

# 16 Nuestra Constitución

Historia de la libertad  
y soberanía del pueblo  
**MEXICANO**



DE LA DIVISIÓN DE PODERES  
Y DEL PODER LEGISLATIVO  
ARTÍCULOS 49 Y 50



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS  
DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



OBRA PUBLICADA CON MOTIVO DEL LXXX ANIVERSARIO  
DEL INICIO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Esta publicación fue realizada por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

**Vocal Ejecutivo**

Dra. Guadalupe Rivera Marín

**Dirección de Difusión**

Mtro. Carlos Téllez Rojo Solís

**Dirección de Investigación y Documentación**

Mtro. Javier Mac Gregor Campuzano

**CONSEJO TÉCNICO**

Gastón García Cantú, Mtra. Ma. del Refugio González, Dr. Álvaro Matute Aguirre, Dr. Santiago Portilla Gil de Partearroyo, Mtra. Berta Ulloa Ortiz y Dr. Fausto Zerón-Medina. Secretaria técnica: Mtra. Teresa Franco González Salas

**Coordinador General de la Obra**

Dr. Emilio O. Rabasa

**Asesoría**

Mtra. Ma. del Refugio González y Lic. Juan Ramírez Marín

**Investigadores**

Lic. Begoña C. Hernández y Lazo (coordinadora), Lic. Martha Ordaz Schroeder, Ricardo Rincón Huarota, Teresita del Niño Jesús Martínez Tufiño, Rafael Ruiz Hernández, Norma Flores Altamirano y Ma. Elizabeth Jaime Espinosa.

**Cuidado de la edición**

Benigno Casas de la Torre y Mariana Barrera Cordero

**Diseño**

José Luis Tello Contreras

Fotografías interiores del Archivo General de la Nación

Derechos Reservados © 1990 por  
Instituto Nacional de Estudios Históricos  
de la Revolución Mexicana  
Louisiana 113, Col. Nápoles  
C.P. 03810  
Delegación Benito Juárez  
México, D.F.  
ISBN 968-805-552-2

CUADERNO No. 16

**DE LA DIVISIÓN DE PODERES  
Y DEL PODER LEGISLATIVO  
ARTÍCULOS 49 Y 50**

# ÍNDICE

	Pág.
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>MARCO HISTÓRICO</b>	<b>11</b>
Época Prehispánica	
Época Colonial	
Siglo XIX	
Siglo XX	
<b>MARCO JURÍDICO</b>	<b>45</b>
<b>ARTÍCULO 49. De la División de Poderes</b>	<b>45</b>
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Texto vigente	
Comentario jurídico	
<b>ARTÍCULO 50. Del Poder Legislativo</b>	<b>56</b>
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
Comentario jurídico	
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>71</b>

## PRESENTACIÓN

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM) edita la presente colección de cuadernos sobre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el marco de las celebraciones del Octogésimo Aniversario de la Revolución Mexicana.

La finalidad de esta obra es dar a conocer nuestra Ley Suprema vigente, en forma sencilla y general, a través de sus disposiciones, así como ofrecer el trasfondo histórico por el que ha transitado nuestra actual Constitución desde su expedición.

Esta publicación alcanza un total de veinticinco cuadernos. En el primer número se proporciona una explicación genérica sobre las partes esenciales que integran nuestra Ley Fundamental y sus principales disposiciones. Los tres siguientes narran el proceso histórico que generó a las Constituciones Federales de 1824, 1857 y 1917 que han regido a nuestro país.

Los cuadernos subsecuentes contienen un análisis jurídico y político de todos los artículos que conforman la Constitución actual, con breves notas sobre su origen y desarrollo histórico. Se señalan también modificaciones y adiciones que, en su caso, han tenido algunos preceptos, desde su expedición y vigencia hasta nuestros días.

Es de advertirse que cada cuaderno contiene una o varias disposiciones que no han sido agrupadas por materia, sino progresivamente, a fin de facilitar su publicación y hacer más accesible su consulta.

## INTRODUCCIÓN

Con este cuaderno se inicia el estudio correspondiente al Título Tercero, Capítulo I, “De la División de Poderes”, que integra el artículo 49, y el Capítulo II, “Del Poder Legislativo”, que contiene el artículo 50.

El primero de ellos consigna uno de los principios básicos para la vida democrática nacional: la división del poder supremo de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos poderes hacen la ley, la aplican y vigilan su cumplimiento. Asimismo, la división de funciones es parte fundamental de un *Estado de derecho*, es decir, de la estructura política en la que el poder siempre está sujeto a las leyes y no a la voluntad de quienes ejercen las funciones públicas.

El segundo, estrechamente ligado al anterior, declara en su texto la conformación del Poder Legislativo, el cual está depositado en un Congreso General dividido en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores. Por medio del Legislativo el Estado tiene la facultad de hacer leyes y reformarlas y en unión del presidente de la República, representa al pueblo de México en quien reside la soberanía originariamente.

El seguimiento histórico para ambos preceptos aborda de manera general las formas en que se ha ejercido el poder en nuestro país en sus distintas fases, así como los principales órganos de gobierno encargados para tal efecto.

El análisis más detallado se proporcionará en los cuadernos subsecuentes, en donde se tratarán con mayor amplitud los temas estudiados en los preceptos mencionados.

El trabajo concluye con un comentario jurídico de cada artículo, realizado por especialistas en la materia. Además, incluye el texto original, las reformas o adiciones y el texto vigente, así como las leyes reglamentarias y secundarias más importantes.

