

CAPÍTULO PRIMERO

HISTORIA DEL PARLAMENTO

En este primer capítulo me referiré a la historia del Parlamento. Para ello realizaré un breve recorrido por la historia del Parlamento en los países más representativos de las democracias contemporáneas: Reino Unido, España, Francia y Estados Unidos. Posteriormente, revisaré someramente la historia constitucional mexicana para identificar la evolución del Poder Legislativo.

I. REFERENCIAS HISTÓRICAS SOBRE EL SURGIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo es el órgano del Estado integrado por representantes de los ciudadanos, encargado de la elaboración de las leyes, la aprobación de los ingresos y gastos del Estado, el nombramiento o ratificación de ciertos funcionarios de los otros poderes, el control del Poder Ejecutivo y el establecimiento de las responsabilidades políticas de los servidores públicos.

Recibe en los distintos países los nombres de parlamento, congreso, asamblea, cortes, cámara, dieta.

Parlamento puede concebirse como sinónimo de Poder Legislativo, y así lo entenderé en esta investigación, como el órgano representativo del Estado encargado de la aprobación de normas; de la autorización de ingresos y gastos del Estado; del control del gobierno y su dirección política, así como de algunas facultades jurisdiccionales. A continuación analizaré algunas definiciones de Parlamento.

Cecilia Mora-Donatto conceptúa al Parlamento como “el órgano constitucional que ostenta la máxima representación popular y el generador de las normas con rango de ley, además de ser el controlador y fiscalizador de la acción del gobierno” en un Estado democrático y de derecho.¹ En esta definición destacan las funciones que desempeña tal órgano (re-

¹ Mora-Donatto, Cecilia, “Parlamento”, en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de técnica legislativa*, México, Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal-Konrad Adenauer Stiftung-Universidad Anáhuac

presentativa, legislativa, de control, fiscalizadora) y el ámbito en el que se desarrolla: un Estado democrático y de derecho; aunque, como señala la autora citada, el Parlamento no surge como una institución democrática, sino que tal calidad la adquirió con el paso del tiempo, como referiré en este capítulo.

Efectivamente, el Parlamento no nació como un órgano completamente democrático, sino que dicho carácter lo ha ido adquiriendo con el paso de tiempo; aunque también a lo largo de la historia ha presentado parálisis y/o retrocesos en diversos sentidos, como los que analizaré en esta investigación. Me atrevo a afirmar que en este proceso han intervenido decisivamente el esfuerzo o la omisión de los integrantes de dicho poder.

Ángel Garrorena Morales, profesor español, define al Parlamento como “aquella asamblea de mandatarios que actualiza a través de determinados mecanismos de representación la presencia de la sociedad en el sistema de gobierno”.² En esta definición se acentúa el carácter colegiado de dicho órgano, la representación política que ostentan sus miembros y, principalmente, las tareas trascendentes que desempeñan dentro del Estado.

Como señalé previamente, el vocablo “Parlamento” es sinónimo de “Poder Legislativo”, “congreso”, o el nombre con el cual se designe a la máxima institución representativa que ostenta las funciones legislativas, de control y fiscalizadoras en un Estado.³ Por ello, considero que la voz Parlamento hace referencia concreta a la institución representativa, independientemente del nombre que adopte (asamblea, congreso, legislatura, cortes) y del régimen de gobierno al que pertenezca (presidencial, parlamentario, semiparlamentario, directorial o de asamblea).⁴

del Sur-D&P Consultores-The State University of New York-United Status Agency for International Development, s. a., t. I, p. 371.

² Garrorena Morales, A., “Parlamento”, en Aragón Reyes, Manuel, *Temas básicos de derecho constitucional*, t. II: *Organización del Estado*, Madrid, España, Civitas, 2001, p. 61.

³ La palabra *Parlamento*, según el *Diccionario* de la Real Academia Española, se refiere a una “cámara o asamblea legislativa, nacional o provincial”; “edificio o lugar donde tiene su sede esta institución”; “acción de parlamentar”. *Parlamentar*, a su vez, significa “hablar o conversar con otra o con otras”. Mientras que *Congreso* (del latín *congressus*, reunión) corresponde a “junta de varias personas para deliberar sobre algún negocio”, “conferencia generalmente periódica en que los miembros de una asociación, cuerpo, organismo, profesión, etcétera, se reúnen para debatir cuestiones previamente fijadas”. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., <http://www.rae.es/> (consultado el 29 de julio de 2009).

⁴ Respecto al “régimen de gobierno”, Susana Pedroza de la Llave retoma la concepción del profesor español Pablo Lucas Verdú acerca del régimen de gobierno como un “proceso de orientación política donde funcionan controles y responsabilidades, los cuales son ejercidos por el órgano Legislativo y el Ejecutivo”; señala que el tipo de régimen de gobierno estará determinado por la relación que exista entre estos órganos, así se puede hablar de régimen

Sobre el origen histórico del Parlamento, Diego López Garrido, profesor español, habla de “preparlamentos” y parlamentos, entendiendo por los primeros, aquellas asambleas corporativas propias de la Monarquía, en las cuales los representantes servían de cauce a la voluntad de los grupos, clases o estamentos ante el monarca, el cual disfrutaba de poderes soberanos; en contraste con los parlamentos propios del Estado liberal construidos sobre la base de la soberanía popular, es decir, de todos los ciudadanos y no de los grupos.⁵

Si bien es cierto que a lo largo de la historia han existido cuerpos colegiados que tenían como misión hablar entre sí y llegar a acuerdos importantes para su comunidad, tales como consejo de ancianos, sanedrín, tribunales, arcópagos, senado y otros, no se puede hablar de que sean parlamentos.⁶ López Garrido señala que el origen remoto de la institución representativa está situado en la *Curia Regis* o *Concilio* que como órganos consultivos colabo-

de asamblea o directorial (donde el Ejecutivo es colegiado y un delegado del Legislativo), del parlamentario (el Ejecutivo se forma a partir del Parlamento), del presidencial (Ejecutivo y Legislativo son elegidos de manera independiente), o variedades de éstos. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso general mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003, pp. 29-35.

Jorge Carpizo enumera las características esenciales de los dos principales: el presidencial y el parlamentario, señalando que “las características del sistema parlamentario son las siguientes: a) Los miembros del gabinete (Poder Ejecutivo) son también miembros del parlamento (Poder Legislativo); b) El gabinete está integrado por los dirigentes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria; c) El Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno; este último conduce la administración y al gobierno mismo; d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro; e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria; f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento; g) Existe entre parlamento y gobierno un control mutuo... Las características del sistema presidencial son las siguientes: a) El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno; b) El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo cual le da independencia frente a éste; c) El presidente generalmente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado; d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso; e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado, como regla general, pueden ser miembros del congreso; f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso; g) El presidente no puede disolver el congreso, pero éste no puede darle un voto de censura”. Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 40 y 41.

⁵ López Garrido, Diego *et al.* (dirs.), *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, España, Tirant lo Blanch, 2000, p. 257.

⁶ Bátis, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999, pp. 44 y 45.

raban con los monarcas o príncipes en los Estados europeos de la Edad Media; dichos órganos se integraban en un primer momento por la nobleza y el alto clero feudal; la convocatoria, funcionamiento y disolución dependían discrecionalmente de la voluntad del soberano convocante. Posteriormente, se incorporaron los representantes de otros sectores: caballeros agrarios, mandatarios de las ciudades, villas o burgos, haciendo que el Parlamento se separara del ámbito regio. Así, por ejemplo, en 1188, Alfonso IX convoca una Curia en León; en 1218 se convoca para las Cortes de Cataluña y en 1274 para Aragón; Eduardo I convoca en Inglaterra el “Parlamento modelo” en 1295; Felipe IV de Francia realiza la convocatoria para la Asamblea Nacional en 1302; en Italia se efectúa en 1296 la convocatoria del “Parlamento del Reino de Sicilia”.⁷

La historia del Poder Legislativo está vinculada a la evolución del autoritarismo hacia la democracia, con diversos avances y rezagos. El desarrollo histórico del Parlamento en el Reino Unido, Estados Unidos, Francia y España puede ejemplificar el surgimiento y evolución de tan importante institución; el primero porque es la cuna del parlamentarismo; Estados Unidos por ser el país donde surge el presidencialismo y el modelo bicameral de la Cámara de Representantes y el Senado; Francia por la importancia otorgada al Parlamento a raíz de la Revolución, y España por la influencia que ha tenido en nuestro país. A continuación haré una breve referencia a cada uno de ellos.

