la Constitución el nombre de Colegio Electoral, en los demás casos no tiene nombre especial.

d) *Facultades comunes de las dos Cámaras.* Son las que, sin ser exclusivas de cada Cámara, se ejercitan separada y sucesivamente por ambas Cámaras. Se distinguen de las facultades exclusivas en que cada Cámara tiene las mismas facultades, pero a diferencia de las del Congreso de la Unión el ejercicio de cada una de ellas se agota en la Cámara respectiva.

El Art. 77 enumera esta clase de facultades, que son puramente de administración interior de cada Cámara.

Las Cámaras sólo pueden actuar válidamente cuando lo hacen en uso de

las facultades que les corresponden, según la clasificación precedente. De no ser así, el acto es nulo por falta de competencia e invade una jurisdicción ajena. Una facultad exclusiva del Senado no puede ser ejercitada por la Cámara de Diputados ni por el Congreso de la Unión.

Una facultad del Congreso de la Unión (que como tal debe ser ejercitada sucesiva y separadamente por cada Cámara), no puede ser realizada por la reunión de las dos Cámaras en una sola asamblea.

La distribución de competencias entre las Cámaras es una consecuencia del sistema bicamarista y constituye un mecanismo más de limitaciones al poder federal, que ya las tenía por virtud del sistema federal y de la división de poderes. Así, pues, el poder público se fracciona por tres conceptos: por la distribución de competencias entre la Federación y los Estados; por la distribución de competencias entre los tres Poderes federales y por la distribución de competencias entre las Cámaras de la Unión.¹

Las dos Cámaras suelen respetar las competencias que dentro del Poder Legislativo instituye la Constitución. Como ejemplo singular de invasión de jurisdicciones, aunque carente de toda importancia práctica, puede citarse el ocurrido en septiembre de 1932, cuando renunció el Presidente Ortiz Rubio y fue designado en su lugar el general Abelardo Rodríguez. Las dos Cámaras, reunidas en la asamblea única que para la designación de Presidente previenen los Arts. 84 y 85, aceptaron la renuncia y eligieron sustituto. De esos dos actos, el primero no correspondía a la asamblea única, sino a las Cámaras de la Unión, actuando en forma ordinaria, es decir, separada y sucesivamente. Este escrúpulo constitucional podría llegar a tener importancia práctica, cuando en una Cámara prevaleciera mayoría opuesta a la de la otra; reunidas en una sola asamblea las dos Cámaras, la mayoría de diputados podría abatir a la mayoría de senadores, por el menor número de miembros del Senado; separadas las dos Cámaras, tendrían que seguirse los trámites ordinarios de votación por separado y entonces la mayoría adversa del Senado podría detener hasta el siguiente período de sesiones, por lo menos, la aceptación de la renuncia.

Desde el punto de vista material.

Desde el punto de vista material, las facultades del Congreso pueden ser legislativas, ejecutivas o jurisdiccionales.

Ya hemos expuesto, al tratar de la división de Poderes, que ésta implica en nuestra Constitución una separación de órganos, pero no de funciones; es pues, una división flexible y no rígida.

La flexibilidad de la división de Poderes se manifiesta, entre otros aspectos, por la atribución de facultades de distintas clases que opera en beneficio de cada

órgano. Así es como se explica que el Congreso de la Unión, además de las facultades legislativas que por su naturaleza le corresponden, tenga algunas otras que son ejecutivas o jurisdiccionales.

De aquí que las funciones de los Poderes deban considerarse desde el punto de vista del órgano al que corresponden y desde el punto de vista de la naturaleza misma de la función. El primer aspecto es el formal o subjetivo, el segundo es el material u objetivo. Es este último el que por el momento nos interesa, a fin de clasificar los actos del Congreso (todos formalmente legislativos) de acuerdo con su contenido intrínseco materialmente legislativos, ejecutivos o jurisdiccionales.

Facultades legislativas, jurisdiccionales y administrativas.

El acto legislativo, desde el punto de vista material, es el que “crea una situación jurídica general, impersonal, objetiva”.² Así entendido el acto legislativo, puede expresarse mediante la ley o el reglamento, pues ambos consignan una situación como la descrita, con la diferencia -que examinaremos más adelante- de que el reglamento hace referencia a una ley y es expedido por el órgano ejecutivo.

Fuera de este acto secundario y subordinado que es el reglamento, la expresión propia del acto legislativo es la ley. Ahora bien, una ley puede emanar de alguno de estos tres órganos: del Congreso, del Presidente de la República o del Poder Constituyente Permanente.

Cuando el Congreso expide una ley, coinciden en la realización del acto el aspecto formal (por provenir del legislativo) y el aspecto material (por tratarse de un acto que crea una situación jurídica general, impersonal, objetiva). Cuando el Presidente expide una ley, no existe en ésta sino el aspecto material; tal cosa sólo puede ocurrir constitucionalmente en ejercicio de las facultades extraordinarias que autorizan los artículos 29 y 49; en los casos del segundo párrafo del art. 131, así como en la celebración de tratados según el artículo 89 fracción X.³ Y cuando el órgano constituyente del artículo 135 expide una ley, vuelven a concurrir en el acto los aspectos formal y material, por emanar dicho acto de un órgano legislativo (así sea especial) y por llenar los requisitos de generalidad, impersonalidad y objetividad.

La ley, como acto del Poder Legislativo, es obra siempre del Congreso y nunca de una sola Cámara en ejercicio de sus facultades exclusivas ni de la Comisión Permanente. Si se examina cada una de las facultades exclusivas de las Cámaras o de la Permanente, se advertirá que ninguna de ellas se refiere sino a una situación concreta. Inclusive la facultad del Senado de aprobar los tratados que celebre el Presidente, es un acto que determina una situación jurídica para un caso concreto, aunque dirigido a consolidar la situación general y abstracta que

crea el Presidente al celebrar el tratado, el cual sí es por regla general un acto materialmente legislativo.⁴

Hemos considerado hasta aquí el acto legislativo desde el punto de vista de la situación jurídica que crea. Debemos agregar ahora que las mismas características que hemos apuntado para dicha situación jurídica, corresponden a la voluntad que anima al acto legislativo, la que “es una voluntad general, abstracta, hipotética, condicionada a la verificación de determinados hechos, los cuales, por regla general, pueden producirse un número indefinido de veces”.⁵ “Siempre que se verifica el hecho o el grupo de hechos previstos por la norma, se forma una *voluntad concreta de ley*, en cuanto en virtud de la voluntad general y abstracta nace una voluntad particular que tiende a actuar en el caso dado”.⁶ “En la mayor parte de los casos, la voluntad concreta de ley tiende a realizarse, en primer lugar, mediante la prestación que una persona está obligada a hacer a otra, de tal suerte que al derecho de una parte corresponde una obligación de la otra”.⁷

En esas condiciones, el cumplimiento de la voluntad concreta de la ley debe realizarse primordialmente por la prestación voluntaria del obligado. Pero es posible que ésta falte, ya sea porque la tutela concedida por la ley sea incierta u oscura, o ya porque aunque sea clara, el obligado se rehúse a acatarla, por insolvencia o por mala voluntad.⁸ Es en estos casos en que la voluntad concreta de la ley no se cumple mediante la actividad del obligado, cuando es preciso sustituir tal actividad del particular por la actividad del órgano público. Esta última actividad es la *jurisdicción*. “La jurisdicción, puede ser definida -dice el autor que más certeramente ha abordado el difícil tema- como la función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la sustitución, por la actividad de los órganos públicos, de la actividad de los particulares o de otros órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea, al hacerla prácticamente efectiva”.⁹

Si la distinción entre el acto legislativo (manifestación de la voluntad general y abstracta) y el acto jurisdiccional (declaración de la voluntad concreta de la ley) es fácilmente perceptible, no acontece lo mismo con la diferencia entre el acto jurisdiccional y el administrativo, por virtud de que ambos se pueden contraponer, como actuación de ley, al acto legislativo. Para Rocco, el concepto de jurisdicción, especialmente en sus relaciones con la función administrativa, es un problema aún no resuelto en la ciencia jurídica.¹⁰

Consideramos que las ideas de Chiovenda son las que suministran más luz en el arduo problema. Según ellas -como lo acabamos de ver- la actividad jurisdiccional es siempre una actividad de sustitución; precisamente la sustitución por una actividad pública de una actividad de otro, es decir, la jurisdicción funciona siempre en lugar de otro. “Esto falta en la administración. La administración es una actividad por sí misma, impuesta directa e inmediatamente por la ley a los órganos públicos. Lo mismo que el propietario obra por cuenta propia, en los límites de su

derecho de propiedad, la administración pública, en los límites de su poder, obra por cuenta propia y no en lugar de otro. Y cuando satisface, reconoce, reintegra o repara derechos ajenos, no hace otra cosa distinta de lo que el deudor al pagar a su acreedor, o el poseedor al restituir la cosa a su dueño. En otros términos, el juez obra *actuando la ley*; el órgano de la administración, *en conformidad con la ley*; el juez considera la ley en sí misma; la administración la considera como norma de su propia conducta. Y aún más: la administración es una actividad *primaria* u *originaria*; la jurisdicción es una actividad *secundaria* o *coordinada*. Así es como puede entenderse la distinta función que desempeña el juicio lógico respecto de las dos actividades. También la administración juzga, puesto que no obra sino sobre la base de un juicio; pero *juzga* de su propia *actividad*. En cambio, la jurisdicción juzga *de la actividad ajena* y de una voluntad de ley que concierne a otros”.¹¹

De lo dicho se infiere que frente al acto legislativo, que es creación de la ley, existen dos actos que son aplicación de la ley a casos concretos: el acto jurisdiccional, que presupone la contienda entre partes y que para resolverla reemplaza la actividad particular omisa por la actividad estatal, de acuerdo con una ley preestablecida; y el acto administrativo, que es la actividad que el Estado desarrolla al aplicar una ley, también preexistente, a las relaciones directas -y no de sustitución- del propio Estado con los particulares o con otros órganos del Estado.

Las ideas que se acaban de exponer pueden servir, no sólo para penetrar en la naturaleza del acto legislativo, sino también para determinar la de los demás actos del Congreso, de las Cámaras o de la Comisión Permanente, que no participan de dicha naturaleza. En efecto: según anteriormente lo advertimos, la división de Poderes adopta entre nosotros formas atenuadas, una de ellas consistente en atribuir a un Poder ciertas facultades que por su índole corresponden a otro Poder. La doctrina desarrollada (o cualquiera otra que la perfeccione) permitirá determinar el contenido legislativo, administrativo o jurisdiccional de cada una de las facultades que la Constitución otorga al órgano legislativo y, en su caso, a los otros dos Poderes.

Leyes orgánicas, reglamentarias y ordinarias.

Hablemos ahora de una división de los actos propiamente legislativos del Congreso, los cuales suelen clasificarse: en leyes orgánicas, en leyes reglamentarias y en leyes ordinarias. Las dos primeras clases se oponen a la última, por cuando aquéllas tienen por objeto poner los medios para que pueda funcionar un precepto de la Constitución, en tanto que las leyes ordinarias son simplemente el resultado de una actividad autorizada por la Constitución.