## MARCO HISTÓRICO

### Época Prehispánica

El concepto de división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, principio político fundamental que rige actualmente a nuestro país, no existió en los pueblos mesoamericanos. Las funciones específicas del ejercicio del poder tales como la facultad de dictar leyes, hacerlas ejecutar y aplicarlas en casos concretos, estuvieron concentradas en manos de un solo hombre: el *huey tlatoani*.

La organización política territorial de mayor amplitud que existió en Mesoamérica, durante la última época antes de la conquista española, la constituyó el Imperio Azteca o Confederación de la Triple Alianza. Dicha alianza política fue pactada en 1431 entre tres grandes reinos asentados en el Valle de Anáhuac: Texcoco, México-Tenochtitlan y Tlacopan, los cuales ejercieron un control político-económico —aunque no homogéneo—, sobre un conjunto de señoríos tanto del altiplano central como de otras regiones de Mesoamérica.

Cada una de las partes constituyentes del Imperio Azteca tenía sus propios órganos gubernativos, encabezados por el *huey tlatoani*. Éste era la autoridad suprema militar, ejecutiva, judicial y legislativa. Asimismo, bajo el mando del *tlatoani* existieron varios consejos que sesionaban sobre los asuntos más relevantes de la sociedad. Por ejemplo, hubo un consejo inmediato al monarca compuesto por cuatro altos dignatarios: el *tlacatecatl*, el *tlacochcácatl*, el *tlillancalqui*, y el *ezhuahuacatl*, mismos que cumplían con diversas funciones como elegir al nuevo *tlatoani* y resolver negocios difíciles e importantes.

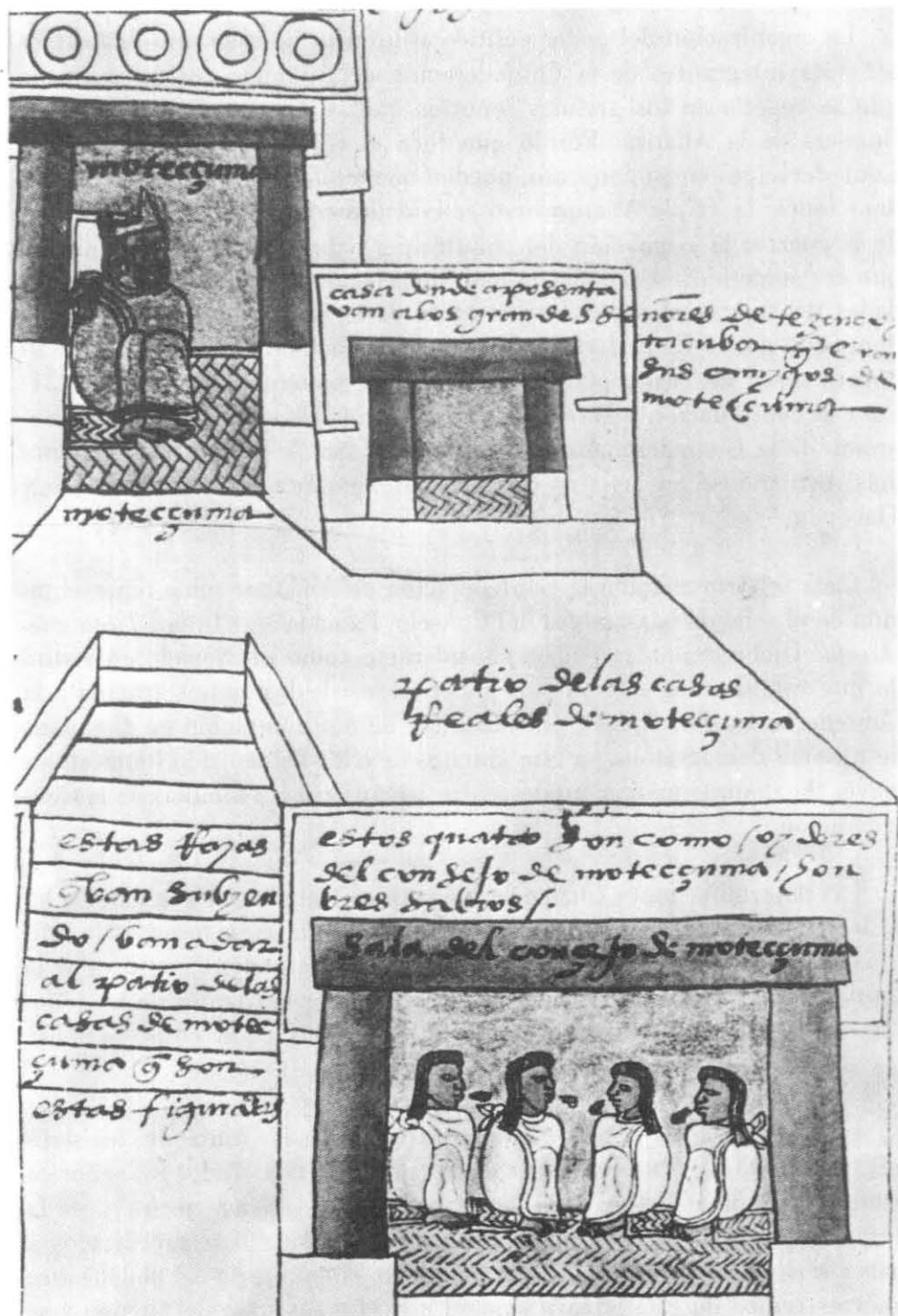
Además de este consejo inmediato y permanente existió otro denominado Consejo Supremo de Gobierno o *Tlatocan*, presidido por el soberano y el *cihuacóatl*, especie de vicemperador, el cual resolvía asuntos urgentes como la realización de campañas militares. No se sabe con exactitud el número de integrantes de este consejo —algunas fuentes señalan que variaba entre 12 y 20 miembros entre los que se encontraban los cuatro funcionarios del consejo inmediato al *tlatoani*—, pero se cree que estaba constituido por representantes de todos los consejos menores al servicio del *huey tlatoani*.