El Parlamento británico encuentra sus antecedentes en 1154 cuando, bajo el reinado de Enrique II, surge el *Magnum Concilium*, y posteriormente al unírseles los vasallos se denominó *Commune Concillium*.⁸ El príncipe era el jefe en la guerra y sumo señor feudal; en torno a él estaba el *Magnum Concilium* o Gran Consejo que era la asamblea de los principales personajes del reino: obispos, abades, mitrados, dignatarios de la Casa Real; a éste se le unían todos los vasallos directos de la Corona y formaban en *Commune Concilium*.⁹ El Gran Consejo se reunía tres o cuatro veces al año, comunicaba su parecer al rey en asuntos importantes y le auxiliaba en la administración de justicia; cuando necesitaba percibir una “ayuda económica” requería del asentimiento del *Commune Concillium*.¹⁰ Destaca también como antecedente la Carta Magna firmada en 1215 por el rey Juan sin Tierra, donde se com-

⁷ López Garrido, Diego *et al.* (dirs.), *op. cit.*, pp. 257 y 258.

⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión; integración y regulación*, México, UNAM, 1997, p. 17.

⁹ Chastenet, Jacques, *El Parlamento de Inglaterra*, Buenos Aires, Argentina, Argos, 1947, pp. 19 y 20.

¹⁰ *Idem*.

promete a convocar al Consejo Común del reino para aprobar la fijación de un subsidio o un derecho nuevo.

Junto al Gran Consejo se encontraba la *Curia Regis* o Tribunal Real que estaba compuesto de los familiares de los príncipes, acompañados por clérigos especialistas en jurisprudencia y cuestiones financieras; la *Curia Regis* realizaba giras periódicas por los condados para celebrar juicios, reunir jurados y “hacer reinar la paz del rey”.¹¹ En 1254 se incluyeron en el Gran Consejo a dos representantes de los caballeros de condados. En 1258 se le comienza a designar al Gran Consejo como Parlamento. En 1264, Simón de Montfort convocó también a los representantes de las “comunidades” o “burgos”. En 1295, Eduardo I reúne el llamado “Parlamento Modelo”, en el que se integran representantes de todos los estamentos: barones, prelados, bajo clero y burgueses.¹²

A mediados del siglo XIV se divide el Parlamento inglés en dos cámaras: la Cámara de los Lores integrada por barones y alto clero, y la Cámara de los Comunes que reunía a los burgueses, pequeña y mediana nobleza rural, y que desde 1341 se reúnen en Westminster.¹³

En la época de los reyes de la dinastía Tudor (1485-1603), el poder del rey predominó, sin embargo hubo un reconocimiento formal al Parlamento como órgano soberano.¹⁴ Con la guerra civil de 1649 se proscribió la monarquía y desaparece la Cámara de los Lores. En 1660, el Parlamento llama a Carlos II, el cual intenta restaurar el absolutismo pero es expulsado en 1688; a partir de este momento la supremacía del Parlamento queda firmemente implantada; así, dicho órgano, integrado por algunos *lores* y *comunidades*, declara príncipes de Orange a Guillermo y María, celebrando con ellos un pacto consagrado en el documento *Bill of Rights*, que declara que el Parlamento es el depositario de la soberanía popular.

De esta forma, en el siglo XVII se inicia el desarrollo del principio del control político de la Cámara de los Comunes sobre el primer ministro y gabinete.

La Cámara de los Comunes a lo largo de su evolución ha adquirido mayor importancia frente a la aristocrática de los Lores; esto principalmente mediante leyes como el Acta de Reforma de 1832 que concluyó con el

¹¹ *Idem*.

¹² Escamilla Hernández, Jaime, *El sistema parlamentario inglés*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1988, pp. 29-34; Gamas Torruco, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno (Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976, pp. 18 y 19.

¹³ Escamilla Hernández, Jaime, *op. cit.*, pp. 31-33.

¹⁴ *Idem*.

sufragio universal de hombres y mujeres en 1918 y 1928. La Cámara de los Lores, por su parte, se ha visto disminuida en sus facultades mediante varios instrumentos como las actas parlamentarias de 1911 y 1949, y recientemente el Acta de la Cámara de los Lores de 1999.

La evolución histórica del Parlamento británico muestra el avance de un órgano surgido dentro de un régimen monocrático que con el tiempo se fue transformando en un órgano más democrático, además que también logró modificar paulatinamente el propio sistema político.

Respecto a los Estados Unidos de América, el Congreso encuentra sus antecedentes desde las prácticas de las primeras épocas de la colonización; tiene relevancia la Carta Real de 1606, la cual organizaba los poderes de las colonias; éstas se encontraban sujetas al monarca inglés pero bajo el gobierno propio de las compañías y los propietarios; al principio los colonos tuvieron poca participación, sin embargo pugnaron por derechos y libertades, llevando así a América un bagaje de ideas políticas muy sólidas.

Las ideas de los colonos norteamericanos derivaron en la creación de asambleas representativas en las que pudieron participar. Así, por ejemplo, el 30 de julio de 1619 surge en la colonia de Virginia la primera legislatura del continente en la Iglesia de Jamestown; en Massachusetts surgió también una asamblea representativa, formada por una junta con dos delegados por cada ciudad que en 1643 se convirtió en una verdadera legislatura; en New England existía una democracia pura, donde el Poder Legislativo residía en la corporación entera de habitantes varones, que en 1639 se convirtió en una Cámara de Representantes electiva, de renovación anual; William Penn, empresario fundador de Pensilvania, convocó en Filadelfia una asamblea elegida por colonos y les permitió redactar una carta para su propio gobierno; en Maryland, el propietario de la colonia, sir Cecilius Calvert (segundo barón de Baltimore o lord Baltimore), accedió a las reclamaciones de los colonos, y en 1635 inauguró una asamblea representativa; en Connecticut se proclamaron en 1639 las “Órdenes fundamentales de Connecticut”, las cuales organizaron un gobierno compuesto por un gobernador, un cuerpo de consejeros y una asamblea electiva; en Rhode Island, Roger Williams obtuvo en 1644 del Parlamento británico una carta que le permitió formar una asamblea integrada por los ciudadanos de las plantaciones, que en 1696 se convirtió en una asamblea bicameral. De esta forma, fueron surgiendo asambleas representativas que participaron en el manejo del gobierno con creciente autoridad; así, cuando las colonias pasaron del régimen de “compañías” y “propietario” al régimen real, no pudo quitárseles impunemente las prerrogativas que habían disfrutado anteriormente, sino que los gober-

nadores designados por el rey inglés se encontraron ante comunidades atentas y cuidadosas en su derecho de tomar parte en el gobierno local.¹⁵

En 1776 existía un gobernador que representaba a la corona inglesa, así como una Asamblea elegida por los miembros de las colonias considerados como súbditos ingleses; sin embargo, la titularidad de la función legislativa central la tenía el Parlamento inglés.¹⁶ No obstante, desde 1643 las colonias de Massachussets, Plymouth, Connecticut y New Haven formaron una Confederación denominada “Colonias Unidas de la Nueva Inglaterra” con el propósito de auxiliarse mutuamente; cada año se reunía un congreso compuesto de dos comisionados por cada colonia para discutir y decidir todo lo referente a la guerra, a la paz y asuntos generales. Dicha Confederación subsistió más de cuarenta años, hasta que en 1686 el rey inglés Jaime II declaró nulas las cartas de fundación de dichas colonias.¹⁷