Entre la ley orgánica y la reglamentaria existe una diferencia evidente. Ley orgánica es la que regula la estructura o el funcionamiento de alguno de los órganos del Estado; por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

Federación, la de Secretarías y Departamentos Autónomos, la del Ministerio Público Federal. Ley reglamentaria es la que desarrolla en detalle algún mandamiento contenido en la Constitución; ejemplo, la Ley Reglamentaria del Art. 27 constitucional.¹²

Las denominaciones que mencionamos no suelen emplearse con exactitud por nuestros legisladores. Así el estatuto llamado “Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios” es a pesar de su nombre, una ley reglamentaria y no orgánica, porque desarrolla en detalle las disposiciones contenidas en el Art. 28, en el que no se crea ningún órgano de gobierno. Del mismo modo, la Constitución emplea a veces la palabra “reglamento” en lugar de “ley”; por ejemplo, señala como facultades del Congreso la de reglamentar la organización y servicio del ejército y la armada y la de dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional (Art. 73, fracs. XIII, XIV y XV) . En tales caso, y en otros más que pudieran señalarse, lo que el Congreso hace es expedir leyes ordinarias, en ejercicio de sus respectivas facultades; leyes que no son reglamentarias, por no hacer referencia a formaciones concretas de la Constitución, ni menos aún reglamentos, que son exclusivos del Presidente de la República y que suponen siempre una ley del Congreso.¹³

Entre ley reglamentaria y reglamento, la diferencia es puramente formal y de rango. Aquélla es expedida por el Congreso y desarrolla un precepto de la Constitución; éste es expedido por el Ejecutivo y desarrolla una ley del Congreso. Pero ambos ordenamientos se identifican en su esencia por cuanto los dos tienen su razón de ser, su medida y su justificación en relación con un ordenamiento superior, al cual hacen referencia y están subordinados.

Obligaciones y facultades de las Cámaras.

Las atribuciones de la Cámara pueden, por último, clasificarse en dos categorías: como obligaciones y como facultades propiamente dichas. Las primeras deben cumplirse en cada período de sesiones; las segundas pueden ejercitarse o no, de acuerdo con las circunstancias. El Congreso debe expedir cada año la ley de ingresos de la federación: es una obligación. Pero no está obligado a expedir, sino cuando las circunstancias lo exijan, un nuevo Código de Comercio: ésta es una facultad propiamente dicha. Hay, en fin, facultades que el Congreso jamás ha ejercitado, porque nunca se le ha presentado la oportunidad de hacerlo; así sucede, entre otras muchas, con la facultad de admitir nuevos Estados a la unión federal, en la hipótesis de la frac. I del 73.

Entre las numerosas atribuciones del Congreso de la Unión, se encuentran las siguientes facultades:

- Facultades del Congreso respecto al Distrito Federal.

- Facultades de las Cámaras en materia hacendaría.
 - Facultades del Congreso respecto al comercio entre los Estados de la Federación.
 - Facultades del Congreso en materia de guerra.
 - Facultades del Congreso en materia de salubridad general.
 - Facultades del Congreso en materia de educación pública.
-

REFERENCIAS

1. A su vez la rama local, surgida de la primera distribución, es susceptible de dividirse desde luego en los tres Poderes que instituye la Constitución de cada Estado-miembro.

2. GASTÓN JESÉ. *Los principios generales del Derecho administrativo*; Madrid, 1928, pág. 49.

3. Consideramos que los tratados son actos materialmente legislativos por cuanto establecen situaciones jurídicas generales, impersonales, objetivas. Pero importa para ese efecto que su origen esté en el acuerdo de varios gobiernos y que su duración dependa de varias voluntades. De todas maneras, mientras el tratado está vigente, su obligatoriedad para los habitantes del país reside exclusivamente en que, como la ley, es un mandamiento de las autoridades del propio país. Sin embargo, exponemos en contra la siguiente opinión:

“La esencia de la potestad legislativa estriba en estatuir leyes o, en otras palabras, en prescribir reglas para el gobierno de la sociedad, en tanto que la ejecución de las leyes y el empleo de la fuerza pública para esta finalidad o para la defensa común, parecen agotar las funciones del magistrado ejecutivo. El poder de hacer tratados no consiste, claramente, ni en una ni en otra cosa. No se relaciona con la ejecución de las leyes vigentes ni con la expedición de otras nuevas y menos aún con el empleo de la fuerza pública. Tiene por objeto hacer contratos con las naciones extranjeras, los cuales tienen fuerza de ley, pero ello en virtud de las obligaciones que impone la buena fe. No son reglas que el soberano dicta al súbdito, sino acuerdos entre dos soberanos. De allí que el Poder que nos ocupa aparezca como un departamento distinto y no pertenezca en rigor ni al Legislativo ni al Ejecutivo.” Hamilton. *El Federalista*, núm. LXXV.

4. No podemos aceptar, en consecuencia, la tesis de Gabino Fraga, quien considera que, desde el punto de vista formal, una ley puede ser obra de una de las Cámaras en uso de facultades exclusivas. Hay que hacer desde luego la salvedad de que el autorizado profesor no sostiene que una ley en sentido material puede ser obra de una sola Cámara. Sin embargo, ni siquiera respecto a la ley en sentido formal podemos estar de acuerdo con su tesis. Para fundarla, el autor expone dos argumentos de índole positiva, uno en favor y otro en contra. En contra –dice- existe el artículo 70, el cual sólo atribuye el carácter de ley o decreto a las resoluciones del Congreso, sin hacer alusión a las resoluciones exclusivas de las Cámaras; pero, en cambio –agrega-, cuando el artículo 72 establece que “todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras”,

está dando a entender que. también tiene la consideración formal de ley o decreto la resolución que sí sea exclusiva de alguna de las Cámaras (*Derecho Administrativo*, 1ª ed., pág. 27; 2ª ed., pág. 40). En nuestro concepto ninguno de esos dos preceptos habla en favor ni en contra de la tesis expuesta. El artículo 70 no tiene en cuenta las facultades exclusivas, por ser anterior a la implantación del bicameralismo y no precisamente porque quiera referirse en forma deliberada tan sólo al Congreso; además, de entenderlo literalmente, una sola Cámara tampoco podría expedir decretos, lo que es inadmisibles. En el artículo 72, la expresión “cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras” se puede referir gramaticalmente a la ley y al decreto, pero también puede aludir únicamente a decreto, que es el término que inmediatamente le precede. Esta expresión gramaticalmente equívoca (que como tal puede favorecer por igual a las dos tesis) sólo puede entenderse constitucionalmente como referida a decreto, que por ser acto creador de situaciones concretas sí está al alcance de cada Cámara aislada y sirve de medio para ejercitar sus facultades exclusivas.

5. CHIOVENDA: *Instituciones de Derecho Procesal Civil*; T. I, Madrid, 1936; página 2.

6. *Id.*, pág. 2.

7. *Id.*, pág. 2.

8. ALFREDO ROCCO: *La Sentencia Civil*, pág. 8 y 9.

9. CHIOVENDA: *Op. cit.*, T. II, Madrid, 1940; pág. 1.

10. *Op. cit.*, pág. 14.

11. *Op. cit.*, T. II, pág. 10.

12. Manuel Herrera y Lasso ha clasificado las leyes de la siguiente manera: “La Constitución es la ley primaria y las que de ella emanan son leyes *secundarias*, dictadas por el Congreso en ejercicio de facultades específicas sobre materia distinta de la Constitución, o leyes secundarias que expiden el Congreso y las legislaturas de los Estados, en su respectiva jurisdicción, sobre preceptos de la Constitución misma. Estas últimas las he subdividido -inventando un tercer término de clasificación- en *orgánicas* (las que regulan la estructura o el funcionamiento de un órgano de autoridad federal); *reglamentarias* (las que desarrollan en detalle un Mandamiento constitucional); y *complementarias* (las que no son desarrollo del germen constitucional, sino adición al texto de la ley primaria y tienen como materia la fijación del alcance de las garantías individuales). Las primeras y las segundas son leyes federales; las complementarias son leyes locales estatuidas por el Congreso Federal para el Distrito y Territorios y por las legislaturas de los Estados para cada uno de ellos” (Diario *Excelsior*, dic. 29 de 1950).

13. La confusión en el empleo de los términos culmina cuando en la frac. XI, inciso “b” del art. 27, se habla de “leyes orgánicas reglamentarias”.

FACULTADES EXCLUSIVAS DE CADA CÁMARA

Bases para distribuir entre las Cámaras las facultades exclusivas.

Cuando en 1874 se implantó el bicammarismo, fue necesario seleccionar algunas de las facultades otorgadas al Congreso, constituido hasta entonces por la Cámara única, a fin de distribuir las como exclusivas entre ambas.

El Congreso conservó el mayor número de facultades y las más importantes, entre ellas las de índole legislativa. La distribución de las que se entregaron como exclusivas a las Cámaras, estuvo presidida teóricamente por el principio general que señorea el bicammarismo de tipo federal, pues los autores de la reforma se propusieron dotar a la Cámara de Diputados de las facultades que “afectan inmediata y directamente al individuo como individuo, que es lo que constituye el elemento popular”, y a la de Senadores de “las que inmediata y directamente afecten el interés colectivo de los Estados, que es lo que constituye el elemento federativo”.

Priva ese criterio cuando a la Cámara popular se encomiendan ciertas funciones relacionadas con los fondos públicos, por estimarse generalmente que a dicha Cámara incumbe el conocimiento de lo que, como la recaudación de contribuciones, es más oneroso para el pueblo. O cuando al Senado se le faculta para dar su consentimiento a fin de que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de los respectivos Estados o Territorios, o bien se le hace intervenir en los casos de las fracs. V y VI del art. 76, que afectan directa y esencialmente a los Estados.

Pero se adopta otro criterio (el de mayor ponderación e imparcialidad) , cuando se atribuyen al Senado funciones de Gran Jurado o las relacionadas con los nombramientos, licencias y renunciaciones de los ministros de la Corte.

La facultad del Senado de aprobar los tratados celebrados por el Presidente de la República tiene un motivo del todo diferente a los anteriores, pues deriva del papel en cierto aspecto de Consejo del Ejecutivo que los constituyentes norteamericanos trataron de conferir a dicha Cámara.

Hay, por último, otras facultades del Senado que de conformidad con el principio general que presidió la distribución, deberían corresponder a la Cámara popular, como son la autorización para la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país y la designación de empleados superiores de Hacienda, cuestiones ambas relacionadas con la contribución de sangre y de dinero.

Después de la explicación que precede, vamos a estudiar, entre las facultades exclusivas que consagran los art. 74 y 76, las que no hemos visto en relación con otros preceptos constitucionales.

Facultades de la Cámara de Diputados contenidas en las fracciones I, VI y VII del artículo 74 y facultades del Senado consignadas en las fracciones II, III, V, VII y IX del 76.

La primera de las facultades exclusivas que el Art. 74 confiere a la Cámara de Diputados, consiste en “erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República”.

Por la redacción del precepto, la facultad que se atribuye a la Cámara de Diputados podría confundirse con la que el Art. 84 confiere al Congreso para que, reunido en Colegio Electoral, nombre Presidente interino o sustituto, cuando falta el titular, ¿Qué diferencia hay entre las dos facultades? La diferencia está en que la consagrada por la fracción I del 74 se refiere a la intervención que tiene la Cámara de Diputados, conforme a la ley Electoral, en la calificación de la elección popular de Presidente Constitucional, mientras que el artículo 84 consagra la facultad que tiene el Congreso (integrado en este caso por la reunión de las dos Cámaras) para designar Presidente cuando falte el titular.

Las fracs. II, III y IV del Art. 74 consagran facultades de la Cámara de Diputados en relación con el manejo de fondos públicos; las estudiamos ya al referirnos a las facultades hacendarias de las dos Cámaras.

La frac. V del 74, así como la VII del 76, tienen que ver con el desafuero de los funcionarios que gozan de inmunidad; las reservamos para el capítulo relativo a responsabilidades de funcionarios públicos (artículos 108 a 114) .

Por lo que hace al nombramiento de funcionarios judiciales, la Constitución quiso encomendarlo al Presidente de la República con aprobación de las Cámaras. Al efecto, dio a la de Diputados la facultad exclusiva de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y de los Territorios (Art. 74, frac. VI) y atribuyó a la de Senadores la facultad también exclusiva de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos funcionarios (Art. 76, fracción VIII). No era necesario que en dichas disposiciones especiales se hicieran constar tales facultades, puesto que están reconocidas en otros lugares de la Constitución, cómo son, respectivamente, los arts. 73, fracción VI, 96 y 100; como si ello no fuera bastante

reitéranse iguales facultades en el Art. 89 fracs. XVII y XVIII.