De entre los consejos menores pueden mencionarse los siguientes: el de gobierno, el de hacienda, el de guerra, el de justicia, el de ejecutores, el de gobernantes de las cuatro parcialidades principales de la ciudad —en el caso de México-Tenochtitlan—, y el de religión.

En opinión del historiador Alfredo López Austin, las funciones de estos órganos colegiados no eran simplemente consejiles, sino además administrativas y jurisdiccionales, pues sus principales miembros eran, después del *tlatoani* y del *cihuacóatl*, los jueces supremos, los grandes generales o los encargados de la hacienda pública. Sin embargo, el propio autor señala que “a pesar de la gran importancia y autoridad moral de los consejeros, no eran sino auxiliares del *tlatoani*, quien siempre conservaba el derecho de decidir en última instancia”.

En efecto, el *tlatoani*, “como representante de la divinidad”, fue el supremo gobernante, el máximo juez, legislador y administrador, a la vez que el más alto dignatario militar. No obstante, éste delegaba multitud de funciones en una serie de órganos especialmente creados para el desarrollo de tales actividades, como lo fue el caso de un aparato jurídico formal encargado de la impartición de justicia.

En los pueblos prehispánicos del altiplano central hubo una distribución equilibrada de las funciones propias del poder originando con ello un régimen que controló en su totalidad el funcionamiento de la sociedad. El ejercicio del poder del *tlatoani* apenas estuvo limitado por los distintos consejos que lo rodeaban, sobre todo en materia de guerra y de distribución de tributos. En ese mismo sentido el pueblo y los nobles podían manifestarse en contra del *huey tlatoani* cuando éste tomaba decisiones equivocadas, pero estas protestas carecían de validez jurídica.



Palacio de Moctezuma con su sala del Consejo

La organización del poder político al interior de cada uno de los tres señoríos integrantes de la Confederación de Anáhuac era un esquema que se repetía en los grandes señoríos que se encontraban bajo la influencia de la Alianza. Por lo que toca al régimen de gobierno de la Confederación, en su conjunto, pueden mencionarse las siguientes consideraciones: la Triple Alianza tuvo actividades comunes como el ejercicio de la guerra; la asignación del tributo que habría de pagar cada pueblo que era sometido; el establecimiento de relaciones diplomáticas con ciudades no sujetas al imperio, y la tarea de legislar en todo el territorio dominado por la Confederación, en base a las ochenta leyes de Nezahualcóyotl, señor de Texcoco al momento del surgimiento del pacto en 1431. Para la coordinación efectiva de estas actividades estaba el Consejo Supremo de la Confederación de Anáhuac, el cual se reunía cada ochenta días, turnándose en las tres capitales, México-Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan.

Cada señorío aliado a la Confederación de Anáhuac tenía representación en el seno de la asamblea del Consejo, llamada en náhuatl *Tlatocanechicollí*. Dicha asamblea podría considerarse como un Senado en virtud de que estaba integrada por los gobernantes de los reinos sujetos a la Confederación. Sin embargo, tal facultad de representación no dimanaba de un acto democrático, ya que muchos de ellos habían sido impuestos a través de alianzas matrimoniales entre las principales familias de la Confederación.

Las determinaciones finales de los asuntos tratados en la asamblea no se hacían a través de votos individuales, sino que eran tomadas, en última instancia y de común acuerdo, por los tres grandes ejecutores de la Confederación. Es decir, la participación de los gobernantes de los señoríos federados consistía únicamente en exponer y pedir consulta sobre los asuntos que ocurrían en sus dominios.

El gobierno de la Triple Alianza controló todas las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales de sus distintos territorios. Todos los señoríos estaban sujetos a las leyes de Nezahualcóyotl, al poder ejecutivo de la Triple Alianza y, en el aspecto judicial se encontraban supeditados a tribunales de la confederación. Sin embargo, el equilibrio del poder entre los tres reinos de esta alianza cambió con el transcurso del tiempo y se

inclinó hacia México-Tenochtitlan. Poco antes de la conquista los mexicas habían establecido señoríos dependientes de ellos en lugares antes controlados por los otros dos reinos; a la vez que en Texcoco impusieron como *huey tlatoani* a Cacama, sucesor de Nezahualpilli.

## Época Colonial

Durante los tres siglos que abarcaron esta época no existió una división en el ejercicio del poder como en la actualidad. En la Nueva España las personas y órganos que ejercieron la autoridad tenían, simultáneamente, facultades tanto legislativas, como ejecutivas y judiciales, aunque en distintos grados y con una definida jerarquización.

El órgano supremo de gobierno, que radicaba en la península, estaba formado por el Rey, el Real y Supremo Consejo de Indias y la Casa de Contratación de Sevilla. En el territorio colonial las autoridades fueron, durante los primeros años, los conquistadores; a partir de 1527 el órgano superior de gobierno fueron las Audiencias, y desde 1535 el Virrey. En las provincias los gobernadores; en los distritos los corregidores o alcaldes mayores dirigieron el gobierno, y en las ciudades, pueblos y villas existió un cabildo.