Pese al intento de la metrópoli inglesa por mantener bajo control a las colonias, existieron ciertas asambleas en ellas, a saber: en 1722 se congregó en Albany un congreso compuesto de los gobernadores y otros comisionados de la Nueva Inglaterra y demás colonias, con objeto de acordar medidas para la protección de la frontera; en 1754 se reunió en el mismo lugar un congreso compuesto de delegados de New Hampshire, Massachussets, Rhode Island, Connecticut, Nueva York, Pennsylvania y Maryland, a fin de examinar los medios más adecuados para defender a la América en caso de que estallara una inminente guerra contra Francia; en 1765, después de que el Parlamento británico asumiera el derecho ilimitado de legislar para las colonias, principalmente el de imponer contribuciones sin su consentimiento, se reunió en Nueva York un congreso de delegados de nueve de las colonias para redactar un proyecto de garantías, el cual declaró que la facultad de imponerles contribuciones residía exclusivamente en sus propias legislaturas coloniales.¹⁸

En 1774 se reunió en Filadelfia el primer Congreso con representación de todas las colonias, excepto Georgia; en 1775, el Congreso de Nueva York se congregó para protestar por el impuesto del papel sellado, argumentando que los tributos deberían ser aprobados por las colonias. En 1776 se reúne nuevamente dicho Congreso, dando como resultado que las trece colonias

¹⁵ Bidegain, Carlos María, *El Congreso de Estados Unidos de América, derecho y prácticas legislativas*, Buenos Aires, Argentina, Depalma, 1950, pp. 15-18.

¹⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del “Poder Legislativo”*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p. 42.

¹⁷ Kent, James, *Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América*, trad. de J. Carlos Mexía, México, Oxford University Press, 1999, p. 2.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 3 y 4.

se declararan libres e independientes el 4 de julio de 1776, surgiendo trece estados unidos en una Confederación. Se preveía la existencia de un Congreso Confederal con 2 a 7 representantes por cada estado.

En 1787 se reúnen los delegados de los trece estados en Filadelfia con objeto de mejorar los artículos de la Confederación y se elabora un proyecto de Constitución en el que se elimina la Confederación estableciendo la Federación; asimismo, se configura un sistema de gobierno presidencial, con una división de poderes basado en la teoría de los *checks and balances*; así, el 17 de septiembre de 1787 se aprueba la Constitución, la cual entró en vigor hasta 1789.¹⁹

La historia de Estados Unidos muestra el papel fundamental que desarrollaron las asambleas de los colonos (antecedente del Poder Legislativo) tanto para luchar contra el autoritarismo de la metrópoli inglesa como para obtener la independencia y consolidar un régimen que se alejara de las prácticas autoritarias.

Este sistema permite la colaboración y el control entre los poderes, especialmente del Legislativo al Ejecutivo.²⁰ Para mantener ese equilibrio de pesos y contrapesos se dotó al Poder Legislativo de importantes funciones.

En opinión de James Kent, “el poder de legislar es el supremo poder de un Estado, y el departamento en que reside tiene naturalmente tanta preponderancia en el sistema político... que es necesario trazar con la mayor claridad y la más escrupulosa precisión la línea que lo separa de las demás ramas del gobierno”,²¹ y así lo hizo el constituyente al redactar la Constitución, que en el artículo primero regula las facultades del Congreso, compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes.

La importancia del Congreso en Estados Unidos es tal que Woodrow Wilson²² lo consideró como el “poder central y predominante del sistema”; por ello, para describir al régimen político de Estados Unidos utilizó el término “gobierno congresional”, pues lo describió como el “gobierno por los

¹⁹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno...*, cit., pp. 42 y 43. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado; las “formas de estado” y las “formas de gobierno”*. *Las Constituciones modernas*, trad. de Héctor Fix Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 90 y 91.

²⁰ Un ejemplo es la facultad del Legislativo para llamar a ciudadanos a declarar, tal como sucedió en 1792 cuando la Cámara de Representantes se propuso aclarar la derrota del general St. Clair contra las tribus indias, o bien, la ratificación de nombramientos de cargos, o la destitución de funcionarios. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno...*, cit., pp. 43 y 44.

²¹ Kent, James, *op. cit.*, p. 15.

²² Académico estadounidense quien llegó a ser rector de la Universidad de Princeton, gobernador de Nueva Jersey y presidente de la República.

comités”, en contraposición con el gobierno parlamentario, que es el “gobierno por un Consejo de Ministros”.²³

Así pues, el Poder Legislativo en Estados Unidos ha sido piedra angular del sistema político, no sólo porque favoreció el nacimiento de un sistema más participativo, sino también porque ha impedido la concentración de poderes.

En el caso de Francia también se muestra la participación del Parlamento en la transformación del sistema. En el siglo XVIII pasó de ser una Monarquía absoluta a una Monarquía constitucional; sin embargo, no existió subordinación del gabinete a las asambleas. Con la Constitución francesa de 1791,²⁴ inspirada en la de Estados Unidos de 1787, la Asamblea tenía la facultad legislativa relacionada con el control, pues el rey estaba sometido a ésta; así, en 1792, Luis XVI es suspendido en sus funciones. La Cámara también se encargaba de vigilar la administración, nombrar funcionarios, ratificar tratados y podía declarar la guerra. La Asamblea, al tener control sobre el Ejecutivo, cambió su nombre por el de “Convención Nacional”, dándose una dictadura del Parlamento.

En la Constitución de 1793, que jamás tuvo vigencia, se hablaba de “soberanía del pueblo” y no de “soberanía de la nación”; el cuerpo legislativo reunía las facultades legislativas y ejecutivas, pues emitía leyes y decretos, y era el encargado de nombrar al Consejo Ejecutivo, responsable de la administración general. En 1795, la Constitución del año III o Constitución directorial estableció la más rígida separación de poderes; el Poder Legislativo se fraccionó en dos cámaras: el Consejo de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos; el Ejecutivo estaba confiado a un Directorio de cinco miembros elegidos por los consejos.

La Constitución del año VII (13 diciembre de 1799) estableció un Ejecutivo unido y fuerte, en contraposición a un legislativo débil y fraccionado en el Consejo de Estado, el Tribunado y el Cuerpo legislativo.²⁵ La Constitución de 1802 aumentó los poderes de Napoleón, mientras que la de 1804 aumentó las facultades del Legislativo, en el periodo llamado de la “Restauración”.

En 1830 se estableció otra Constitución que sostuvo un sistema de gobierno parlamentario. En 1848 se produjo una revolución que trae como

²³ Wilson, Woodrow, *El gobierno congresional; régimen político de los Estados Unidos*, estudio introductorio de Alonso Lujambio, México, UNAM, 2002, p. 1.

²⁴ En esta Constitución aparece por primera vez la distinción entre parte dogmática y parte orgánica. Véase Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno...*, cit., p. 45.

²⁵ García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Caracas, Venezuela, Fundación Manuel García-Pelayo, 2002, pp. 465-470.

consecuencia la separación rígida de poderes, siendo el Legislativo y Ejecutivo responsables ante el pueblo. En 1852 se elaboró una Constitución que señalaba que el jefe de Estado sería responsable ante el pueblo; sin embargo, la responsabilidad ministerial sólo operaba frente al jefe de Estado. En 1875 se establece un régimen parlamentario moderado, donde el Senado y la Cámara de Diputados podían exigir responsabilidad a los ministros, pero no al presidente de la República.

Con la Constitución de 1946 hubo predominio de la Asamblea, la cual tenía facultad de designación del presidente de la República y del jefe de gobierno, mientras que éstos tenían el poder de veto y de disolución. La Constitución de 1958 vigente, contempla figuras como la moción de censura, la aprobación del programa del gobierno, así como la declaración de política general, las cuales la Asamblea Nacional resuelve (artículo 49). En 1962 se reformó la Constitución otorgando mayores facultades al presidente de la República, cambiando de un sistema parlamentario a un sistema semi-parlamentario o semi-presidencial; en éste permanece la figura del primer ministro y el Gabinete, los cuales son responsables ante el Parlamento.²⁶

La historia del Poder Legislativo en Francia muestra el vaivén entre un órgano débil y uno excesivamente fuerte, que también incurrió en prácticas autoritarias, y, finalmente, adoptó una posición intermedia. En efecto, el autoritarismo en que incurrió el Parlamento provocó que el Ejecutivo buscara someterlo, y ante dicho “forcejeo de poderes”, el constitucionalismo francés buscó equilibrar los poderes para que ninguno dominara al otro, hasta configurar el actual régimen semi-parlamentario.