Según la frac. VII del 74, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111”. Esta facultad es exactamente igual a la que, también como exclusiva, concede al Senado la frac. IX del 76. Como las dos Cámaras tienen idéntica atribución, ésta no puede ser exclusiva de ninguna de las dos, sino que es facultad del Congreso de la Unión, que como tal se ejercita separada y sucesivamente en cada Cámara. El párrafo final del Art. 111 aclara el error que se cometió al incluir en los arts. 74 y 76 la facultad a que aludimos. Ese párrafo previene que el Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de los ministros de la Suprema Corte, de los magistrados del Tribunal Superior del Distrito y de otros funcionarios judiciales; en estos casos, si la Cámara de Diputados, *primero* y la Cámara de Senadores *después* declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a una nueva designación. Así pues, trátase en el caso de una facultad del Congreso, cuya única singularidad consiste en que su ejercicio debe iniciarse ante la Cámara de Diputados, como un caso de excepción a los enumerados por el inciso “h” del art. 72.

Tocante a las facultades exclusivas del Senado, distintas de las que ya hemos considerado, debemos decir que las consagradas por las cuatro primeras fracciones del Art. 76 sirven para que el Senado participe en los actos del Ejecutivo que según tales fracciones exigen para su validez la aprobación de aquella asamblea. Mediante dicha intervención de uno de los órganos legislativos en la función administrativa, la separación de poderes se mitiga y resulta un acto mixto, en el que participan dos poderes.¹

Intervención del Senado en los tratados.

De las cuatro fracciones iniciales del Art. 76 a que acabamos de aludir al final del párrafo anterior, sólo interesa a nuestro estudio la fracción que a partir de la reforma constituyente de 1977 consigna dos al parecer diversas facultades exclusivas del Senado.

Consiste la primera en “analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso”. La segunda es reiteración, con secundarias modificaciones de forma, de la facultad única que consagraba el texto anterior de dicha fracción I y que ahora dice así: “además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que

celebre el Ejecutivo de la Unión”.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial no es suficientemente explícita para justificar el agregado de que fue objeto la fracción, ya que después de mencionar la actual segunda parte desde antes existente como única, comenta así al párrafo añadido: “El análisis de la política exterior vendría a complementar esta facultad que está conferida al Senado.”

No como facultad nueva (según lo deja entender el adverbio “además” de la adición) ni tampoco a título de complementaria de otra ya existente (como lo dice la exposición de la iniciativa) cabría interpretar la potestad del Senado para analizar la política exterior del Ejecutivo, expuesta en los informes anuales ante el Congreso. Estos informes sirven simplemente para enterar a las Cámaras, y por su conducto al país, de la labor ya realizada por el Ejecutivo durante el año precedente. Se presentan para dar noticia, de ninguna manera para ser aprobados o repudiados, de suerte que el análisis que de ellos se haga no pasa de ser una mera glosa. Ni en relaciones exteriores ni en ninguna otra materia, se ha necesitado nunca facultad expresa para que las Cámaras analicen esta clase de informes. Sería peligroso suponer que un comentario de tal índole llegara a influir constitucionalmente, en pro o en contra, en el informe de labores del Ejecutivo, a lo que pudiera conducir el empeño de considerar la facultad adicionada, no como añadido superfluo, sino como precepto nuevo con contenido propio.

Reduzcámonos, de este modo, al estudio de la que si es facultad decisoria del Senado, a saber, la de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República. .

La Constitución hace intervenir en las relaciones internacionales, de modo y en medida diversos, al Presidente de la República, al Congreso de la Unión, y al, Senado.

El Presidente representa a México en sus relaciones con los demás países y con este título acredita y recibe enviados diplomáticos, se comunica con los gobiernos extranjeros y es el único Poder que en materia internacional es informado oficialmente. La jefatura suprema de las fuerzas armadas y el liderazgo político, apoyan y autorizan su acción internacional.

El Congreso tiene posibilidad de participar en la política extranjera mediante su facultad constitucional de declarar la guerra y por aquella otra facultad que hemos considerado impracticable de autorizar a los Estados-miembros para hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera. Su posibilidad de intervención en el orden práctico, así sea indirectamente, estriba en el manejo de los recursos financieros, ya por el Congreso en los impuestos, ya por la Cámara de Diputados en los gastos.

Y así llegamos a la función de aprobar los tratados celebrados por el Presidente, que la Constitución otorga al Senado. Acogida de la Carta de

Filadelfia,² esa facultad tiene que ser estudiada principalmente a la luz de la experiencia norteamericana, señalando al efecto sus semejanzas y diferencias.

De acuerdo con el texto que analizamos, la celebración de un tratado se integra en nuestro derecho público interno por la concurrencia de dos voluntades, como son la del Presidente y la del Senado, tomada la de este último por mayoría de votos de los presentes.³ Surge así en el derecho interno un acto único, aunque complejo, que a su vez es acto unilateral en la esfera del derecho de gentes, puesto que para la producción del acto bilateral, que es el tratado, se necesita la concurrencia de voluntad del otro Estado contratante.

Las negociaciones entre plenipotenciarios como representantes de los jefes de Estado, culminan en la conclusión del tratado, el cual no obliga por ese solo hecho, pues a diferencia del mandato civil los plenos poderes reservan siempre para el representado la facultad de ratificar o no el tratado concluido.

En nuestro derecho constitucional el Presidente de la República no puede llevar a cabo la ratificación del tratado, sin la previa aprobación de este por el Senado. Así pues, el acto propiamente de derecho interno como es la aprobación del Senado, es acto intermedio entre otros dos que pertenecen al derecho internacional, a saber: la conclusión del tratado por los plenipotenciarios y su ratificación por el Presidente.

La concepción originaria del Senado como alto consejo del Ejecutivo, hizo pensar en los Estados Unidos que dicho organismo debía participar con voluntad activa y propia en la confección de los tratados, de suerte que su “consejo” al Presidente debía ser previo a la conclusión del tratado y su “consentimiento” posterior a la conclusión, para dar así contenido a las dos expresiones de aconsejar y de consentir que consagra el texto constitucional; pero tal interpretación se ha abandonando de hecho, para quedar la aprobación del Senado como referida únicamente a un tratado ya concluido por el Presidente.⁴

He aquí una diferencia del texto extranjero con el nuestro, pues en éste la facultad del Senado es tan sólo de “aprobar” y no de “aconsejar”.

El Senado puede desaprobado un tratado concluido por el Presidente, o introducir en él enmiendas o reservas. En el primer caso el Presidente no puede constitucionalmente ratificar el tratado y si lo hiciere, aparte de su responsabilidad constitucional crearía una doble situación jurídica: la de invalidez del tratado en el orden interno conforme al artículo 133 y la de su existencia en el orden internacional mientras subsista la voluntad del otro Estado signatario, pues debe entenderse que internacionalmente el Senado no es parte en la celebración de los tratados, la que se consuma por la voluntad bilateral de los Estados signatarios expresada mediante la ratificación de los jefes de Estado. En cuanto a las enmiendas o reservas, carecen de eficacia mientras no sean aceptadas por el Estado co-contratante; según su importancia se traducen en el repudio total o parcial

del tratado.

La aprobación del Senado autoriza al Presidente a llevar a cabo la ratificación, pero no lo obliga a hacerlo, a diferencia de la desaprobación que lo pone en el trance de no ratificar el tratado. Ello se debe a que, una vez satisfecho el requisito interno de la aprobación de la Cámara Alta, la voluntad del Presidente queda libre para actuar en el plano internacional, al que pertenece la ratificación de los tratados. Otra sería la solución si se entendiera que la voluntad del Senado se proyecta en la esfera internacional, integrando con la del Presidente la voluntad del Estado Mexicano; pero esta tesis, que como hemos visto se discutió en otro tiempo en Estados Unidos, sería insostenible dentro de nuestro texto constitucional, donde la facultad es de aprobar, no de dirigir ni de aconsejar.

Nuestra Constitución, al igual que la norteamericana, no concede intervención al Senado en la abrogación y en la denuncia de los tratados. La facultad, por lo tanto, pertenece: exclusivamente al Presidente como incluida en la atribución general de dirigir las negociaciones diplomáticas.⁵

Señalemos una última e importante diferencia entre el texto norteamericano y el nuestro. En aquél la aprobación del tratado debe ser por un mínimo de dos tercios de los senadores presentes; en el nuestro basta la simple mayoría ordinaria, puesto que no se establece una mayoría especial.

El precepto mexicano enmendó en este punto un desacierto evidente de su modelo. En efecto: la Constitución de Estados Unidos permite que una minoría de senadores ponga en jaque la política internacional del Presidente, que inclusive puede ser aceptada por la Cámara de Representantes; para ello basta con que niegue su aprobación un tercio más un voto de los senadores presentes. Es lo que suele designarse como el veto del Senado, que a diferencia del veto del Ejecutivo carece de correctivo constitucional.

La política aislacionista de Norteamérica, que hasta antes de la Segunda Guerra Mundial trató de eludir compromisos internacionales que pudieran envolverla en conflictos europeos, halló en el veto del Senado el arma necesaria para malograr los propósitos del Presidente. Los dos casos mas notables en que una minoría del Senado impidió la ratificación de compromisos verdaderamente trascendentales, consistieron en el repudio del Tratado de Versalles y en la negativa a adherirse al estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional; en el primero, 49 votos en pro fueron derrotados por 35 en Contra y en el segundo 52 afirmativos perdieron contra 36 negativos.

A falta de algún remedio expresamente previsto en la Constitución, la práctica norteamericana ha burlado el veto senatorial en numerosos casos, mediante la interpretación de que no necesitan la aprobación del Senado los acuerdos internacionales distintos de los actos solemnes conocidos como tratados, especialmente los actos llamados convenciones. Esta práctica,

cuya constitucionalidad ha sido muy discutida en Estados Unidos, no podría implantarse entre nosotros, porque a diferencia del precepto norteamericano que sólo habla de tratados, el nuestro incluye también las convenciones. Por lo demás, la diferencia entre las dos Cartas tocante a la mayoría suficiente para aprobar tratados, hace innecesario entre nosotros el recurso de que se ha echado mano en Estados Unidos.

Aparte de la política de aislamiento que desde la segunda Gran Guerra ha sido sustituida por una activa colaboración internacional, el Senado norteamericano se muestra particularmente celoso de las facultades de los Estados-miembros y del Congreso general. De este modo se rehúsa habitualmente a aprobar los tratados que se traduzcan en modalidades a la legislación de los Estados y aquellos otros que puedan menoscabar las facultades del Congreso.⁶ Tratase en el fondo de la tendencia a evitar los tratados inconstitucionales, cuestión extremadamente delicada en los regímenes como el nuestro y el norteamericano, en dónde el derecho de la Constitución prevalece sobre el internacional (Vid. *Supra*, capítulo 11.).

La facultad del Senado para declarar desaparecidos los poderes de un Estado y designar Gobernador provisional. Práctica viciosa e interpretación constitucional.

Réstanos por examinar dos facultades del Senado, que en virtud de su importante destino merecen especial atención: las consignadas en las fracs. V y VI del 76.

Según la primera parte de la frac. V, es facultad del Senado “declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado al caso de nombrarle un gobernador provisional, el cual convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado”.

El precepto no fue obra del Constituyente de 1856, sino de los reformadores de 1874. Varios casos que si presentaron bajo la vigencia de la primitiva Constitución, demostraron que para la acefalía de los gobiernos locales no se encontraba solución alguna dentro del pacto federal.⁷ El artículo 122 (entonces 116) invocado varias veces, no servía para el caso, pues ya hemos visto que se refería a la hipótesis en que la federación debe prestar ayuda a Poderes legítimos de un Estado, amenazados por violencia exterior o trastorno interior (*supra*, cap. X, núm. 55) . Tampoco podía utilizarse la actual frac. VI del 76, igualmente introducida por la reforma de 1874, ya que se creó para resolver conflictos entre los Poderes de un Estado, lo que presupone la existencia de los mismos. La fracción V, que estamos comentando, tuvo por objeto proveer a la situación provocada por la

desaparición de los Poderes de un Estado, teniendo en cuenta que las entidades federativas no son Estados independientes, sino que en virtud del pacto federal su suerte interesa a la federación.