### *Órganos supremos de poder radicados en España*

#### a) El Rey

El régimen absolutista\* era la máxima autoridad civil y eclesiástica, en él radicaba la soberanía de todos los dominios españoles y se conjuntaban todos los poderes, derechos y facultades del Estado español. El monarca, que contaba con la asesoría de un cuerpo de magistrados y letrados, era el legislador supremo y emitía instrucciones, leyes, cartas reales, disposiciones concretas, provisiones y cédulas reales. A su vez, toda ley elaborada por las cortes debía llevar la confirmación real.

La posición de tutela, la lejanía y el desconocimiento de la realidad de los territorios conquistados, por parte de la Corona, provocaron que

\* Sistema político caracterizado por el poder total del monarca.

el absolutismo en tierras novohispanas tuviera características especiales. Hubo menos rigor y mayor libertad de decisión de las autoridades coloniales; descentralización política y administrativa a causa de la enorme extensión territorial y la difícil comunicación entre la península y la Colonia, misma que motivó una gran desconfianza hacia los funcionarios virreinales, la cual se trató de menguar con disposiciones reales que los obligaban a participar en un mismo acto para darle validez, llegando a fomentar quejas y acusaciones de unas contra otras, con la finalidad de que hubiera un equilibrio en el ejercicio del poder.

Algunos monarcas, como Carlos I (1517-1556) y Felipe II (1556-1598), intervinieron directamente en los asuntos indianos. Sin embargo, sus sucesores los pusieron en manos de sus hombres de confianza quienes, a su vez, se relacionaban por medio de secretarios, con el Real y Supremo Consejo de Indias.

#### b) El Real y Supremo Consejo de Indias

Después del rey el Consejo era la máxima autoridad en relación a los asuntos indianos. Su aparición en América data desde 1493, cuando la reina Isabel eligió a Juan Rodríguez de Fonseca, miembro del Consejo de Castilla, para que se encargara de los asuntos administrativos relacionados con las tierras conquistadas. Los asuntos judiciales continuaron en manos del Consejo castellano.

Para 1504 Fonseca fue asistido por un secretario de la Corona y en 1508 por varios miembros del Consejo Real. En 1519 se creó una sección especial dentro del Consejo de Castilla para resolver los asuntos americanos: el Consejo de Indias. Conforme crecía el territorio descubierto y el número de negocios el rey Carlos I decidió dar a este Consejo un rango autónomo, conformándose en 1524 el Real y Supremo Consejo de Indias, con autoridad administrativa, política, militar, eclesiástica, comercial y judicial.

El Consejo era el portavoz del rey y residía en donde la Corte se encontrara. Algunas de sus actividades consistían en nombrar funcionarios, presentar prelados, solucionar asuntos relacionados con nuevas expediciones, la hacienda, cuidar del buen tratamiento a los indios, de la

evangelización y distribución política y eclesiástica. Debía, además, dar su aprobación a toda decisión importante venida de autoridades coloniales.

El Consejo despachaba todas las leyes y decretos reales para América relacionadas con administración, política, hacienda, con aprobación del monarca y en su nombre. Sus facultades para legislar fueron amplias, como se ven en las Ordenanzas de 1571 de Felipe II, donde dice:

Porque los de nuestro Consejo de Indias con más poder y autoridad nos sirvan y ayuden a cumplir con las obligaciones que tenemos al bien de tan grandes Reinos y Señoríos: Es nuestra merced y voluntad, que el dicho Consejo tenga la jurisdicción suprema de todas nuestras Indias Occidentales, descubiertas y que se descubrieren, y para la buena gobernación y administración de justicia pueda ordenar y hacer consulta nuestra las Leyes Pragmáticas, Ordenanzas y Provisiones Generales y Particulares, que por tiempo para el bien de aquellas Provincias convinieren: y asimismo ver y examinar, para que nos las aprobemos y mandemos guardar [. . .] y en todos los demás Reinos y Señoríos en las cosas y negocios de Indias, e dependientes de ellas, el dicho Consejo sea obedecido y acatado, así como lo son el Consejo de Castilla, y los otros nuestros Consejos en los que les pertenece, y que sus Provisiones y Mandamientos sean en todo y por todo obedecidos en todas partes y en estos Reinos y en aquellos, y por todas y cualesquier personas.

Poco después las amplísimas facultades del Consejo de Indias comenzaron a ser afectadas por la creación (entre 1575 y 1579) de dos juntas especiales: la Junta de Hacienda de Indias y la Junta de Guerra. Los asuntos de la hacienda real y de la milicia americana fueron delegados a estos organismos, quedando mermada la autonomía del Consejo.

Durante el siglo XVIII el Real y Supremo Consejo de Indias sufrió varias transformaciones derivadas de la creación, en 1717, de la Secretaría de Despacho de Indias, con lo cual el Consejo perdió casi completamente sus facultades ejecutivas, administrativas y legislativas. Todo lo relacionado con hacienda, guerra, comercio y navegación fue atribuido a

la secretaría. Una nueva forma de legislar surgió por medio de las "reales órdenes", dadas a través de la Secretaría de Despacho. Éstas desplazaron a las "reales cédulas" emanadas del Consejo.