Acerca del Poder Legislativo en España, su historia también muestra la lucha contra el autoritarismo, aunque quizá con menor vigor que los anteriores países analizados.

El Parlamento en España encuentra sus antecedentes en 1188, cuando se denomina “Cortes” a la asamblea del Reino de León; posteriormente, a finales del siglo XII, con la participación de los reinos de Navarra, Aragón, Valencia y Cataluña se constituyen las cortes españolas, las cuales tenían como fundamento principal que en el interior de dichos reinos se desarrollaran asambleas.²⁷

Susana Pedroza de la Llave, analizando la historia del control del gobierno en España, señala que del siglo XV hasta mediados del XIX prevaleció el absolutismo en dicho país. Aunque existían las Cortes, la soberanía recaía en el monarca; aquéllas eran consideradas únicamente como

²⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno...*, cit., pp. 44-48.

²⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión...*, cit., p. 19.

un cuerpo protocolario cuya función principal era intervenir en la sucesión hereditaria de la Corona.²⁸

En el siglo XIX surge en España la necesidad de una Constitución que equilibrara los poderes. Así, el Estatuto de Bayona de 1808, Constitución inaplicable, reguló a las Cortes integradas por el clero, la nobleza y el pueblo, sometidas al rey, pero con ciertas facultades respecto a los ministros. La Constitución de Cádiz de 1812 les atribuyó a las Cortes (que era un órgano unicameral) la potestad de elaborar las leyes junto con el rey, así como facultades presupuestarias y de control; dicho texto expresó que la soberanía reside originariamente en la nación, y que las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la nación. María Cristina de Borbón aprobó el Estatuto Real de 1834, por el cual se establecieron los precedentes de un régimen parlamentario bajo el principio de colaboración de poderes, integrando una segunda cámara (la de los próceres) admitiéndose figuras parlamentarias como el voto de censura.

En 1837 se aprobó la segunda Constitución española que reguló a la Monarquía y consideró al Parlamento como un órgano de discusión política; de esta manera, se estableció un sistema totalmente parlamentario. La tercera Constitución, promulgada en 1845, hizo prevalecer al rey sobre el Parlamento (Monarquía moderada), pero se establecieron facultades al Parlamento sobre el Gobierno; por ejemplo, el Senado podía juzgar a los ministros si eran acusados por el Congreso de los Diputados. Con la Constitución de 1869 se aumentaron las facultades de control de la institución representativa; de esta forma, se otorga la facultad de hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, así como nombrar y remover a los funcionarios del Tribunal de Cuentas. La Constitución de 1876 implantó una Monarquía parlamentaria, mientras que la de 1931 proclamó la República, regulando un régimen parlamentario. Con la Constitución de 1978 vigente se adopta como forma política la Monarquía parlamentaria, recayendo la soberanía en el pueblo²⁹ (así lo expresa el artículo primero de dicho ordenamiento), y las Cortes Generales —dice el artículo 66— representan al pueblo español.

En España también se aprecia la lucha contra la concentración de poderes que detentaba el monarca, aunque no siempre resultó exitosa esta contienda. Desataca la admirable labor de los miembros de las Cortes de Cádiz, quienes lograron diseñar un sistema más participativo, aunque mantenía la Monarquía. De igual forma, sobresale el trabajo de los miembros del Congreso Constituyente que elaboraron la actual Constitución de 1978, quienes

²⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno...*, cit., pp. 52 y 53.

²⁹ *Ibidem*, pp. 51-61.

otorgaron al Parlamento el papel de promotor de la democracia, después de haber vivido en el país varios años de autoritarismo y luchas internas.

Es a partir del surgimiento del Estado liberal, entre finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, cuando el Parlamento se convierte en una institución encaminada a combatir el autoritarismo y promover el equilibrio de poderes.

Se puede concluir que el Poder Legislativo en Inglaterra, Estados Unidos, Francia y España ha contribuido significativamente (aunque en diferente grado según el país) a la formación, desarrollo y/o consolidación de la democracia. Por ello, los dos autores de apellido Alonso de Antonio señalan que el binomio Parlamento-democracia es insoluble, ya que desde la desaparición del Antiguo Régimen y el inicio del Estado liberal, los protagonistas de la época desearon establecer una institución representativa, que se ha mantenido a través de la evolución Estado de derecho-Estado democrático.³⁰ Dichos autores precisan el papel fundamental del Parlamento en el Estado liberal, en el Estado de derecho y en el Estado democrático.

En el Estado liberal, que los autores referidos denominan “Estado legal”, se buscaba la limitación del poder a través de la ley, la cual sería una regla de aplicación general producida con el consentimiento de la representación de la sociedad y aprobada con discusión y publicidad. Aquí no cabe duda del papel trascendental del Parlamento al emitir la ley, además del valor fundamental de la representación política que ostenta quien la emite, así como las características de actuación de dicho ente (discusión y publicidad). Cuando todos los órganos del Estado se someten a la autoridad de la ley se llega al Estado de derecho.

Al consolidarse el Estado de derecho —continúan los autores Alonso—, la evolución lleva al Estado democrático; para esto se buscó la participación activa de los ciudadanos (reconocimiento de los grupos organizados que canalizan las aspiraciones y reivindicaciones sociales) y la ampliación del derecho de sufragio (superación del voto censitario, para hacerlo universal).³¹ Para llegar al Estado democrático es indispensable la participación del Parlamento. En el Estado democrático, el Parlamento es un ente promotor de la participación política y de los derechos fundamentales: garantía de igualdad, libertad de asociación, derecho de sufragio, etcétera.

Además, el Parlamento participa de manera insustituible para mantener el equilibrio de poderes, elemento que junto con el respeto de los derechos fundamentales son pilares de la democracia.

³⁰ Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *Introducción al derecho parlamentario*, Madrid, España, Dykinson, 2002, pp. 11 y 12.

³¹ *Idem.*

A continuación revisaré el desenvolvimiento del Poder Legislativo en México y cuál ha sido el papel de éste en la evolución hacia un Estado democrático de derecho.

II. EL PODER LEGISLATIVO EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

La evolución del Poder Legislativo en México está caracterizada por diversos esfuerzos para el afianzamiento de éste, así como, en otras ocasiones, por el sometimiento frente al casi siempre dominante Poder Ejecutivo. El desarrollo político de cada época encuentra su reflejo en la organización del Poder Legislativo; de esta forma, cuando ocurrieron formas centralistas o federalistas esto se reflejó en las leyes fundamentales y, por supuesto, en los órganos del Estado. A continuación haré un breve recorrido por los principales documentos constitucionales que han regido en la historia de México, señalando cómo cada uno de ellos concebía al Poder Legislativo.

1. *Constitución Española de Cádiz de 1812*

Comenzaré este análisis con la Constitución Española de Cádiz de 1812, que tuvo vigencia en nuestro país antes de la independencia y que influyó en los documentos constitucionales posteriores.³² Para la discusión de

³² Felipe Tena Ramírez habla de la importancia de la Constitución de Cádiz, no sólo por haber regido parcial y temporalmente durante los movimientos preparatorios de la emancipación, sino también por la influencia que ejerció en varios instrumentos constitucionales y por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo Estado mexicano. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1995*, 19a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 59.