Los reformadores del 1874 tenían ante sí dos vacíos de la ley suprema que llenar: los conflictos políticos entre los Poderes de un Estado y la desaparición de esos Poderes. Los dos problemas se mezclaron y confundieron al principio de la discusión. El 2 de abril de 1872 se presentó ante el Congreso de la Unión el dictamen sobre las reformas propuestas años atrás, por Lerdo de Tejada, donde se atribuía como facultad del Senado la siguiente: “Dirimir, oyendo al Ejecutivo, en la forma y términos que señale la ley, toda cuestión política que ocurra entre los Estados o entre los Poderes de un Estado, respecto de su régimen interior.” Esta facultad, que por lo que toca a las cuestiones políticas entre los Poderes de los Estados habría de engendrar la fracción siguiente, desapareció por lo pronto ante las objeciones de algunos diputados, para ceder su sitio a esta otra facultad: “Dictar las resoluciones necesarias para restablecer el orden constitucional en los Estados en que hayan desaparecido sus Poderes constitucionales...”⁸

La extensa discusión orilló a presentar nuevo dictamen: “Declarar, cuando el orden constitucional hubiese desaparecido en un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo Federal, con aprobación del Senado, y dicho funcionario no podrá ser electo gobernador en las elecciones que se verifiquen por virtud de la convocatoria que se expidiere.”

Todavía se hizo una modificación de importancia en lugar de la expresión “cuando el orden constitucional hubiese desaparecido”, se dijo “cuando hayan desaparecido los Poderes constitucionales ejecutivo y legislativo”.

La que fue en esos términos frac. V del Art. 72-B en la Constitución de 1857, pasó a ser en la de 1917 la frac. V del Art. 76, con sólo dos diferencias: es presupuesto de la facultad del Senado que hubieren desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado y no sólo el Ejecutivo y el Legislativo, y el nombramiento de gobernador provisional se hace ahora por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República en lugar de hacerlo el Presidente con la aprobación del Senado.

La historia del precepto permite descubrir el origen de la aplicación fraudulenta que se ha venido haciendo del mismo. Cuando los Poderes de un Estado se muestran insumisos respecto a los Poderes Federales, principalmente en los casos de política electoral,⁹ o cuando se enseñorea la anarquía en un Estado por choques de los Poderes locales entre sí o por causa del malestar popular, es costumbre que el Senado declare desaparecidos a los Poderes porque *el orden constitucional ha desaparecido en el Estado*. Con ello el Senado de la República

aplica un texto que deliberada y expresamente rechazó el reformador de 1874 al eliminar la expresión “cuando el orden constitucional hubiere desaparecido”, y que rechazado debe entenderse por el Constituyente de 1917, al adoptar el texto que lo reemplazó: “Cuando hayan desaparecido los Poderes...” El empleo de la expresión repudiada, no es sino el medio que ha encontrado la política del centro a fin de someter incondicionalmente a los gobiernos de los Estados, aunque con ello se hiera en la entraña al sistema federal.

Los antecedentes del precepto, la finalidad que con él se persiguió, su propio sentido literal y, más que todo, el papel que le corresponde dentro de la mecánica del sistema, obligan a otra interpretación, como enseguida se verá.

La facultad del Senado presupone una situación de hecho, anterior a su intervención y que no puede ser obra del Senado: que todos los Poderes del Estado hayan desaparecido. La definición de que los Poderes han desaparecido corresponde al Senado, pero debe hacerla con estricto apego a la realidad; no es admisible suponer una situación, que ni es un hecho ni cabe dentro de una hipótesis jurídica. La inexistencia de Hecho es fácilmente verificable; sólo puede ocurrir por muerte de los titulares o por abandono absoluto de sus funciones. La inexistencia de derecho sólo puede darse cuando los titulares originariamente legítimos se perpetúan en el poder, después de concluido su período, sin convocar a elecciones. Fuera de estos casos evidentes hay otros a que nos vamos a referir, que aparentemente pudieran incluirse en la misma regla.

El caso más común es el que antes mencionamos, cuando poderes reconocidos en un principio como legítimos se ponen en un momento dado al margen de la ley, por la comisión de actos inconstitucionales. En ese caso no hay lugar a declararlos desaparecidos, ya que la Constitución propone dos remedios, distintos del previsto por la frac. V del 76. Contra los actos violatorios de garantías, existe en favor del individuo el juicio de amparo; contra las violaciones a la Constitución y leyes federales, por parte de los gobernadores y de los diputados a legislaturas locales, existe el juicio de responsabilidad, según los arts. 108, 109 y 111, cuya consecuencia es la separación del puesto si el funcionario resulta culpable. Conforme a dichos artículos, la competencia de las Cámaras es distinta de la que tiene el Senado para declarar desaparecidos los Poderes de un Estado, la hipótesis es diferente y el procedimiento es otro, pues mientras en el caso de la frac. V del 76 no se oye en defensa a los titulares de los poderes que se presumen desaparecidos, en el caso de los artículos 108, 109 y 111 los presuntos responsables quedan sometidos a un procedimiento. Si como resultado del mismo los mandatarios son separados de su encargo, entonces sí puede funcionar la facultad del Senado para verificar la desaparición de los Poderes del Estado y proceder a nombrar Gobernador provisional.

Otro caso que se puede presentar consiste en que por la fuerza se impida a los gobernantes de un Estado el ejercicio de su autoridad, ya sea arrojándolos fuera

del Estado, encarcelándolos o de cualquier otro modo. En este supuesto tampoco hay lugar a declarar desaparecidos los Poderes, puesto que existen; lo que los Poderes de la Unión deben hacer es prestar su ayuda a las autoridades legítimas del Estado, a solicitud de la legislatura o del Ejecutivo, como lo previene el artículo 122. Igual solución cabe cuando los poderes legítimos no pueden establecer el orden dentro de su Estado, es decir, cuando hay trastorno interior (previsto especialmente por el Art. 122) ya sea por impotencia material de las autoridades o porque a raíz de las elecciones se disputan el poder dos o más partidos. En este último caso, la intervención del Ejecutivo Federal (no la del Senado) es muy delicada, pues el apoyo que prestare a los candidatos de un partido implica el reconocimiento de su legitimidad.¹⁰

Una vez que el Senado verifica el hecho consistente en haber desaparecido los Poderes de un Estado, debe declarar que es llegado el caso de nombrar gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado.¹¹ El nombramiento se hará a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, y en los recesos por la Comisión Permanente. La Constitución debería haber adoptado en este caso la regla general de la mayoría relativa, según la cual, cuando se trata de más de dos proposiciones o candidatos, obtiene el triunfo el que alcanza mayor suma de votos, cualquiera que ella sea.

Exigir la mayoría especial de dos tercios, está bien en aquellos casos en que, de no lograrse tal mayoría, subsiste la situación normal que pretendió modificarse por ejemplo, si no se reúnen los dos tercios de votos de diputados y senadores para una reforma constitucional, sigue vigente el precepto que se trató de reformar, esto es, se estima que la situación existente es la buena. En cambio, si ninguno de los tres candidatos que presente el Presidente de la República para gobernador provisional alcanza las dos terceras partes de votos del Senado (que equivale a la unanimidad cuando el *quórum* del Senado es el mínimo), el Estado queda acéfalo, lo que por ningún concepto es deseable. Corresponde a la ley secundaria atenuar en lo posible el inconveniente sistema de la Constitución, determinando el procedimiento que facilite, en votaciones posteriores, la reunión del número suficiente de votos en favor de uno de los tres candidatos.

Después de hablar del nombramiento de gobernador, la fracción que comentamos termina con las siguientes palabras: “El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso.”

¿A qué se refiere el párrafo final del precepto, que introdujo el constituyente de Querétaro y que dice: “esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso”? De referirse al párrafo que inmediatamente le

precede, resultaría que si la Constitución local lo autorizara, podría ser gobernador constitucional el que como gobernador provisional hubiera convocado a elecciones, lo cual es inadmisibles conforme al art. 115, uno de cuyos párrafos dispone que nunca podrá ser electo para el período inmediato el gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

Así, pues, el párrafo final de la frac. V tiene que referirse a la declaración de que han desaparecido los Poderes o al nombramiento de gobernador provisional. No es conveniente dejar que las constituciones locales puedan dotar a un funcionario o a un organismo de la grave facultad de declarar desaparecidos los Poderes del Estado, pues autoridad tan grande permitiría el abuso, ya sea para atemorizar a Poderes legítimos o bien para sostener a Poderes usurpadores; esa facultad debe corresponder exclusivamente a la federación, y ya hemos visto que aun así concedida se presta a mal uso. Por lo demás la anarquía interior, producto inevitable de la acefalía total, excluye la posibilidad de que el propio Estado resuelva su situación.¹²

No queda, pues, sino un extremo: lo que las constituciones locales pueden prever es la designación de gobernador provisional para convocar a elecciones, una vez que el Senado ha declarado la desaparición de los Poderes del Estado. Eso es lo que han hecho varias constituciones, entre ellas la de Michoacán, en su Art. 164, al disponer que en el caso de la fracción V del Art. 76 de la Constitución General, asumirán el Poder Ejecutivo, en su orden, el Presidente de la última Legislatura o el de la Diputación Permanente, el vicepresidente de la Legislatura, el último Secretario de Gobierno, el último Presidente del Supremo Tribunal de Justicia; la persona que asuma el Poder Ejecutivo convocará desde luego a elecciones, sujetándose en lo posible a la forma y términos prescritos por la Constitución local.¹³

El mal uso, desquiciante de nuestro sistema, así como los graves defectos que en lo que dice y en lo que calla presenta la “peligrosa facultad del Senado” que comentamos (según la llamó el dictamen que la presentó ante la asamblea de Querétaro) sólo pueden ser atenuados mediante la expedición de la ley reglamentaria de la frac. V, tan indispensable para proteger la autonomía de los Estados, cuanto indeseable para las tendencias centralizadoras de los Poderes Federales.¹⁴

La facultad del Senado para resolver las cuestiones políticas entre los poderes de un Estado; la facultad de la Suprema Corte para conocer de las cuestiones constitucionales que surjan entre los mismos poderes.

La frac. "VI del 76 considera como facultad exclusiva del Senado, la de "resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado".

El precepto parte del supuesto común de que entre los Poderes de un Estado han surgido "cuestiones políticas". Este supuesto es del todo distinto a aquel otro en que se coloca el Art. 105, al dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre los Poderes de un mismo Estado "sobre la constitucionalidad de sus actos". Las cuestiones constitucionales, cuyo conocimiento incumbe a la Suprema Corte por ser el más alto intérprete de la Constitución, se refieren a la competencia y facultades de los distintos órganos; nada tienen que ver con la legitimidad de origen de los gobernantes ni con la diversidad de criterio político que entre ellos pueda existir, todo lo cual pertenece a lo que la Constitución llama cuestiones políticas, para conocer de las cuales es competente el Senado.