La enorme variedad de asuntos que debían atenderse condujeron a la creación de otra secretaría encargada de aplicar justicia, otorgar títulos y mercedes y de proveer empleos, atribuciones que habían sido privativas del Consejo. Las secretarías llegaron a suplantarse casi por completo las funciones del Real y Supremo Consejo de Indias, remitiéndolo a tener una relación meramente consultiva con las autoridades novohispanas.

### c) La Casa de Contratación de Sevilla

Fue creada en 1503 y tenía como finalidad atender los asuntos comerciales con las Indias y la actividad administrativa. La Casa de Contratación tuvo atribuciones políticas en el área fiscal y facultades importantes en la administración de justicia para asuntos civiles y criminales relacionados con el comercio y la navegación; se encargó del estudio de la geografía americana y la ciencia náutica; otorgó licencias para pasar a las Indias; llevó registros de los pasajeros; vigiló las importaciones y dio instrucciones para las expediciones colonizadoras.

Aun cuando el presidente de la Casa de Contratación tuvo facultad de legislar, ésta fue limitada ya que no pudo hacerlo por autoridad propia, dado que antes de aplicar cualquier innovación debía informar al Consejo de Indias, el cual resolvía lo más conveniente. Conforme la Casa crecía hubo nuevos puestos como los de piloto mayor, promotor fiscal de la contratación y juez letrado; asimismo, se creó una sala de justicia y un tribunal de contaduría.

Las reformas centralizadoras dadas en el siglo XVIII llevaron a la Casa de Contratación a su extinción.

## *Órganos de gobierno radicados en la Nueva España*

### a) Los Conquistadores

Durante los primeros años de colonización y conquista (1492-1527), el gobierno de los territorios descubiertos se confió a los jefes de las expe-

diciones, a quienes la Corona, por medio del otorgamiento de un título jurídico llamado "Capitulación", nombraba adelantados, gobernadores, capitanes generales, corregidores y alcaldes mayores, y a quienes daba facultades políticas, administrativas, militares, judiciales y legislativas. Estos títulos se daban en relación a la extensión o importancia de tierra bajo su dominio.

Las capitulaciones fueron nombramientos vitalicios y hereditarios. En estos títulos se asentaban los derechos reservados al rey en los nuevos territorios y los privilegios concedidos a los expedicionarios; en ellos recayó el gobierno del territorio conquistado y la aplicación de la justicia superior dentro de su jurisdicción. Dichos privilegios consistieron en tener encomiendas, erigir fortalezas, explotar la minería y tener el control de ciertos productos en beneficio personal. Además, la Corona fijó a los conquistadores una serie de obligaciones y requisitos como comprometerse a descubrir nuevas tierras y fundar y colonizar cierto número de ciudades en un plazo determinado.

Los conquistadores, poseedores de un título y como representantes del rey en las Indias, promulgaron ordenanzas y leyes para los nuevos territorios, con una validez de dos años, prorrogables con la confirmación real.

El primer conquistador que recibió una capitulación en la Nueva España fue Hernán Cortés; éste, al ser nombrado capitán general y gobernador concentró todo el poder, y donde no pudo ejercer directamente su autoridad la delegó a funcionarios o lugartenientes. Cortés dictó infinidad de leyes relacionadas con encomiendas, ciudades y pueblos, vecinos, moradores, concejos; aspectos sociales, políticos, militares, de cultivo, ganadería, propagación de la fe y sobre el tratamiento dado a los indígenas.

Los conquistadores ocuparon un lugar preponderante hasta mediados del siglo XVI, cuando la Corona, ante el temor de que éstos desearan independizarse, decidió limitar o revocar su autoridad y sus privilegios nombrando autoridades reales (la Real Audiencia y el Virrey), con lo cual la Colonia pasó a ser administrada como provincia real y no como provincia privada.

Hasta el siglo XVIII se siguieron otorgando títulos de gobernador a individuos que se comprometían a conquistar nuevas tierras, fundar poblaciones o abrir caminos, aunque ya con mínima importancia.

#### b) Las Audiencias

Dada la anarquía y despotismo que gobernaba en la Colonia, el Consejo de Indias decidió enviar al territorio de la Nueva España, en 1527, una audiencia que se hiciera cargo del gobierno, pasando a ser ésta la suprema autoridad.

La primera audiencia estuvo formada por individuos que apoyaron y continuaron con los excesos de los conquistadores y encomenderos. En vista de su pésima actuación, en 1530, llegó a la Colonia una segunda audiencia; ésta sí enfrentó los problemas de explotación, abuso y autonomía de los conquistadores. Cinco años después, este órgano de gobierno rigió simultáneamente con el primer virrey de la Nueva España, Antonio de Mendoza, aunque nunca subordinada a él.

Las audiencias fueron órganos principalmente judiciales, pero también legislativos y de gobierno. La Real Audiencia de México fue el máximo tribunal en la Colonia, sus decisiones sólo eran apelables al Real y Supremo Consejo de Indias.

Las audiencias presididas por el virrey dictaron leyes en forma de "autos acordados" y sus determinaciones debían ser comunicadas al monarca. Cuando el virrey faltaba la audiencia lo sustituía y hacía uso de todas las facultades legislativas.

En la Recopilación de Leyes\* se habla de la facultad del virrey, audiencias, prelados y oidores para dictar ordenanzas para el buen gobierno, para la permanencia y estabilidad de colonos, para los indígenas y sobre la fundación de villas.

\* Obra publicada por primera vez en 1680, en la que se reúnen las diferentes leyes y ordenanzas dictadas por la Corona y el Real Consejo de Indias para el gobierno de las colonias españolas en América.