José Barragán enumera una serie de disposiciones que contienen declaraciones de vigencia de normas o instituciones de origen español, por ejemplo el artículo 20 del Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821 que decía: “*Interim* se reúnen las Cortes, se procederá en los delitos con total arreglo a la Constitución Española”; o el Decreto del 26 de febrero de 1822, emitido por el Primer Congreso Constituyente Mexicano, donde expresa que “El soberano Congreso Constituyente Mexicano confirma por ahora a todos los tribunales y justicias establecidos en el imperio, para que continúen administrando justicia según las leyes vigentes” (Barragán Barragán, José, “Idea de la representación y la democracia en las Cortes de Cádiz”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, vol. XX, 2008, pp. 65-68). También dicho autor expresa la influencia que tuvieron los reglamentos expedidos por las Cortes de Cádiz al ser utilizados por las primeras asambleas soberanas del México independiente; por ejemplo, la Soberana Junta Provisional Gubernativa empleó para sí el reglamento de 27 de noviembre de 1810 usado por las cortes gaditanas; el Primer Congreso Constituyente instala-

la que se denominaría Constitución Política de la Monarquía Española, se publica en la Nueva España el 16 de mayo de 1809 la convocatoria para que se envíen diputados a las Cortes; de esta forma, se eligieron en México 15 diputados: 11 por el virreinato y cuatro por las provincias internas, los cuales se trasladaron a Cádiz.³³ Así, entre los triunfos atribuidos a los diputados americanos fue el solemne reconocimiento de igualdad entre peninsulares y americanos.

En la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, que tuvo vigencia temporal en la Nueva España (ahora México), se estableció que la potestad de hacer leyes residía en las Cortes con el rey. Las Cortes se integraban por los diputados representantes de la nación; por cada 90 mil almas habría un diputado. Cada dos años debían renovarse las Cortes sin posibilidad de reelección inmediata, y se otorgaba a los diputados la facultad de proponer por escrito o verbalmente los proyectos de ley.

Las sesiones durarían tres meses consecutivos cada año, a partir del primero de marzo. Se crearon instituciones como la Comisión Permanente, las reuniones extraordinarias y otras.³⁴

Se estableció que los diputados serían inviolables por sus opiniones y no podrían ser juzgados en las causas criminales, sino por el tribunal de Cortes, según el reglamento interior. Además, los artículos 129 y 130 prescribían que los diputados no podrían aceptar para sí ni solicitar para otro, empleo alguno de provisión del rey, o ascenso, tampoco pensión o condecoración alguna de provisión del rey, extendiéndose esta prohibición a un año después del último acto de sus funciones.

El artículo 10 de dicha Constitución enumeró las partes integrantes del territorio español, entre el cual se encontraba la América Septentrional: la Nueva España, Nueva Galicia y la península de Yucatán. En cada provincia del territorio español se contempló la existencia de una diputación provincial “para promover su prosperidad”, presidida por el jefe superior de cada una (artículo 325) y compuesta por el presidente, el intendente y siete individuos elegidos por los electores de partido (artículos 326 y 328). Dicha

do el 24 de febrero de 1822 ocupó en un principio el reglamento usado en Cádiz; al igual que el segundo Constituyente cuyas sesiones preparatorias comenzaron el 30 de octubre de 1823, empleó también el reglamento gaditano de 1813, aunque después promulgó su propio reglamento interior el 23 de diciembre de 1824. Barragán Barragán, José, “Legislación gaditana como derecho patrio”, en Soberanes Fernández, José Luis (coord.), *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1980)*, México, UNAM, 1981, pp. 382-385.

³³ Bátiz, Bernardo, *op. cit.*, pp. 60-62.

³⁴ *Idem.*

diputación se renovaría por mitad cada dos años (artículo 327); los requisitos para ser diputado provincial eran ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años, natural o vecino de la provincia con residencia mínima de siete años, con capacidad para “mantenerse con decencia”, y no ser empleado nombrado por el rey (artículo 330); además, para que alguien pudiera ser elegido nuevamente diputado provincial, debían pasar al menos cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones (artículo 331).

En esta Constitución, el Poder Legislativo y sus integrantes adquirieron una importancia significativa como órganos del Estado; aunque la mayor importancia la detentaba el monarca.

2. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814

Morelos convocó al primer Congreso enteramente mexicano, el cual se instaló el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo. Fueron sólo ocho diputados los que integraron dicho Congreso para redactar la Constitución.

El oficialmente denominado Congreso de Anáhuac emitió el 6 de noviembre de 1813 la solemne Declaración de Independencia, y el 22 de octubre de 1814 expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

Esta Constitución estuvo más cerca de un sistema parlamentario por las facultades otorgadas al Poder Legislativo. Señaló que la soberanía residía en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional (artículo 5o.) es el Congreso o Parlamento; dicho cuerpo legislativo se situaba en una posición privilegiada y superior respecto a los otros poderes, ya que éstos no ostentaban esa soberanía.

El Congreso se compondría de diputados elegidos uno por cada provincia; habría un presidente y un vicepresidente designados por sorteo cada tres años; existían ciertas incompatibilidades, como haber pertenecido al Supremo Gobierno o al Supremo Tribunal, excepto cuando hubieren transcurrido dos años después del término de sus funciones; asimismo, estaba prohibida la reelección inmediata, y se establecía la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones.³⁵

Esta Constitución otorgó al Congreso una gran importancia, ya que estableció que tendría el tratamiento de majestad, y sus individuos de excelencia; determinó como requisitos para ser diputado, además de la ciudadanía y la edad de 30 años, tener “buena reputación, patriotismo acreditado con

³⁵ *Ibidem*, pp. 63-65.

servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo” (artículo 52).

El cargo de diputado era incompatible con cualquier otro de los otros poderes, incluso para pertenecer al Congreso tenían que transcurrir dos años desde la expiración de sus funciones. Además, se prohibió que fueran diputados simultáneamente dos o más parientes en segundo grado.

El Decreto Constitucional de Apatzingán, bajo la influencia del pensamiento francés, propuso un triunvirato; el artículo 132 señalaba que el Supremo Gobierno se compondría por tres individuos designados por el Congreso, los cuales serían iguales en autoridad y se alternarían por cuatrimestres en la Presidencia. De esta manera, el Legislativo se convirtió en el poder predominante, subordinando al Poder Ejecutivo incluso, pues se concibió al Congreso como el único depositario de los derechos y la confianza de los pueblos.³⁶ Como señala Sergio García Ramírez, dicha Constitución aspiró a “constituir” la República emergente con los principios, las ideas y las utopías que los nuevos vientos trajeron a América, especialmente en José María Morelos y Pavón, quien buscó ir a la raíz de las cosas: del hombre, de la justicia, de la libertad, y construir a partir de ahí la nueva sociedad.³⁷

Dicho documento no hacía referencia a las diputaciones provinciales, sólo mencionaba las provincias que comprendía la América mexicana, a saber: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Técpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León (artículo 42).

Esta Constitución, que tuvo vigencia parcial sólo en algunos de los territorios dominados por los insurgentes, otorgó al Poder Legislativo la atribución de ser el principal órgano del Estado, y a sus miembros, la alta tarea de ser responsables del desarrollo democrático de la nueva nación.

3. *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822*

En el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822, al haberse disuelto el Congreso, el Poder Legislativo residía en la Junta Nacional Instituyente que se regía con las Bases Orgánicas

³⁶ González Oropeza, Manuel, “La Constitución de Apatzingán y el Poder Ejecutivo Colegiado en México”, *Ars Iuris. Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, núm. 3, 1990, pp. 77-84. Rendón Corona, Armando, “El poder del Ejecutivo en las Constituciones mexicanas”, *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales*, México, año 14, núm. 34, julio-diciembre de 1995, pp. 45-53.

³⁷ García Ramírez, Sergio, *Temas de derecho*, México, UNAM-Universidad Autónoma del Estado de México, 2002, p. 176.

de la Junta Nacional Instituyente del 2 de noviembre de 1822. Dicha Junta tendría la iniciativa para la discusión del proyecto de Constitución.

La Junta tendría un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios. El presidente tendría tratamiento de “excelencia” y los vocales de “señoría”. Los vocales de la Junta gozaban de inviolabilidad por las opiniones políticas, y durante el ejercicio de su comisión, el tribunal supremo de justicia conocería de las causas civiles o criminales que contra ellos se intentare.

Respecto a las diputaciones provinciales, el artículo 87 de dicho reglamento indicó que permanecerían con las atribuciones que tenían; aunque el jefe político nombrado por el emperador era la autoridad superior de la provincia (artículos 44 y 45).