Existiendo cuestiones políticas entre los Poderes de un Estado, la intervención del Senado se surte: a) a petición de uno de los Poderes; b) de oficio, cuando se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de arenas. De estos dos casos, el primero no presenta dificultad. En cuanto al segundo, se trata de un trastorno interior, en el que median las armas y que es provocado por la pugna entre sí de poderes legítimos lo cual quiere decir que dentro de la hipótesis general del Art. 122, conforme a la cual los Poderes de la Unión pueden prestar protección a los Poderes de un Estado en caso de trastorno interior, la frac. VI del 76 ha seleccionado el caso particular de que el trastorno sea provocarlo por querellas entre sí de los Poderes locales, y lía dado competencia al Senado para conocer de dicho caso. Y aunque la Constitución habla de interrupción del orden constitucional, ello no significa que el conflicto sea de orden constitucional, sino que la marcha normal, pacífica, de la administración se ha interrumpido.¹⁵

REFERENCIAS

1. La fracción II del artículo 76 considera facultad exclusiva del Senado la siguiente: "Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario (el Presidente de la República) haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga."

La ausencia de una ley destinada a reglamentar la facultad del Senado, ha dejado punto menos que inservible dicha facultad. El funcionario designado por el Presidente toma desde luego posesión de su cargo, sin esperar la ratificación del Senado, pues la fracción II del artículo 76 difiere del artículo 96 en que este último exige la aprobación previa del Senado para que los Ministros de la Suprema Corte, nombrados por el Presidente de la República, puedan tomar posesión de su cargo.

Tratándose de los nombramientos de la fracción II, el lapso entre el nombramiento y la ratificación suele ser bastante amplio. Si el Senado, llegado el momento, no ratifica, cabe preguntarse si el nombramiento cesa automáticamente. Más trascendental aún aparece la interrogante acerca de la validez de la actuación del funcionario (que a la postre dejó de serlo) durante el tiempo en que su nombramiento careció de ratificación. La respuesta a éstas y a otras cuestiones semejantes, corresponde darla a la ley reglamentaria, cuya falta ha despertado controversias de tiempo en tiempo sobre la aplicación del texto constitucional.

Tales controversias han surgido especialmente en torno a la ratificación de los grados de los altos jefes militares, ya que en materia castrense la jerarquía debe ser rigurosamente observada.

En noviembre de 1912, la negativa del Senado a ratificar, por razones de política opositora, los ascensos de un coronel y de un brigadier acordados por el Presidente Madero, hizo decir al Secretario de la Guerra que el Senado puede ratificar, pero no rectificar, los ascensos que requieren la ratificación, con lo que en la práctica se privaría al Senado de la voluntad propia que presupone la facultad de ratificar.

Cincuenta años más tarde, en noviembre de 1962, se presentó otro caso del todo semejante al anterior, en que el Senado negó su ratificación a los ascensos de un coronel y de un brigadier, por estimarlos irregulares. Ahora como entonces el Secretario del Ramo manifestó que la negativa del Senado no influía en la designación del Ejecutivo y con ese motivo se puso en claro que los militares con ascensos rechazados por la Cámara seguían ostentando el grado no admitido y percibiendo los haberes correspondientes al mismo, con evidente menosprecio de la resolución senatorial.

Ante la actitud, del Secretario de la Defensa, el criterio de los senadores se dividió, pues mientras unos reivindicaban la facultad de la Cámara, otros la vaciaban de todo contenido jurídico, al considerar que la negativa de ratificación es una mera sanción moral, que no modifica los hechos consumados.

Existe sin duda, como auténtica facultad, la que consigna la fracción II del artículo 76. En "ratificar" los nombramientos la hace consistir esa fracción 11; en "aprobar" los nombramientos hacen radicar su alcance las fracciones III y IV del artículo 89, empleando una expresión que vigoriza y presta relieve a la facultad del Senado. Aprobar es otorgar el asentamiento propio al acto ajeno, lo que se traduce en una adhesión voluntaria y no impuesta. Por ello el que puede aprobar puede desaprobar, tal como lo dice, refiriéndose a otra potestad similar del Senado, la fracción VIII del mismo artículo 76: "Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte...que le someta el Presidente de la República."

Si el Senado aprueba, su voluntad se suma a la del Ejecutivo, produciéndose así un acto de autoridad que es complejo por requerir el concurso de dos voluntades coincidentes. Si el Senado no aprueba, la coincidencia de voluntades no se da, lo que impide la formación del acto complejo de autoridad, único eficaz para hacer producir al nombramiento la definitividad de sus efectos jurídicos.

Manifiestamente el acto de nombrar por parte del Presidente es acto de autoridad, pero que no basta por sí solo para hacer desplegar al nombramiento la plenitud de sus efectos. El acto de

aprobar por parte del Senado es también acto de autoridad, que no es ciertamente un acto de nombrar, sino el de conferir al nombramiento emanado del Ejecutivo la suficiencia jurídica, indispensable para la perfección del nombramiento.

El mandamiento constitucional que examinamos viene desde la Constitución de 1824 (artículo 110, fracción VI) , pasó por las centralistas de 1836 y 1842 (artículos 53, fracción III de la 34 Ley Constitucional y 70 de la Constitución de 1842) y llegó a la de 1857 (artículo 85, fracción IV y 72, fracción B, inciso II de las reformas de 74) , de donde lo tomó la Constitución actual.

De todas las asambleas que acogieron tal disposición, sólo en la de 57 se discutió su razón de ser. Dos miembros distinguidos del Constituyente, Zarco y Guzmán, defendieron el requisito de la aprobación del Senado. En cuanto a la ratificación de los ascensos de coroneles y demás oficiales superiores del ejército, Guzmán dijo: “es indispensable este requisito para evitar la prodigalidad de ascensos y para que haya buen orden en el ejército” (Zarco; *op. cit.*, T. II, pág. 433).

No puede haber duda, en consecuencia, que el precepto, en cuanto mira a militares, tiene entre nosotros una tradición constitucional nunca interrumpida, así como que su adopción fue deliberada. Reanimar la facultad que consigna en lugar de abdicar de ella, debería ser misión indeclinable del Senado, sobre todo si se tiene en cuenta que la Ley Orgánica del Ejército Nacional contiene preceptos reglamentarios y esclarecedores de la facultad que examinamos.

La cuestión relativa a si la aprobación del Senado debe ser previa al uso del grado, está resuelta afirmativamente por el artículo 71: “Al Presidente de la República corresponde la facultad de nombrar a los Oficiales, Jefes y Generales en el Ejército y sus equivalentes en la Armada: pero las patentes de Coronel a General de División y a sus equivalentes en la Armada, *no se expedirán antes de que el Senado ratifique los nombramientos*”. Consecuente con dicho precepto el artículo 11 no considera dentro del activo del ejército, desde el punto de vista de los grados, sino a los militares que los tengan ratificados por el Senado, en los casos previstos por la Constitución.

La solución de la Ley Orgánica del Ejército es constitucionalmente correcta. Si bien es verdad que la Constitución no establece expresamente que la ratificación debe ser previa en el caso del que tratamos, como sí lo dice respecto a los nombramientos de Ministros de la Corte, sin embargo su silencio no puede obedecer a la adopción de un sistema distinto, lo cual se evidencia si se reflexiona, como anteriormente lo hemos hecho, acerca de la naturaleza del acto complejo de autoridad que engendra un ascenso de los que ameritan la ratificación.

A la luz del análisis realizado, es posible ya responder a las dos interrogantes que apuntamos al principio de esta nota, a saber: en caso de no ratificación, cuál es la situación futura del funcionario cuyo nombramiento no se ratifica y cuál es su situación pasada en cuanto a los actos que realizó en ejercicio del cargo no ratificado.

El primer punto no presenta dificultad. A partir del momento en que el Senado niega su aprobación aparece visible e indubitable la disidencia de voluntades entre el Presidente que concedió el ascenso y el Senado que no lo ratificó. Y como no es la disidencia sino la coincidencia de voluntades lo que engendra la eficacia constitucional del nombramiento, quiere decir que el otorgado por el ejecutivo ya no puede subsistir.

Antes de la aprobación del Senado (ahora tocarnos el segundo tópico), es aventurado dar efectos, así sean provisionales, al ascenso acordado por el Ejecutivo, pues si el Senado niega la ratificación, el ascenso nunca produjo efectos, y los actos realizados por quien irregularmente hizo uso del grado pertenecen a la clase de los llamados por la doctrina del derecho administrativo “actos de usurpador”, cuya invalidez se subsana, a lo sumo en atención a “las necesidades de la estabilidad social” de que habla Gastón Jéze. A nadie puede escapar la conveniencia de que no se produzca tal situación, independientemente de que la observancia de la Constitución y de la ley es incompatible con la costumbre de que el ascenso produzca efecto sin la ratificación del Senado.

2. Artículo II, sección 2: “Tendrá (el Presidente), facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes.”

3. En la Constitución de 1857 la aprobación de los tratados correspondía al Congreso. La reforma de 1874 dio la facultad al Senado al introducir el bicammarismo; pero se omitió modificar los textos correlativos: la frac. X del 85, que facultaba al Presidente para celebrar tratados, “sometiéndolos a la ratificación del *Congreso federal*”, y el 126, que consideraba como integrantes de la Ley suprema a los tratados celebrados por el Presidente “con aprobación del *Congreso*”. La Constitución de 1917 reincidió en el descuido de conservar estos dos resabios del unicamarismo; la reforma de 1935 al actual 133 (antes 126) reemplazó en este artículo la indebida referencia al Congreso por la del Senado, pero la supervivencia unicamarista subsiste en la fracción X del 89.

4. No pasan de doce los casos en que el Senado norteamericano ha sido consultado previamente a la celebración de un tratado; en ninguno de ellos la consulta al Senado significó su participación en las negociaciones. Sin embargo, en la actualidad acostumbra el Presidente de los Estados Unidos hacer participar directamente a líderes del Senado en las negociaciones de tratados importantes con objeto de asegurar la posterior aprobación senatorial; así, en 1946, los senadores Connally y Vandenberg estuvieron doscientos trece días fuera de Washington llamados a participar en negociaciones internacionales.

5. La abrogación de un tratado, por ser acto bilateral que requiere la voluntad de los signatarios del mismo, debería lógicamente exigir la aprobación del Senado, como ella fue otorgada para que el Presidente pudiera concertar el otro acto bilateral que dio nacimiento al tratado; pero la Constitución no otorga dicha facultad al Senado, y eso basta para que no la tenga en un régimen de facultades expresas. En cuanto a la denuncia de los tratados es acto unilateral que pertenece íntegramente al dominio del derecho internacional y que por ello corresponde al titular de las relaciones exteriores.

6. Aunque aprobado al fin, el Pacto del Atlántico desató viva discusión en el Senado, porque se pensó que podía comprometer a una acción automática de carácter militar en caso de agresión a uno de los países signatarios, lo que afectaría la facultad constitucional del Congreso para declarar la guerra,

7. En 1872 se presentó un conflicto en Yucatán al ser expulsados del Estado los Poderes ejecutivo y legislativo, considerados como usurpadores por habersele dado efecto retroactivo a una reforma que ampliaba la duración de su mandato; el gobierno federal decretó el estado de sitio y al levantarlo se advirtió que no había previsión en la Constitución Federal ni en la yucateca para proveer a la sustitución de los Poderes desaparecidos; después de largas discusiones donde campearon las tendencias recogidas después en la reforma de 1874, el Congreso de la Unión aprobó que el Ejecutivo Federal nombrara un gobernador interino del Estado de Yucatán para proceder a convocar a elecciones (*Diario de los Debates del VI Congreso Constitucional*; T. III págs. 690 y sigs.). Otro caso, también precedente de dicha reforma es el ocurrido en Coahuila en 1873, en que si bien la desaparición de Poderes se debió a conflictos entre la legislatura y el gobernador, la solución fue la misma adoptada en el caso de Yucatán (*Diario de los Debates del VII Congreso Constitucional*; T. I, págs. 1266 y Sigs.) .

8. *Diario de los Debates del VIII Congreso Constitucional*; T. I, pág. 580.