*Hernán Cortés, capitán general y gobernador de la Nueva España*

La jurisdicción de la Real Audiencia de México alcanzó a todas las autoridades del reino, inclusive al virrey, en virtud de que, por vía de apelación o queja, podría llegar a modificar sus ordenamientos.

Además de la Real Audiencia de México (radicada en la capital novohispana), existió en el virreinato la Real Audiencia de Nueva Galicia, la cual tuvo jurisdicción en materia de justicia y gobierno; sin embargo, las decisiones judiciales en grado de apelación debían ser conocidas por la Audiencia de México, en tanto que las decisiones de gobierno debían ser sometidas al virrey.

Para el siglo XVII las reales audiencias eran organismos en decadencia. Corrupción e ineficiencia fueron los adjetivos más utilizados por los virreyes para describirlos en sus informes. Algunos virreyes trataron de sanear tal situación asistiendo con mayor regularidad a la Audiencia y castigando a los oidores que participaban en negocios y favorecían a sus amistades y conocidos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, no se logró erradicar la corrupción en este órgano superior de justicia.

### c) El Virrey

En 1535 la Corona decidió enviar a la Nueva España a un representante del rey; fue así que mandó al que sería el primer virrey de estas tierras, don Antonio de Mendoza.

El virrey ostentaba los títulos de gobernador, capitán general, presidente de la Audiencia, superintendente de la Real Hacienda y vicepatrono de la Iglesia, con facultades ejecutivas, militares, judiciales, legislativas, fiscales y eclesiásticas. Como gobernador, su función más importante fue la político-administrativa (los casos más difíciles debía consultarlos con la Audiencia). En el plano legislativo podía dictar reglamentos y ordenanzas conforme a la ley o a falta de ella. La gran carencia de normas fue suplida por ordenanzas dadas por los virreyes y, en su mayoría, confirmadas por los monarcas. El virrey también debía dictar instrucciones para sus subordinados y confirmaba las ordenanzas hechas por los concejos y autoridades provinciales. A su vez, en casos necesarios, llegó a modificar y suspender la ejecución de cédulas reales.

Debido a la enorme distancia y a la gran ignorancia de las autoridades peninsulares respecto de la realidad novohispana, los virreyes gozaron de amplias facultades para legislar en casos particulares y tomar decisiones sin consultar con la Corona. No obstante, se vieron restringidos por la Audiencia, así como por los visitadores y el juicio de residencia, al cual debían someterse al finalizar sus funciones.

Sesenta y dos virreyes gobernaron a la Nueva España a lo largo de tres siglos. El jurista e historiador Justo Sierra los describe como sigue:

Ímproba tarea la del virrey, muchos no pudieron con ella y se ocuparon en aparejar el cumplimiento de su deber con su medro personal. Otros no; otros tuvieron, desde luego, un gran prestigio propio; esto les venía de su gran probidad, de su conducta severa para con los españoles, basada en la corrección de su vida privada, en su paternidad con la raza conquistada, en su dignidad frente a la Iglesia; en suma, eran hombres de carácter. . .

#### d) Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores

En ellos recayó el gobierno provincial. Las provincias de Yucatán, Nueva Vizcaya, Nuevo León y Nuevo México estuvieron bajo la autoridad de gobernadores, quienes tenían facultades similares a las del virrey en lo político y administrativo. Algunos fueron al mismo tiempo capitanes generales, con lo que ostentaron el mando militar y eran la máxima autoridad dentro de sus jurisdicciones.

Veracruz y Tlaxcala también tuvieron gobernadores, pero con atribuciones equiparables a la de los alcaldes mayores, quienes debían administrar justicia y tenían facultades en el gobierno de su provincia, aunque sometidos al virrey. Tuvieron jurisdicción en lo civil y criminal y debían de cuidar del buen trato a los naturales.

Los corregidores, en un inicio, se encargaron de la administración de los pueblos de indios que tributaban a la Corona, y del abastecimiento en los pueblos de su jurisdicción. Además ejercieron algunas funciones de gobierno y justicia.

Las funciones de los alcaldes mayores y corregidores se fueron confundiendo en poco tiempo, por lo que ambos llegaron a ejercer amplio poder en sus distritos. Intervinieron en diversos aspectos relacionados con la administración de la justicia local y el buen gobierno de ciudades y villas, para lo cual llegaron incluso a legislar.

Desde los inicios del siglo XVI los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores gozaron de la facultad de reglamentar. Dictaron normas para la población negra; para moderar los repartimientos; para fijar tributos que los indios debían entregar a los encomenderos; para el buen trato a los naturales; para las capitulaciones de descubrimiento, y en general, para casos de política y administración local.

Estas autoridades provinciales estuvieron supeditadas al virrey, pero en sus distritos, eran la autoridad superior inmediata, y como tal cometieron excesos graves.

#### e) El Cabildo

Dentro de las divisiones provinciales hubo gobiernos locales para ciudades y villas de españoles, y para pueblos de indios. En las poblaciones españolas existieron cabildos o ayuntamientos formados por alcaldes ordinarios, con facultades para impartir justicia, y por regidores, quienes se hicieron cargo del cuidado de los servicios públicos y de la administración de su localidad. Con el tiempo surgieron múltiples oficios dentro de los cabildos como los procuradores, fieles ejecutores, alguaciles, escribanos, etcétera.