Durante la vigencia del referido Reglamento, el Poder Legislativo tuvo poca importancia, máxime porque podía ser un contrapeso al emperador. Por ello, durante este periodo del Imperio se disolvió al Congreso y se estableció en su lugar un órgano de poca importancia.

4. Constitución de 1824

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, se estableció como forma de gobierno la República representativa popular, y como forma de Estado, la federal.³⁸

El Poder Legislativo se depositó en un Congreso dividido en dos cámaras: la de Diputados, formada bajo la base de la población, y la de Senadores, compuesta por dos senadores elegidos por las legislaturas de cada uno de los estados. Durante los recesos del Congreso existía un Consejo de Gobierno, compuesto por la mitad de los miembros del Senado y cuyo presidente nato sería el vicepresidente de la Federación, pero se nombraría a un presidente temporal que hiciera las veces de aquél en sus ausencias.

Para ser diputado se requería tener 25 años de edad; ser originario del estado que elige o tener mínimo dos años de vecindad. No podían ser diputados quienes no estuvieran en ejercicio de sus derechos de ciudadanos; tampoco el presidente y vicepresidente de la Federación. También estaban impedidos para ser diputados, los integrantes de la Corte Suprema de Justi-

³⁸ Lo anterior de acuerdo con la clasificación doctrinal de formas de Estado y formas de gobierno. Entre las primeras se encuentra el Estado federal, el unitario y el regional, y como formas de gobierno: la Monarquía y la República. Al respecto puede verse: Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 4a. ed., México, Porrúa, 2005, pp. 243-274.

cia, secretarios de despacho, oficiales, empleados de hacienda; gobernadores, comandantes generales, obispos, jueces de circuito, comisarios generales de hacienda y guerra, salvo que hubieran cesado absolutamente de sus cargos seis meses antes de las elecciones. Para los senadores aplicaban los mismos requisitos y prohibiciones que para los diputados, excepto el de la edad que era de 30 años.

Los diputados y senadores gozaban de inviolabilidad por las opiniones emitidas en ejercicio de su función. En causas criminales debían ser acusados ante su respectiva cámara, la cual se erigiría en Gran Jurado para declarar si habría o no lugar a la formación de la causa; este privilegio abarcaba desde el día de la elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo. Asimismo, se preveía que los legisladores recibirían una indemnización que se determinaría por ley y sería pagada por la tesorería general de la Federación.

Respecto a los congresos estatales, el artículo 158 disponía que “el poder legislativo de cada estado residirá en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus constituciones particulares, electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan”. La palabra “amovible” refiere a la posibilidad de ser separados del cargo.

Previo a la Constitución de 1824, se expidió el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, documento que estableció el sistema federal en México, anterior a la primera Constitución como Estado independiente, y menciona a 17 estados,³⁹ los que en la Constitución de 1824 aumentan a 19 estados y 4 territorios.

Durante la vigencia de esta Constitución, el Poder Legislativo adquiere un papel fundamental para la división de poderes.

5. *Constitución de 1836*

La conocida como Constitución de las Siete Leyes o Siete Leyes Constitucionales, que fueron promulgadas, la primera en diciembre de 1835, y las siguientes sucesivamente hasta diciembre de 1836, suprimió la Federación y estableció un gobierno central y unitario, dividido en los tres poderes tradicionales, más el Supremo Poder Conservador.

³⁹ Estos eran: Guanajuato, el interno de Occidente (compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa), el interno de Oriente (provincias de Coahuila, Nuevo-León y los Tejas), el interno del Norte (Chihuahua, Durango y Nuevo México), México, Michoacán, Oajaca [sic], Puebla de los Ángeles, Tlaxcala, Querétaro, San Luis Potosí, Nuevo Santander (que se llamará de las Tamaulipas), Tabasco, Veracruz, Xalisco [sic], Yucatán y Zacatecas.

Estableció un Congreso bicameral; la Cámara de Diputados estaba integrada por un diputado por cada 150 mil habitantes; para ser diputado se requería ser mexicano o de cualquier parte de América que antes de 1810 hubiere estado sometida a España; tener 30 años cumplidos y un capital que produjera mil quinientos pesos anuales; la Cámara se renovaría por mitad cada dos años.

Eran inelegibles para el cargo de diputado: el presidente de la República y los miembros del Supremo Poder Conservador mientras lo fueran y hasta un año después; los individuos de la Suprema Corte de Justicia; los secretarios de despacho, empleados de hacienda, gobernadores de los departamentos, obispos, jueces, comisarios, entre otros, mientras durara su encargo y hasta seis meses después.

La Cámara de Senadores estaba integrada por 24 miembros; se renovaría por terceras partes cada dos años; los senadores eran electos mediante un procedimiento en el que intervenía la Cámara de Diputados, el Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia, las juntas departamentales y el Supremo Poder Conservador.⁴⁰

Los requisitos para el cargo de senador eran ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mexicano por nacimiento, tener 35 años de edad, poseer un capital que produjera al menos dos mil quinientos pesos anuales. Las prohibiciones para ejercer el cargo de senador eran similares a las establecidas para los diputados.

La Constitución de 1836 tenía un carácter oligárquico y centralista que se agudizaba más con la reducción de las asambleas legislativas frente a un Ejecutivo poderoso y a un Supremo Poder Conservador que no era responsable de sus actos “*mas que ante Dios y la opinión pública*”, como lo señala Jorge Sayeg.⁴¹ Por ello, el Poder Legislativo durante este periodo fue un órgano subordinado al presidente de la República.

La sexta ley reguló la “División del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos”; en ella se dividió el territorio en departamentos (artículo 1o.); en cada uno habría una junta denominada departamental, compuesta de siete individuos (artículo 9o.), elegidos por los mismos electores que nombraban a los diputados para el Congreso (artículo 10), y cuya duración sería de cuatro años (artículo 11). Evidentemente, el papel de las juntas departamentales era minúsculo ante un fuerte centralismo.

⁴⁰ Bátiz, Bernardo, *op. cit.*, pp. 73-75.

⁴¹ Sayeg Helú, Jorge, *El Poder Legislativo mexicano*, México, Trillas, 1991, pp. 53-62.

6. *Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843*

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana sancionadas el 15 de junio de 1843, integradas por 202 artículos y cuya vigencia fue de tres años, mantuvieron el centralismo, pero suprimieron el Supremo Poder Conservador, conservando el Congreso bicameral.

La Cámara de Diputados se integraba por miembros elegidos por los departamentos, a razón de uno por cada 70,000 habitantes; se renovaba por mitad cada dos años. La Cámara de Senadores se componía de 73 individuos, de los cuales dos terceras partes eran elegidos por las asambleas departamentales, y la otra tercera parte por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia; se renovaba por tercios cada dos años.

Se estableció que para el cargo de senador debían postularse a sujetos que se hubieran distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar o eclesiástica; las asambleas departamentales, por su parte, debían nombrar cinco individuos de entre agricultores, mineros, propietarios o comerciantes, y fabricantes; y el resto entre personas que hubieren ocupado el cargo de presidente o vicepresidente de la República, secretario de despacho, ministro plenipotenciario, gobernador, senador, diputado, obispo, general de división, entre otros.

Se mantuvieron las asambleas departamentales, cuyo número de integrantes debía ser mayor de siete y menor de once (artículo 131); a los miembros se les denominó “vocales”, estableciendo como requisitos la edad de 25 años cumplidos y las demás cualidades requeridas a los diputados (artículo 132); duraban cuatro años en su cargo, renovándose la asamblea por mitad cada dos años (artículo 133).

Durante esta época el Poder Legislativo también desempeñó un papel débil.

7. *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*

En 1847 se expidió el Acta Constitutiva y de Reformas que implantó nuevamente el sistema federal. Asimismo, restableció la Constitución de 1824, y por tanto la forma de Estado federal.

Entre los cambios que introdujo el Acta Constitutiva y de Reformas estaba la supresión de la vicepresidencia de la República, la erección del

nuevo estado de Guerrero y la integración de un sistema de control de la constitucionalidad, que se convertiría en el actual juicio de amparo.⁴²

La Cámara de Diputados se integraba por un diputado por cada 50,000 personas. En la Cámara de Senadores, además de los miembros que cada estado elegía, existía un número igual al de los estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados.