9. Como caso notorio de desaparición de Poderes por no haberse sometido los de un Estado a la consigna del partido oficial, mencionaremos el ocurrido en Chiapas en 1936. Después de transcribir una solicitud del Partido Nacional Revolucionario quejándose de que las autoridades de Chiapas sostuvieron “a todo trance y sin justificación alguna candidatos contrarios” a los de dicho Partido, el secretario de Gobernación, por acuerdo del Presidente de la República, solicitó la

desaparición de los Poderes del Estado por ese motivo, a lo que accedió el Senado (*Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*. XXXVI Legislatura, T. II, núm. 9, págs. 6 y 7).

10. En 1939 el Senado aprobó un proyecto de Ley Reglamentaria de las fracs. V y VI del art. 76, que no llegó a aprobarse por la Cámara colegisladora por motivos que ignoramos. Sus autores, Nicéforo Guerrero, Jr., y Wilfrido Cruz, proponían los varios casos en que podía actuar la facultad de declarar desaparecidos los Poderes de un Estado; entre ellos hay algunos que quizá no estén de acuerdo con la genealogía del precepto, pero reconocemos que encaja en su espíritu el caso en que los Poderes del Estado quebranten el pacto con la habitual fórmula de “reasumir la soberanía”. (*Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*. XXXVII Legislatura, T. VI, núm. 15, pág. 3 y sigs.)

A casi cuarenta años del frustrado proyecto a que se acaba de hacer referencia, fue expedida al fin la Ley Reglamentaria de la frac. V del artículo 76, en 27 de diciembre de 1978, publicada el 29 del mismo mes y año. Comentaremos en lo fundamental sus preceptos relacionados directamente con nuestra materia.

El art. 2º enumera en cinco fracciones los casos en que se configura la desaparición de los Poderes de un Estado. Aunque la Ley no lo dice, queremos adelantar que la desaparición debe de incluir a los tres Poderes, ya que la hipótesis del mandamiento constitucional es que “hayan desaparecido *todos* los Poderes Constitucionales de un Estado”. De aquí se infiere que en las causas de desaparición que señala el art. 2º deben haber incurrido no uno ni dos, sino los tres Poderes. Además, la Ley Reglamentaria hace radicar la responsabilidad respectiva en los titulares de los Poderes, como son respectivamente el Congreso, el Gobernador y el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

De las cinco fracciones del art. 29, no presentan dificultad los casos en que los titulares abandonaren el ejercicio de sus funciones, salvo fuerza mayor (frac. II) ; la imposibilidad física para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos (primera parte de la frac. III); y cuando prorrogaren la permanencia en sus cargos después de fenecido el período respectivo (frac. IV). Consideramos igualmente fundada la causal que consigna la frac. V, cuando los titulares desconocieren nada menos que la forma de gobierno o la organización política que, como base de nuestro régimen constitucional, postulan los arts. 40 y 115 de la Constitución. Por lo que hace a la frac. I, relativa al caso en que se quebrantaren los principios del régimen federal, su previsión está incluida en la mencionada frac. V.

Por último, tocante a la segunda parte, de la frac. III, nos parece que al referirse a situaciones o conflictos propiciados por los titulares de los Poderes, que afecten en el Estado la plena vigencia del orden jurídico, dicha fracción erige una causal subjetiva y elástica, que puede conducir al uso inconstitucional de la facultad reglamentada.

11. La resolución del Senado no es constitutiva de la desaparición de los Poderes, sino meramente declarativa del hecho consistente en que con anterioridad habían desaparecido. La práctica inconstitucional ha consistido en considerar que los Poderes desaparecen por virtud y a partir de la resolución del Senado, tal como si ésta fuera constitutiva.

12. Lanz Duret opina de otro modo, pues considera que el párrafo final de la fracción V abarca todo el precepto, por lo que las Constituciones locales pueden, en su concepto, prever a quién corresponde declarar desaparecidos los Poderes. (*Op. cit.*, 2ª edición, página 208) . Para ello invoca el dictamen que presentó ante el Constituyente de Querétaro la Comisión respectiva, donde se dice que con la innovación, que se introdujo a la frac. V, “se deja la puerta abierta a la resolución que al problema den las Constituciones locales ahora que se reformen a consecuencia de la nueva Constitución” (*Diario de los Debates*, T. II, pág. 229) . Fuera de ese párrafo carecemos de otro dato ilustrativo acerca de la intención del Constituyente, ya que el precepto se aprobó sin discusión y por unanimidad. Pero el pasaje transcrito no puede ser aceptado como referente a toda la fracción, pues como hemos visto es imposible desde luego que la puerta quede abierta para que las Constituciones

locales puedan establecer cosa distinta a que el gobernador provisional convocante pueda ser electo gobernador constitucional, por prohibirlo el 115. Esta sola limitación terminante y expresa a la afirmación al parecer ilimitada del dictamen autoriza a introducir la otra cortapisa que aconseja el buen sentido y justifican los antecedentes del precepto; la declaración de que han desaparecido los Poderes no puede ser encomendada a las autoridades subalternas de un Estado que carece de Poderes, esto es, de los titulares de la suprema autoridad local, cuya existencia presuponen las demás autoridades. Ninguna Constitución local ha acogido la tesis de Lanz Duret; pero, en cambio, las nueve Constituciones a que nos hemos referido en otra parte (cap. VIII, núm. 44) han entendido que pueden prever la designación de gobernador provisional para que convoque a elecciones.

13. Así lo entendió el Senado cuando, al declarar desaparecidos los Poderes del Estado de Michoacán en 1920, aprobó el dictamen que en su parte conducente decía: "...en este dictamen no solicitamos que el Ejecutivo presente terna para nombrar gobernador provisional que convoque a nuevas elecciones en aquel Estado, porque el mismo artículo 76, en la fracción citada y en su parte final, expresa que la disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso, y la Constitución de Michoacán, en su artículo 164, dice lo siguiente..." (*Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. XXIX Legislatura. T. I. Núm. 17. pág. 7*).

14. La inaceptable aplicación que se viene haciendo de la frac. V del art. 76, es ya, a lo que parece, no sólo un fenómeno irreversible, sino de anomalía cada vez más acentuada. En confirmación de lo dicho vamos a mencionar, despersonalizados, los dos casos de desaparición de poderes que se han presentado en enero y en abril de 1975, es decir, con posterioridad a nuestra 13ª edición.

El 31 de enero de ese año, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión declaró desaparecidos los Poderes del Estado de Guerrero, teniendo en cuenta la orden de aprehensión en contra del gobernador del Estado como presunto responsable del delito de fraude, dictada por un juez del Distrito Federal, y designó gobernador sustituto dentro de la terna enviada por el Ejecutivo Federal. El sustituto debería entregar el poder al electo, llamado a tomar posesión dos meses después. El procedimiento correcto hubiera sido, a no dudarlo, la solicitud de desafuero ante la legislatura y en contra del gobernador, a fin de poder cumplimentar la orden de aprehensión y continuar el proceso. Ampliar a los otros dos Poderes, los raros efectos que respecto del Ejecutivo se atribuyeron a una orden de aprehensión que sólo a él se refería, es innovación curiosa que debe quedar registrada en los anales del uso consuetudinario de que es objeto la facultad en cuestión.

Pocos días después del suceso relatado, en una reunión a la que se dio el nombre de Primer Encuentro Nacional Legislativo, convocada en la ciudad de Querétaro para conmemorar un aniversario más de nuestra Carta Magna, 330 diputados locales de 29 Estados llegaron a 14 conclusiones, aprobadas el 7 de febrero, de las cuales la primera consistió en lo siguiente: "Crear una comisión técnica que dictamine en un plazo de dos meses, si es conveniente pedir que se hagan reformas a la Constitución para quitar al Senado y a la Comisión Permanente la facultad de declarar desaparecidos los Poderes de un Estado." Las conclusiones del dictamen, al expirar el término señalado, serían dadas a conocer a las legislaturas locales, para que procedieran según su criterio.

Ante la reunión nacional de referencia, la XLVII Legislatura del Estado de Hidalgo presentó una ponencia, a la que dio amplia publicidad en desplegados periodísticos. En vigorosa exposición, de la historia política y constitucional de México, que los teóricos de nuestro derecho público habrían podido suscribir, la ponencia propuso ocho puntos resolutivos, el último de los cuales decía así: "Con objeto de fortalecer el federalismo, es urgente privar al Senado de la República o en su caso a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de la facultad que actualmente les otorga el artículo 76 fracción V Constitucional, en el sentido de declarar desaparecidos los poderes Constitucionales de cualquier Estado Libre y Soberano".

El primero de abril del mismo año tomó posesión de su cargo el gobernador constitucional

designado para el Estado de Hidalgo, con asistencia y beneplácito del Presidente de la República. Antes de concluir el mes se desató una ofensiva en contra del gobernador entrante y de su antecesor, a quienes se atribuyó la subsistencia de un antiguo cacicazgo. El conflicto culminó en la invasión violenta del Palacio del Gobierno, con el conocimiento y ante la mirada por lo menos complaciente de las autoridades federales. Al día siguiente, 30 de abril, cuando estaba para cumplirse el primer mes de gobierno de la flamante administración, la Comisión Permanente declaró desaparecidos los Poderes del Estado de Hidalgo, según se dijo por existir en el mismo un sistema autocrático, y procedió a designar gobernador provisional, no obstante que la Constitución de Hidalgo contiene la previsión, prevista a su vez en la Constitución Federal, que hemos examinado en el párrafo a que esta nota se refiere. Ante tan áspera conclusión pasó al olvido, menos aún que a la historia, el llamado Primer Encuentro Nacional Legislativo, la reunión aquella donde escasos tres meses antes la legislatura del Estado de Hidalgo había desafiado al sistema del que ahora era víctima.

Hemos relatado los hechos, pero no vamos a clamar por los atentados que ellos significan a la soberanía de las entidades. Actos como los descritos no hieren, sino sólo formalmente, la soberanía de los Estados. Esa soberanía, que en la vivencia real debería hallar su fuente en la voluntad libre y respetada del electorado, se mantiene en despectivo silencio ante el despido de mandatarios que la decisión popular no se dio. Tan indiferente le es el que se va como el que viene. Eventualmente puede mejorar en el cambio.

15. Respecto a la relación que guarda, especialmente por sus antecedentes históricos, el art. 122 con la frac. VI del 76, *supra*, cap. X, núm. 55 *in fine*.

LA COMISION PERMANENTE

Antecedentes históricos de la Comisión Permanente

La Comisión Permanente tiene una ascendencia genuina y exclusivamente hispánica.

Nació probablemente en el siglo XIII, en el reino de Aragón. Durante el tiempo en que las Cortes no actuaban, funcionaba una comisión compuesta por dos miembros de cada uno de los cuatro brazos o clases, en que se dividía la asamblea parlamentaria de aquel reino. Dicha comisión reemplazaba a las Cortes en dos de las principales funciones de éstas: administrar los subsidios y velar la observancia de los fueros.

Imitando la organización aragonesa, Cataluña, León y Castilla adoptaron sucesivamente la institución de la Permanente con nombres y con facultades más o menos parecidos. Buscóse siempre que durante sus recesos las Cortes fueran sustituidas en algunas de sus funciones por una comisión compuesta por miembros de la propias Cortes, con el principal y casi exclusivo objeto de preservar las conquistas populares de los amagos del poder real.

Después del paréntesis casi tres veces secular, del constitucionalismo español, la Permanente reapareció en la Constitución de Cádiz de 1812 con el nombre de Diputación Permanente de Cortes y con las facultades, entre otras secundarias de velar por la observancia de la Constitución y de las leyes y de convocar a Cortes extraordinarias.

A partir de entonces la Permanente hace poco honor a su nombre pues es más bien una institución efímera en los contados países que la han conocido.

El siglo XIX propiamente la ignoró en Europa, pues en España misma fue abandonada después de la Constitución de 1812 y aunque se la reimplanto en la de 1931, sus perfiles se apartaron de la tradición. Posteriormente ha existido en Alemania, Baviera, Prusia y Checoslovaquia.