Para los cabildos existieron reglas generales sobre higiene y planificación, para casos particulares tuvieron la facultad de legislar sobre el buen gobierno de ciudades, villas y poblaciones. Dictaron leyes en relación al régimen político, policía, urbanización, mercados, artes y oficios, caminos, tierras, labor de minas, venta y composición de tierras concejiles, traslado de indios, negros y arrieros que cruzaban sus poblaciones.

Sus ordenanzas debían ser revisadas por las audiencias reales, y si las consideraban justas, las hacían ejecutar por un periodo de dos años, mientras se remitían al Real Consejo de Indias para que las sancionara.



*Antonio de Mendoza*

*Antonio de Mendoza*

*Antonio de Mendoza, primer virrey de la Nueva España*

En los pueblos de indios se trató de mantener la tradición indígena. Aunque la composición de los cabildos fue semejante al de las ciudades españolas, entre los naturales se trató de que fueran los caciques o nobles indígenas quienes ocuparan los puestos de alcalde indígena y regidor indígena.

Muchas de las leyes y costumbres antiguas de los indios relacionadas con el gobierno y las buenas usanzas, fueron aceptadas y ejecutadas durante la Colonia, siempre y cuando no fueran contrarias a las leyes españolas y cristianas.

En 1786 se suscitó un gran cambio político-administrativo en la Nueva España al introducirse el régimen de Intendencias. La Corona introdujo este sistema con el propósito de evitar la proliferación de intereses y poderes localistas. Este nuevo ordenamiento afectó tanto al virrey hasta a los cabildos municipales; el gobierno se tornó más centralista y las autoridades coloniales perdieron su autonomía. El reino se dividió en jurisdicciones político-administrativas, llamadas Intendencias, las cuales eran encabezadas por un intendente o gobernador general, que tenía poder para intervenir en justicia, guerra, economía, y obras públicas. Para las audiencias, el establecimiento del sistema de Intendencias significó una disminución del número de sus integrantes criollos, al mismo tiempo que sus asuntos de hacienda pasaron a manos de la Junta de la Real Hacienda.

Los antiguos gobernadores fueron sustituidos por intendentes gobernadores, quedando sometidos al virrey y a un intendente o gobernador general. Alcaldes mayores y corregidores fueron sustituidos por subdelegados, subordinados al intendente, quienes se encargaron del buen gobierno del pueblo y del cuidado de los indios.

Los cabildos municipales vieron disminuida su autonomía; sus atribuciones en materia de justicia y policía pasaron a ser de los intendentes; asimismo, en lo fiscal pasaron a los intendentes y a la Junta de la Real Hacienda.

Esta nueva organización del siglo XVIII tuvo como fundamento las ideas del "despotismo ilustrado", en las que se buscaba, ante todo, favo-

recer los intereses del monarca y del Estado español, antes que los de las organizaciones e individuos.

Con los cambios centralizadores del siglo XVIII la Colonia quedó más sujeta y dependiente a la Corona que en los siglos anteriores, pero se creó una división entre la élite colonial que sería aprovechada para las inquietudes independentistas.

## Siglo XIX

La división de poderes es uno de los principios políticos más importantes del constitucionalismo moderno, pues es una institución jurídico-política dinámica que en el transcurso de la historia ha variado de acuerdo a la época y el lugar.

Durante la guerra de Independencia el primer antecedente de lo que ahora es la división de poderes se encuentra en el 5o. punto de "Los Sentimientos de la Nación", documento elaborado por José María Morelos, el 14 de septiembre de 1813. En él, establece:

La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.

La Constitución de Apatzingán de 1814, considerada como la primera Constitución política elaborada en la lucha por lograr una nación libre y soberana, señaló en su artículo 11: "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares".

Esta separación respondió a la idea de otorgar cada función material a un órgano diferente. Por otra parte, el artículo 12 de esta Constitución afirmó: "Estos tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una persona, ni por una sola corporación".

Asimismo, el artículo 44 del citado ordenamiento estableció:

Permanecerá el Cuerpo Representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano. Se crearán además, dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno [Poder Ejecutivo], y la otra con el de supremo tribunal de justicia [Poder Judicial].

Cada órgano representó funciones distintas, así, el Supremo Congreso debía ser quien legislara y tendría el derecho de interpretar, derogar, examinar proyectos y reglamentar. Por su parte, el órgano ejecutivo tendría la facultad de presentar al Congreso los planes y medidas que juzgara convenientes.

El poder predominante sería el Legislativo, pues además de poseer un sinnúmero de prerrogativas, tendría el control constitucional. El artículo 107 estableció entre sus atribuciones: "Resolver las dudas de hecho y de derecho que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones". En este sentido, se afirmó que el Ejecutivo sería: "un siervo del Congreso". Su única participación en la función legislativa, ya que gozaba de la facultad reglamentaria, era un derecho de veto, del cual gozaba también el Supremo Tribunal.

La asignación de las facultades a los distintos órganos del poder político, constituidos en esta Carta Magna, siguió las ideas fundamentales de la división de poderes del filósofo francés Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu, consistente en una separación de funciones en tres órganos distintos. De esta manera, en la Constitución de Apatzingán le correspondía al Supremo Congreso la potestad legislativa en toda su extensión, la facultad impositiva en todos sus casos, las de control financiero y fiscal, así como las atribuciones relativas a moneda, pesas y medidas.

El derecho de iniciativa de leyes correspondía en forma exclusiva a los Vocales del Congreso, el Supremo Gobierno sólo tenía potestad para presentar al Congreso los planes y medidas que juzgara convenientes. El Congreso tenía una clara preponderancia sobre los demás órganos. Aun cuando esta legislación no se aplicó, quedó claro que el poder legislativo



apareció como un gigante constitucional respecto a los demás órganos políticos.