Se mencionan a las legislaturas de los estados con facultades particulares, como la de declarar por mayoría de éstas, la anticonstitucionalidad de una ley del Congreso General (artículos 23 y 24).

Con el restablecimiento del federalismo, el Congreso nacional y las legislaturas estatales recobran importancia para mantener la división de poderes.

8. *Constitución de 1857 y sus reformas de 1874*

Esta Constitución restableció el sistema federal, así como un Congreso unicameral (se suprimió el Senado), y determinó que el Ejecutivo fuera elegido por el Congreso constituido en Colegio Electoral. Se ampliaron los dos periodos de sesiones ordinarias a un total de cinco meses al año. El Poder Legislativo apareció en franca superioridad sobre el Ejecutivo; se eliminó el Senado para dar mayor fuerza a la institución representativa.

Los requisitos para ser diputado eran ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, tener veinticinco años, ser vecino del estado o territorio, y no pertenecer al estado eclesiástico. Además, se declaró incompatible el cargo de diputado con cualquiera comisión o destino de la Unión en la que disfrutare de sueldo.

Dicha Constitución mencionó a las legislaturas de los estados, aunque no las reguló detalladamente, pues hizo alusión a ellas al referirse a la facultad de iniciativa legislativa ante el Congreso (artículo 65), la aprobación para formar nuevos estados (artículo 72, fracción III), la protección de los poderes de la Unión a los poderes de los estados (artículo 116); y la participación en la reforma a la Constitución general (artículo 127).

Como integrantes de la Federación, el artículo 43 enumeraba a los siguientes estados: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo-León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de Baja-California; aunque se determinó que el

⁴² *Ibidem*, p. 63.

Estado del Valle de México se formaría del territorio del Distrito Federal y se erigiría hasta que los poderes de la Unión se trasladasen a otro lugar (artículo 46).

El 13 de noviembre de 1874 se reformó y adicionó la Constitución, modificando la estructura del Poder Legislativo y estableciendo nuevamente el Senado. A la Cámara de Diputados se le otorgaron facultades exclusivas en materia económica, y a la Cámara de Senadores, facultades en materia de política exterior.⁴³

Durante la vigencia de esta Constitución, el Poder Legislativo se consolidó como un auténtico poder, pero ante su notable superioridad frente al Poder Ejecutivo, se optó por debilitarlo restableciendo así el bicameralismo.

9. *Texto original de la Constitución de 1917*

La Constitución del 5 de febrero de 1917 fortaleció más al Poder Ejecutivo y, por ende, al presidencialismo. Redujo los dos periodos del Congreso que hacían un promedio de seis meses y medio a un solo periodo de 4 meses (del 1o. de septiembre al 31 de diciembre). También redujo a sólo dos causales la responsabilidad del presidente: traición a la patria y delitos del orden común, suprimiéndose las causales de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral.⁴⁴

La Cámara de Diputados se integraba por un diputado por cada 60,000 habitantes, salvo ciertas excepciones; se renovaba la Cámara en su totalidad cada dos años. La Cámara de Senadores se componía de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa, pero cuya declaratoria de elección correspondía a la legislatura de cada estado. Cada senador duraba cuatro años en su encargo, y la Cámara se renovaba por mitad cada dos años. La edad requerida para ser legislador era de 25 años para los diputados y 35 para los senadores.

Respecto a las legislaturas de los estados, el texto original del artículo 115 determinó que el número de representantes sería proporcional al número de habitantes de cada una, pero no menor de 15 representantes propietarios.

Al inicio de la vigencia de la Constitución de 1917, las legislaturas de los estados tenían mayor participación en la integración de la Cámara de Senadores.

⁴³ Al respecto puede consultarse: Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión...*, cit., pp. 48 y 49.

⁴⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno...*, cit., p. 74.

10. Principales reformas al Poder Legislativo, 1917-diciembre de 2013

La Constitución de 1917 hasta diciembre de 2013 había sido reformada a través de 214 decretos de reforma contando hasta el publicado el 27 diciembre 2013; han sido 573 reformas constitucionales (560 al articulado de la Constitución, 9 a artículos transitorios y 4 a transitorios de decretos de reformas).⁴⁵ Los preceptos referentes a la organización y facultades del Poder Legislativo (artículos 50 a 79) son los que han experimentado un mayor número de cambios (175 veces, equivalente a 5.8 veces en promedio cada artículo). Los artículos que han sido más modificados son el 73 (69 veces), 74 (15 veces), 79 (12 veces), 76 (11 veces), 52 (8 veces), 54 (7 veces), 60 (6 veces), 55 (6 veces) y 56 (4 veces). Mientras que los artículos 50, 57, 62, 64 y 68 no habían sido modificados.⁴⁶

El 29 de abril de 1933 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma sustancial al Poder Legislativo en México. Mediante dicho decreto se modificó la duración del encargo de los diputados aumentando de dos a tres años, así como la de los senadores de cuatro a seis años. También se estableció la prohibición de reelección para el periodo inmediato tanto a diputados y senadores al Congreso General como a los diputados de las legislaturas estatales.

En el caso de la Cámara de Diputados, las bases de su composición fueron modificadas en 1928 para determinar que se elegiría un diputado por cada 100,000 habitantes, cifra que aumentó posteriormente: en 1942 a 150,000; en 1951 a 170,000; en 1960 a 200,000, y en 1972 a 250,000.

En 1963 se crearon los “diputados de partido”, estableciendo que aquel partido que obtuviera más del 2.5% de la votación total se le asignarían 5 diputados, más uno por cada 0.5% adicional, hasta completar un máximo de 20. Este porcentaje en 1972 se redujo a 1.5%. En 1977 desaparecen los diputados de partido y se crea un sistema mixto, donde la Cámara estaría conformada por 300 miembros elegidos bajo el principio de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. En 1986 se aumenta a 200 los diputados de representación proporcional, estableciendo la llamada “Cláusula de Gobernabilidad”, consistente en que al partido mayoritario se le

⁴⁵ “Sumarios de reformas a la Constitución y leyes federales vigentes”, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario.htm> (consultado por última vez el 21 de enero de 2014).

⁴⁶ “Evolución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por artículo”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm> (consultado por última vez el 21 de enero de 2014).

asignarían los diputados necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, pudiendo llegar a tener 350 por ambos principios. Sin embargo, en 1993 se elimina dicha cláusula para permitir como máximo 315 representantes, si el partido obtuvo más del 60% de la votación; o bien, 300 si consiguió menos del 60%.⁴⁷ En 1996, se establece que un partido político podrá contar con un máximo de 300 diputados por ambos principios.

Posteriormente, la Cámara de Diputados ha continuado con reformas importantes respecto a sus funciones. Por ejemplo, en 1999, se establece la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados con autonomía técnica y de gestión para realizar la tarea fiscalizadora. En 2004, se modificaron los plazos para la presentación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y se aumentó la duración de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso a 6.5 meses, como actualmente está regulado. En 2008, se enfatizaron las labores de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), y se establecen en la Constitución las figuras de la interpelación y las preguntas a los secretarios de despacho (artículo 93), al igual que la pregunta escrita al titular del Ejecutivo federal (artículo 69).

En el caso de la Cámara de Senadores, de 1917 a 1993, su número de integrantes estaba determinado por el principio de 2 senadores por cada estado y el Distrito Federal, componiéndose en 1949 por 58 miembros, en 1952 por 60 y en 1976 por 64. En 1933 se aumenta la duración de su encargo de 4 a 6 años; en 1986 se establece que se renovarían la Cámara por mitad cada 3 años. En 1993 se aumenta el número de senadores a 4 por entidad federativa, 3 de ellos por mayoría y uno otorgado a la primera minoría;⁴⁸ en 1996, se determina que sean 2 senadores de mayoría, 1 de primera minoría por cada estado, y los 32 restantes bajo el principio de representación proporcional; también se determina que la Cámara se renovará en su totalidad cada seis años. En años posteriores también se han dado reformas respecto a las facultades del Senado; por ejemplo, en 1999, se establece como órgano autónomo constitucional a la Comisión de los Derechos Humanos, cuyo titular y miembros del Consejo Consultivo son nombrados por el Senado. En 2005, se le otorgó la facultad para que de manera exclusiva resuelva de forma definitiva los conflictos por límites territoriales entre las entidades federativas, así como aprobar convenios amistosos entre los mismos (artículo

⁴⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano...*, cit., pp. 117-119.