En América algunas constituciones provinciales de Argentina la acogieron hasta la promulgación de la federal de 53, que no la admitió. Chile la tuvo hasta el año de 1925 y Perú hasta que fue modificada la Constitución de 1888. La conservan Panamá (Constitución de 1941, art. 79), Guatemala (Constitución de 1879, reformada artículo 52), Haití (la Constitución de 1913), Uruguay (Constitución de 1934, reformada en 42, artículos 117 a 122) y México (artículos 78 y 79).

Como fácilmente se advierte, la institución de que estamos tratando no cuenta en su haber con prosélitos de nota, lo que por lo menos nos autoriza a pensar que la Permanente está lejos de ser una institución indispensable en un

régimen constitucional.

Tal fue la primera conclusión, inferida del derecho comparado, a que llegó Rabasa en un discurso político que pronunció en el Senado de la República en el año de 1913. Pero no se detuvo allí, sino que con juicio severo expresó: “Estas Comisiones Permanentes, dentro de los principios del Gobierno representativo, son un fraude al derecho de representación; dentro del principio democrático son superchería, y dentro del principio federal, burlan el fundamento de la federación.”¹

Prescindiendo de la pasión política que pudo filtrarse en las palabras del orador, es lo cierto que nuestro texto constitucional justifica en cierto sentido las conclusiones de Rabasa.

Según el Art. 78 de la Constitución en vigor, durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de 29 miembros de los que 15 serán diputados y 14 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de sesiones.

La falta de proporcionalidad de los diputados y senadores que integran la Permanente, en relación con el número total de miembros de cada Cámara, significa que la Permanente no representa adecuadamente al Congreso ni a los Estados pero sobre todo, la Permanente no responde sino al sentir de la mayoría que predominaba en cada Cámara en el momento de designar a los miembros de la Comisión. Falta en nuestra Constitución un artículo que, como el 62 de la Constitución española de 1931, imponga la representación proporcional de las minorías en el seno de la Permanente. De aquí que la Permanente sea un organismo sumiso u hostil en su totalidad, al Ejecutivo según la posición política de la mayoría de cada Cámara al hacerse la integración. En las relaciones del Poder Legislativo con el Ejecutivo, falta dentro de la Permanente el elemento equilibrador de las minorías, que puede orientar y a veces modificar en contra de la mayoría (en los casos de coalición) el rumbo político del Congreso; la única, oportunidad de que en el seno de la Permanente coexistan dos tendencias, se presentaría cuando en el Senado predominara un grupo antagónico al de la Cámara de Diputados, de donde resultaría que dentro de la Permanente el grupo de los senadores sería opuesto al de los diputados.

Obsérvese, sin embargo, que la inadecuada representación que acabamos de mencionar es defecto del texto vigente y del que le precedió, fácilmente reparable desde el punto de vista numérico, mediante la integración de la Permanente de proporción al número de diputados y de senadores, así como el número de representantes de los diversos partidos. Consideramos, por ello, que la existencia y las atribuciones de la Permanente deben ser tratadas, no sólo a la luz de nuestro derecho positivo actual, sino también en el plano en que a continuación nos situaremos.

La Permanente y el Congresionalismo

De lo poco que nos ofrecen la doctrina y sus realizaciones en el derecho comparado podemos deducir que la Comisión Permanente responde a un concepto exagerado de la predominancia legislativa. No se trata en el fondo sino de la supervivencia de aquellas ideas inspiradas por Rosseau posteriormente tan mitigadas, conforme a las cuales el Poder ejecutivo debe estar siempre bajo el control de la representación popular. La consecuencia ineludible de tales ideas en el orden del tiempo consiste en que en ningún momento ha de estar ausente del escenario nacional la representación legislativa. Nada más que ante el desastre político y legislativo a que orillaría la actividad continua de las Cámaras, se ha querido salvar el principio por medio de un pequeño comité surgido de las mismas Cámaras y que durante el receso de éstas asume su representación en mayor o menor grado. De este modo ha dicho un comentarista uruguayo que “la Comisión Permanente aparece como pieza de recambio, destinada a suplir automáticamente la ausencia temporal de la legislatura”.²

Respecto a las dos funciones características del cuerpo legislativo, como son la legislativa propiamente dicha y la política de control del Ejecutivo, su reemplazo por la Permanente no parece sujeta a principios. Mientras la Constitución de Haití concede fuerza de ley a los decretos de la Permanente, la nuestra en ningún caso le reconoce la función legislativa.

Y mientras la Constitución española de 1931 autorizaba a la Permanente a observar los decretos-ley del Presidente de la República y la del Uruguay la faculta para hacer observaciones al Ejecutivo sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, la nuestra no consigna ni una sola atribución de este organismo que pudiera interpretarse como de control político.

Tocante a las facultades de sustitución, la Permanente no tiene entre nosotros sino las funciones burocráticas que después examinaremos. En esa virtud, carece constitucionalmente de la peligrosidad que podría presentar la continuación nunca interrumpida de un cuerpo dotado de control político y de actividad legislativa. No cabe duda, sin embargo, que una Permanente hostil al Ejecutivo puede adoptar actitudes políticas que, sin encuadrar en ninguna facultad constitucional, trasciendan al equilibrio de los Poderes. Aquí, como en todo lo relativo a la presente materia, la solución depende del criterio general que se sustente en punto a las relaciones entre sí de los Poderes fuertes. Los que, como Rabasa, se preocupan por el fortalecimiento del Ejecutivo, tienen razón cuando consideran indeseable el apéndice constitucional de que tratamos. Quienes como Jiménez de Aréchaga de Uruguay temen al despotismo gubernamental, son congruentes al buscar el fortalecimiento de la Permanente.³

Aparte de que las tendencias actuales, según lo hemos notado, son desfavorables para el congresionalismo, nosotros pensamos que las escasas y raquíticas facultades que nuestra Constitución

otorga a la Permanente no justifican su existencia, como en seguida lo veremos, ni realizan un programa de control sobre el Ejecutivo y sí dejan en pie la posibilidad de fricciones con este Poder, que la técnica constitucional ha tratado de prever, entre otros medios, con el receso del órgano legislativo, obligatorio y total durante la mayor parte del año.

Inutilidad de la Permanente respecto a sus funciones de sustitución.

Consideremos en primer lugar las funciones en que la Permanente sustituye al Congreso o a alguna de las Cámaras.

Según la frac. I del art. 79, la Permanente sustituye al Senado en la atribución que a éste le confiere la frac. IV del art. 76, de prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional por el Presidente de la República, fuera de sus respectivos Estados o Territorios. Es evidente que la escasa importancia de dicha facultad del Senado, no alcanza a fundar la necesidad de que exista la Permanente. Sin que sea preciso quitar su facultad al Senado, ella puede, ejercitarse en los casos inexcusables que ocurren durante los recesos de éste, mediante sesiones extraordinarias.

La frac. II del 79 atribuye a la Permanente la función de recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de justicia, de los magistrados del Distrito Federal y Territorios, si esos últimos funcionarios se encontraren en la ciudad de México.

El Presidente de la República cuya protesta debe recibir la Permanente, no es el Presidente Constitucional, pues este funcionario toma posesión el primero de diciembre, cuando el Congreso está en sesiones ordinarias y, por lo tanto, debe protestar ante el propio Congreso. Por la misma razón, tampoco puede referirse el precepto al Presidente interino, provisional o sustituto que designa el Congreso en los casos previstos por los arts. 84 y 85. Solamente es admisible que el precepto aluda al Presidente que puede nombrar la Permanente en algunos de los casos a que se refieren dichos artículos. Como lo veremos después, las funciones de ese Presidente de la República que ahora designa la Permanente deben ser desempeñadas por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, y en esas condiciones la protesta debe ser rendida ante la misma Corte.

En cuanto a la protesta de los miembros de la Corte y de los magistrados del Tribunal Superior de justicia, estimamos que para recibirla no es indispensable tampoco la Permanente. En consideración a la independencia del poder judicial, la protesta de sus miembros no debe rendirse ante el poder Legislativo, sino ante los respectivos presidentes de la Corte y del Tribunal, adoptando así el sistema que para la protesta de los diputados y senadores establece el art. 8º del Reglamento del Congreso. Sólo queda el problema de quién debe recibir la protesta del funcionario judicial designado en los recesos del Congreso para ocupar una vacante; claro está que debe ser recibida por el presidente de la Corte o del Tribunal, que ya para entonces están constituidos.

La facultad consignada en la frac. III, que consiste en dictaminar sobre todos los asuntos

que queden sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato período de sesiones sigan tramitándose, es una facultad absolutamente superflua, puesto que la tienen las Comisiones Dictaminadoras de cada Cámara, las cuales deben ejercitarla durante el período ordinario a pesar de cualquier dictamen que hubiere formulado la Permanente.

La frac. V concede a la Permanente la facultad de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte y magistrados del Tribunal Superior del Distrito y Territorios Federales, así como a las solicitudes de licencia que le someta el Presidente de la República.

Respecto a la aprobación de nombramientos, hay otro caso exactamente igual a éste, en que la Constitución no exige la intervención de la Permanente. Es el de la frac. XVI del art. 89, según el cual cuando la Cámara de Senadores no esté en funciones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracs. II y IV del mismo artículo, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida. Si en este caso la Permanente no sustituye al Senado, pensamos que no hay razón alguna para que en el caso idéntico de las funciones judiciales sí deba reemplazarlo.

Las renunciaciones de los ministros de la Corte y sus licencias que excedan de un mes, a que se refieren respectivamente los arts. 99 y 100, tampoco ameritan ciertamente la existencia de la Permanente; pues las primeras serían materia de sesiones extraordinarias y las segundas podrían concederse por el Presidente de la República, sin intervención del Congreso.

Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República, es también facultad de la Permanente en los recesos del Congreso, según lo dice la primera parte de la frac. IV. Esta licencia es un caso rarísimo, que nunca ha ocurrido en México bajo la vigencia de las dos últimas Constituciones que lo prevén. Podría presentarse en virtud de enfermedad prolongada del jefe del Ejecutivo, que le impidiera atender por sí o por conducto de sus Secretarios de Estado el despacho de los asuntos de la administración, o cuando por incontrastables razones de orden internacional o político el titular tuviera que alejarse temporalmente para no llevar a cabo un acto contrario a sus convicciones. Lo excepcional de la hipótesis no justifica la existencia del órgano; pero si el caso llegare a presentarse y ocurriera exactamente en los recesos del Congreso, sería preciso convocar a éste a sesiones extraordinarias. Y entonces el nombramiento de Presidente interino, por el tiempo de la licencia, correspondería también al Congreso, por lo que resultaría innecesaria la segunda parte de la fracción XI.

Por lo que toca al nombramiento de Presidente provisional, que según los arts. 84 y 85 corresponde a la Permanente si la falta absoluta del titular ocurre cuando el Congreso no se halla en sesiones, para quitar dicha función al órgano de que se trata es preciso variar el sistema vigente.

Como lo veremos en otra ocasión, la sustitución del Presidente de la República cuando ocurre la falta del titular, ha sido un problema muy serio, cuya resolución ha tenido en nuestro derecho público numerosos ensayos. Uno de ellos consistió en depositar la

Vicepresidencia de la República en el Presidente de la Suprema Corte, pero el sistema se desechó con el tiempo, por la inconveniencia de llevar al seno del Poder Judicial las corrupciones y querellas de la política. Según el sistema actual, el Congreso es el que debe designar al sustituto del titular. Aceptamos este procedimiento, mas para el caso de que el Congreso no esté reunido cuando ocurra la desaparición del titular y con el objeto de que la suprema magistratura no quede acéfala ni por un momento, propugnamos que automáticamente asuma las funciones del Ejecutivo el Presidente de la Suprema Corte, mientras el Congreso se reúne de oficio y a la mayor brevedad en sesiones extraordinarias, para hacer la designación de Presidente interino o sustituto, como lo disponen los arts. 84 y 85.

Con este sistema el Poder Ejecutivo se deposita en un funcionario, que además de su respetabilidad y alta investidura, es el único que en la hipótesis en que nos colocamos pertenece a un poder que está actuando. La brevedad del mandato excluye cualquiera sospecha de que la influencia política pudiera envenenar las funciones judiciales. Y es esa la mejor manera de prescindir de la Permanente en una función para la que parecía irremplazable, sin alterar con ello la esencia del sistema vigente de sucesión presidencial. Por otra parte, aun si se conserva la Permanente no es deseable, como lo disponen los arts. 84 y 85, que ella designe al Presidente provisional y convoque, sin plazo para ello, a sesiones extraordinarias, en las cuales el Congreso nombrará al Presidente interino o sustituto. El mecanismo constitucional no suministra el medio o recurso de obligar a la Permanente a convocar a sesiones extraordinarias ni autoriza al Congreso a reunirse de oficio, por lo que es posible que el Presidente nombrado por la Permanente se apodere del mando hasta las sesiones ordinarias del Congreso. Ello es contrario al espíritu de la Constitución y al interés nacional, pues no conviene que quede en manos de un órgano insignificante como es la Permanente, la designación para un largo período de tiempo del jefe supremo del país.

Las facultades de la Permanente que acabamos de examinar, son las previstas por el art. 79, pero hay algunas otras dispersas en la Constitución. Una de ellas es la que confiere el art. 29 para que, en los recesos del Congreso, dicha Comisión apruebe la suspensión de garantías. Téngase en cuenta que el otorgamiento de facultades extraordinarias, que es la otra medida permitida por el mismo artículo para hacer frente a una situación grave, no puede ser acordado por la Permanente, sino sólo por el Congreso, puesto que dichas facultades extraordinarias son generalmente de índole legislativa, que la Permanente no tiene y, por lo tanto, no puede transmitir.

Si para el empleo de una de esas dos medidas, que casi siempre se adoptan conjuntamente, no interviene la Comisión, no hay razón alguna para estimar imprescindible que intervenga en la autorización para el empleo de la otra.

Un caso más en que se presenta y funciona este organismo, es aquel a que se refiere la frac. V del art. 76, para nombrar gobernador provisional de un Estado, cuando han desaparecido los Poderes del mismo. Lo curioso es que la declaración de que han desaparecido los Poderes incumbe al Senado, sin que en los recesos de éste la Comisión Permanente pueda sustituirlo en aquella facultad; en cambio, el nombramiento de gobernador provisional, que debe hacerse inmediatamente después de que ha sido declarada la desaparición de los Poderes, se confía a la Permanente en los recesos del Senado. Es en este

caso donde resulta, más que en otro alguno, la inutilidad de tal organismo, pues no es fácil presumir que el Senado `clausure sus sesiones al declarar desaparecidos los Poderes, para que inmediatamente después la Permanente proceda a designar gobernador provisional. Así es que la facultad de la Permanente, consignada en la fracción V del art. 76, es inejercitable en la práctica.⁴

Hay, en fin, otras facultades de tan escasa importancia, que su solo enunciado revela que están muy lejos de justificar la existencia de la Permanente. Así acontece con lo dispuesto por el art. 37, inciso b), cuando en sus fracs. II, III y IV considera que la ciudadanía mexicana se pierde por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero, por aceptar o usar condecoraciones extranjeras y por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones, todo ello sin previo permiso del Congreso o de la Comisión Permanente.

La convocatoria a sesiones extraordinarias

La única función en que la Permanente no reemplaza al Congreso, es en la de convocar a sesiones extraordinarias al propio Congreso.

En la Constitución de 57, el art. 74, frac. II, atribuía a la Comisión Permanente la facultad de acordar por sí sola o a petición del Ejecutivo, la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias. Este sistema mereció el reproche de Rabasa, no sólo porque dejaba en manos de una fracción del Congreso la prolongación indefinida de la actuación de éste, con los perjuicios que en otra ocasión señalamos, sino también porque la voluntad del Ejecutivo para convocar a sesiones extraordinarias, en caso de desacuerdo con la Permanente o por otro motivo, podía ser nulificada por la voluntad del propio organismo, ya que si el Congreso podía ser convocado a sesiones por la sola decisión de la Permanente, aun contra la voluntad del Ejecutivo, en cambio éste necesitaba contar con la aquiescencia de aquélla para que el Congreso se reuniera.⁵

Con todo acierto, el Constituyente de Querétaro encomendó al Presidente de la República la convocación a sesiones extraordinarias de una o de las dos Cámaras; pero al mismo tiempo, mejorando en este punto la proposición de Rabasa, facultó a la Permanente para hacer por su cuenta la convocación en aquellos casos en que el Ejecutivo podía tener interés en que no se reunieran las Cámaras, como serían los delitos oficiales o del orden común cometidos por Secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales federales, cometidos por los gobernadores de los Estados.

Desgraciadamente, en virtud de la reforma de 24 de noviembre de 1923 a los arts. 67 y 79, frac. IV, la Constitución regresó íntegramente al sistema de 1857.

De aceptar el sistema que propugnó Rabasa, resultaría que la única facultad propia de la

Permanente tendría que desaparecer. Y como ninguna de todas las otras en que reemplaza al Congreso o a alguna de las Cámaras, es facultad que requiera indispensablemente la existencia de la Permanente habremos de concluir que este organismo es del todo inútil.

Sin embargo, nuestro derecho positivo se orienta, al parecer definitivamente, en sentido adverso a la conclusión sustentada en los renglones precedentes. Lejos de restringir las facultades de la Comisión Permanente, las reformas constitucionales de 11 de octubre de 1966 publicadas el 21 del mismo mes y año, las amplían sin llegar por fortuna a dotar a dicho organismo de la facultad legislativa cuya atribución trastornaría profundamente la organización del Poder legislativo, uno de cuyos principios, tenazmente defendido por nuestra tradición constitucional, consiste en que el equilibrio de los Poderes fuertes requiere que el legislativo no actúe sin interrupción. El quebrantamiento del principio se agravaría si la función legislativa continuara depositada durante el receso del Congreso en un apéndice del mismo.

Eliminado todo asomo de función legislativa, las que ahora se atribuyen a la Permanente son de sustitución del Congreso de la Unión (otorgar permiso para que el Presidente de la República pueda ausentarse del territorio nacional; hacer el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones y reformas a la Constitución) y del Senado las restantes. Se exceptúa de lo dicho la frac. III del Art. 79, que si antes de la reforma hemos señalado como superflua en el presente capítulo, después de la reforma seguimos considerándola del todo inútil, pues lo dispuesto en su primera parte es de tal manera redundante que no debe figurar en la enumeración de facultades de ningún órgano (“resolver los asuntos de su competencia y lo establecido en su segunda parte es un trámite sin importancia, que podría realizar la Permanente aun sin contar en la Constitución con facultad expresa (“recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigirlas, a fin que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.”⁶

REFERENCIAS

1. Vid. *Revista Mexicana de Derecho Público*; T. 1, .págs. 67 a 84.
2. La Comisión Permanente, bajo la dirección del Dr. Justino Jiménez de Aréchaga; Montevideo, 1945; T. II, pág. 39.

3. En los números 34 y 45 de la revista *Pensamiento Político*, Luis de la Hidalga dedica sendos artículos a la Comisión Permanente. En el segundo de ellos aparece una relación, distinta a la nuestra, de las Constituciones que actualmente mantienen dicha institución. Aunque la diferencia puede deberse a variación de los textos constitucionales según la época de la consulta, conviene para mayor información presentar las variantes de una y otra de las dos enunciaciones.

Entre los países latinoamericanos por nosotros mencionados, el autor de referencia no incluye a Panamá y Haití; conserva a Guatemala y Uruguay; agrega a Honduras, El Salvador, Venezuela y Colombia. De los países europeos señala a las dos repúblicas alemanas, a Checoslovaquia, España (Ley de Cortes de 1942) , Grecia, Italia, Noruega, Polonia, Suiza, Turquía, la URSS (de 1936) y Yugoslavia. Cita, además, a la República Popular China.

Salvo cualquier enmienda o actualización en la lista precedente, consideramos que puede ser aprovechada para clasificar en dos grupos los países a los cuales atribuye el autor la adopción de la Permanente. Aunque conformados geográficamente ambos grupos, es posible señalar a cada uno características institucionales propias, lo que nos permitirá confirmar y esclarecer la tesis sustentada en el presente capítulo.

El grupo latinoamericano, conservando así la originaria influencia hispánica, imprime a la comisión permanente la doble característica que aquí hemos señalado: es un organismo de reemplazo, que opera en los recesos del cuerpo legislativo; además, en las funciones que se le encomiendan según cada Constitución, no cuenta nunca la legislativa, excepto por lo que hace a Haití.

En cuanto al grupo europeo y asiático, las notables diferencias entre sí de los países que lo integran impiden señalar una nota común a todos ellos. Para nuestro objeto carecería de interés entrar al estudio de cada una de las Constituciones de que se trata, pero sí queremos hacer notar que ninguna consagra una comisión con funciones armónicamente análogas a las del sistema latinoamericano. Algunas hacen de ella un organismo que actúa simultáneamente con la asamblea legislativa, además de los recesos. Entre ellas la de Checoslovaquia llega al extremo de disponer que el Despacho Presidencial, compuesto de treinta miembros designados de su seno por la Asamblea Nacional para un período igual al de la misma, asume las funciones de la Asamblea Nacional durante los recesos de ésta (art. 60), y la de Polonia concede al Consejo de Estado, elegido por la Dieta entre sus miembros, una serie de facultades legislativas, ejecutivas, internacionales, militares, que no se quedan simplemente en un problema de relaciones del poder legislativo con su apéndice, sino que irrumpen en la división de poderes (arts. 24. 25 y 26). Precisa reconocer que las construcciones constitucionales de esta índole no son semejantes, en sus funciones, a la comisión permanente acogida por el grupo latinoamericano, de suerte que si en algo podemos aprovecharlas ha de ser para fijar por contraste las características de la nuestra.

4. En el mes de enero de 1946 el Presidente de la República solicitó y obtuvo de la Comisión Permanente la declaración de haber desaparecido los Poderes del Estado de Guanajuato. Acto continuo la Permanente designó gobernador provisional, con lo que ejerció la facultad que nosotros suponemos inejercitable en la práctica. Ello se debió a que, previamente al empleo de su facultad innegable de designar gobernador, la Permanente hizo uso de una facultad que no tiene, como es la de declarar desaparecidos los Poderes de un Estado. Esta facultad es del Senado, en cuyo ejercicio

no puede ser reemplazado por la Permanente, pues el texto de la frac. V del 76 sólo autoriza la intervención de ésta para la designación de gobernador provisional. El texto es malo, pero entendemos que su interpretación debe ser literal, si se tienen en cuenta el principio de las facultades expresas y la naturaleza excepcional de la Comisión Permanente, incompatible esta última con el ejercicio de facultades implícitas.

5. RABASA: *La Organización Política de México*, págs. 222 a 225.

6. Con posterioridad a la anterior edición de la presente obra (decimoséptima, 1980), el Constituyente Permanente agregó el siguiente párrafo al texto en vigor del art. 78, que instituye el número de integrantes de la Comisión Permanente y su proporción respecto a las Cámaras respectivas: "Para cada titular las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto." El propósito de la adición es, sin duda, evitar que por falta de *quórum*, llegare la Permanente a estar impedida de sesionar, hipótesis que hasta ahora no se ha presentado. Menos aún cabe prever que en lo futuro una minoría en número suficiente pudiere obstaculizar el *quórum*, paralizando así deliberadamente la actividad de la Permanente. Aunque innecesaria, la adición de que se trata viene a confirmar la importancia que el Órgano Revisor sigue concediendo a la institución que estamos glosando. La creación de los suplentes disipa la posibilidad, así sea meramente teórica y en todo caso eventual, de un vacío en la actuación de la Permanente.