⁴⁸ En este año también se suprimió la disposición del artículo 56 constitucional mediante la cual las legislaturas de los estados (y la Comisión Permanente en el caso del Distrito Federal) tenían facultades para declarar electos a los senadores de cada estado.

los 46 y 76). En 2006, al establecerse el organismo autónomo del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI), se facultó a la Cámara de Senadores para aprobar la designación de su Junta de Gobierno, que hiciere el presidente de la República (artículo 46).

Respecto a las legislaturas estatales, en 1928 se ajustó el mínimo de diputados que debían tener, de acuerdo con su población: siete para los de población menor a 400,000 habitantes, nueve para los de 400,000 a 800,000, y once para los que tuvieran más de dicha cifra. En 1933, se prohibió la reelección consecutiva para los legisladores tanto federales como locales. En 1977 se introduce el sistema de diputados de minoría, según las leyes expedidas por las entidades federativas. En 1987, se trasladó al artículo 116 la regulación relativa a los poderes estatales, dejando el 115 únicamente para la materia municipal. En 1996, se reforma el artículo 116 para introducir los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en la elección de diputados de las legislaturas locales. En 2008, se establecen con autonomía técnica y de gestión, las entidades estatales de fiscalización de las legislaturas de los estados (artículo 116).

De dicha evolución histórica se puede advertir el papel fundamental del Poder Legislativo en la construcción y/o fortalecimiento de las instituciones hacia una democracia consolidada en México.

Las reformas históricas a la Constitución han tenido que ver en su mayoría con el fortalecimiento de las instituciones políticas, proceso que aún no termina.

La democracia implica otros elementos en los que participa también el Poder Legislativo. Norberto Bobbio, en una definición mínima de la democracia, considera que se caracteriza por “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”,⁴⁹ es decir, hace referencia a la llamada “regla de la mayoría”. El mismo autor, en otro momento, definió a la democracia como

...aquél régimen que permite tomar decisiones con el máximo consenso de los ciudadanos, fundado sobre los principios de libertad, de modo que los ciudadanos puedan elegir a sus gobernantes, y, al mismo tiempo, fundado sobre el principio del estado de derecho, que es lo que obliga a los gobernantes a no exorbitar su poder y a ejercerlo en el ámbito de un sistema de normas escritas.⁵⁰

⁴⁹ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 14.

⁵⁰ Bobbio, Norberto, *Fundamento y futuro de la democracia*, Valparaíso, Chile, Edeval, 1990, p. 23.

En la primera definición, Bobbio destaca, desde mi punto de vista, que para que exista democracia debe existir un ordenamiento jurídico en el cual se plasmen las normas y procedimientos para la toma de decisiones; dicho ordenamiento es la Constitución. En la segunda definición de democracia, Bobbio hace referencia a la forma como se debe ejercer el poder: mediante el consenso (es decir, buscando la aprobación de la mayoría), respetando la libertad (los derechos fundamentales) y bajo la sujeción al orden jurídico preestablecido (bajo el principio de legalidad). El Parlamento participa necesariamente en la formación de dicho consenso.

El mismo Hans Kelsen le otorga al Parlamento un papel esencial en la democracia, pues señalaba que “la democracia es la idea de una forma de Estado o de Sociedad en la que la voluntad colectiva, o más exactamente, el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, por el pueblo”.⁵¹ Es decir, que, desde mi óptica, Kelsen afirma que lo esencial de una democracia es que el orden social sea aprobado por aquellos a los que está destinado; dicho en otras palabras: que el pueblo sea quien genere las normas que se le aplicarán, y esto sólo es posible mediante un órgano que lo represente lo más fiel posible: el Parlamento.

Además, Kelsen le atribuye al Parlamento la tarea de resolver eficazmente las necesidades sociales, de lo contrario, no existirá la democracia. Así pues, considera que “la existencia de la democracia moderna depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era”.⁵² Es decir, que no basta que el órgano legislativo participe en la elaboración de las normas, es menester que también se ocupe de las políticas para resolver las necesidades de la sociedad.

Robert Dahl, por su parte, habla de los “criterios de gobierno democrático”, que incluyen los siguientes: participación efectiva, igualdad de voto, comprensión ilustrada, control de la agenda e inclusión de los adultos; señala que la democracia produce consecuencias deseables: 1) evita la tiranía; 2) promueve derechos esenciales; 3) libertad general; 4) autodeterminación; 5) autonomía moral; 6) desarrollo humano; 7) protección de intereses personales esenciales; 8) igualdad política; además, la democracia moderna produce 9) búsqueda de la paz y 10) prosperidad.⁵³

El Parlamento debe buscar que se realicen dichos criterios de gobierno democrático para que efectivamente se produzcan las consecuencias de-

⁵¹ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Editora Nacional, 1980, p. 30.

⁵² *Ibidem*, pp. 49 y 50.

⁵³ Dahl, Robert A., *La democracia: una guía para los ciudadanos*, trad. de Fernando Vallespín, Madrid, Taurus, 1999, pp. 47-72.

seables de la democracia, de lo contrario, no estará cumpliendo su papel fundamental.

Jorge Carpizo también elabora una definición de democracia, en la que están implícitas las labores de la institución parlamentaria:

...la democracia es el sistema en el cual los gobernantes son electos periódicamente por los electores; el poder se encuentra distribuido entre varios órganos con competencias propias y con equilibrios y controles entre ellos, así como responsabilidades señaladas en la Constitución con el objeto de asegurar los derechos fundamentales que la propia Constitución reconoce directa o indirectamente.⁵⁴

La distribución del poder, el equilibrio entre los órganos, el control de los mismos, la delimitación de competencias, la exigencia de responsabilidad de los funcionarios, son tareas en las que ineludiblemente participa el Parlamento.

José Tudela Aranda, profesor español, también precisa que la democracia no es posible sin una institución que cumpla las funciones esenciales que le son asignadas al Parlamento, pues dice que “en el sistema democrático representativo siempre deberá existir un órgano que legitime el poder político, que sirva a la integración y a la publicitación del actuar público, que garantice y represente el pluralismo político, que escenifique el control del poder”.⁵⁵

En otras palabras: no puede haber democracia sin la presencia del Parlamento, aunque la sola presencia del Parlamento no garantiza necesariamente la democracia; ésta se produce cuando el órgano representativo efectivamente actúa como instrumento útil para resolver las necesidades de la sociedad.

Un sistema democrático exige un Parlamento que efectivamente desempeñe sus funciones, que contribuya a la auténtica división del poder y a su ejercicio eficaz en beneficio de los ciudadanos; que evite toda clase de autoritarismo y abuso de poder. Cuando el Parlamento cumple fielmente sus funciones el sistema democrático se fortalece, cuando no, éste se debilita.

Una forma de enriquecer la democracia representativa ha sido la introducción de instrumentos de participación ciudadana, como el referén-

⁵⁴ Carpizo, Jorge, “Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XL, núm. 119, mayo-agosto de 2007, p. 357.

⁵⁵ Tudela Aranda, José, *El Parlamento necesario, Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Madrid, España, Congreso de los Diputados, 2008, p. 83.

dum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato. Dichas figuras de democracia semidirecta constituyen una alternativa frente a la crisis de la representación política, que hacen retornar a una democracia participativa.⁵⁶

Así pues, el Poder Legislativo en México ha evolucionado históricamente hacia un régimen más democrático, tarea que, como he señalado, no ha concluido; por tanto, el Poder Legislativo debe ser una institución en constante cambio para alcanzar un auténtico “Estado democrático de derecho”, como señalaré en los capítulos posteriores.

⁵⁶ Al respecto puede consultarse: Concha Cantú, Hugo A., “Presentación”, en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. XI-XV.