Al firmarse en 1821 el Plan de Iguala se estableció la independencia de México, este documento señaló que se adoptaría un gobierno monárquico regido por una Constitución acorde al país, y que se ofrecería la Corona a Fernando VII, a los de su dinastía o a los de otra casa reinante. En un intento de conciliación entre el gobierno español, encabezado por Juan O'Donjú, y el de México, a cuyo frente estaba Agustín de Iturbide, se firmaron los Tratados de Córdoba. El artículo 14 de dichos Tratados estableció que en tanto se reunían las cortes, el Poder Legislativo se depositaría en un cuerpo denominado Junta Provisional de Gobierno, misma que estaría compuesta por hombres virtuosos y con cierta influencia social y económica.

Para el año de 1822 quedó instalado el Segundo Congreso Mexicano que sustituyó a la Junta Provisional del Gobierno, como órgano encargado del Poder Legislativo, por un sistema monárquico moderado y constitucional, denominado Imperio Mexicano.

Pocos meses después de que Iturbide fue declarado Emperador de México (el 19 de mayo de 1822), se disolvió el Congreso y se creó la Junta Nacional Constituyente, integrada por un reducido número de diputados del antiguo Congreso. Dicha Junta expidió, en febrero de 1823, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, mismo que declaró de manera expresa la División de Poderes (art. 23), y se atribuyó el Poder Legislativo (art. 25).

El régimen imperial resultó efímero, ya que en mayo de 1823 abdicó Iturbide. A fines de ese año se reunió una Asamblea o cuerpo constituyente que el 31 de enero de 1824 expidió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, antecedente directo e inmediato de la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año. El artículo 9o. de dicha acta estableció el principio de División de Poderes, al disponer que:

El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo.



*Juan O'Donojú*

*Juan O'Donojú*

*Juan O'Donojú, representante de la Corona en el México preindependiente*

Tal disposición se plasmó de igual manera y bajo los mismos principios en el artículo 6o. de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; en él se separó al Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, e instaló al Poder Legislativo en un Congreso General, dividiéndolo en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (art. 7o.). Conforme a esta disposición nuestro país consagró el sistema bicameral de tipo norteamericano o federal. La elección de diputados se hizo a través del voto de los ciudadanos, y la de senadores a través de las legislaturas de los Estados (arts. 8o. y 25).

La Constitución de 1824 estuvo vigente hasta 1835, cuando el Congreso Federal, integrado en su mayoría por conservadores, se reunió para revisar dicha Constitución y sin cumplir con el plazo que ésta establecía para su reforma. El 16 de julio de ese mismo año las cámaras iniciaron su segundo periodo de sesiones, y el 9 de septiembre diputados y senadores se reunieron en asamblea y se atribuyeron, fuera de todo mandato constitucional, facultades de Poder Constituyente. El proyecto de reformas acordado por el Congreso Federal se asignó a una comisión, la cual redactó el Proyecto de Bases para la nueva Constitución, aprobado el 23 de octubre de 1835 y vigente a partir del 15 de diciembre de ese mismo año.

El artículo 4o. de esta Legislación, también conocida como las Siete Leyes, estableció que:

El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un árbitro suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones.

Para esta época encontramos la existencia de cuatro órganos: El Supremo Poder Conservador; el Poder Legislativo, depositado en un Congreso Bicameral (Diputados y Senadores); el Poder Ejecutivo (unipersonal), y el Poder Judicial.

La fracción IV del artículo 45 de la tercera de las Siete Leyes, estableció que: "No puede el Congreso General: reasumir en sí o delegar en

otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

En cuanto a la División de Poderes, lo sobresaliente de estas leyes constitucionales radicó en su originalidad, al crearse un órgano denominado Supremo Poder Conservador, el cual representó un superpoder, ya que podía declarar la nulidad de las leyes, así como de los actos del Ejecutivo y de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia; asimismo, podía declarar la incapacidad física o moral del Ejecutivo Federal, y sancionar las reformas que se propusieran a estas leyes. Por otro lado, el Supremo Poder Conservador otorgó muchas facultades al Poder Legislativo, haciéndolo aparecer como un órgano fuerte, al dejarle la interpretación de las normas constitucionales.

Con la promulgación de las Siete Leyes, además de la implantación de un régimen centralista, se presentaron acontecimientos que ahondaron más los problemas políticos del país, como fueron los levantamientos federalistas, la proclamación de la independencia de Texas en 1836 y la primera invasión francesa en México, en 1838.

Debido a esta situación se planteó reformar la Carta Magna, y en el año de 1840 el presidente Antonio López de Santa Anna, para favorecer a los federalistas, propuso en un Primer Proyecto que el ejercicio del Supremo Poder Nacional continuara dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Además, el Congreso Nacional no podría delegar sus atribuciones o reunir en sí mismo, ni en otro, los tres poderes. Asimismo, se depositaría el Poder Legislativo en un Congreso General, el cual estaría dividido en dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores.

Los continuos problemas entre centralistas y federalistas impidieron que las reformas planteadas se llevaran a cabo, por lo que se realizó un Segundo Proyecto en 1842. En relación con la División de Poderes, esta segunda propuesta no planteó novedad alguna, excepto la distribución que hizo del Poder Público en General y Departamental.

Para 1843 la Junta Nacional Legislativa redactó otra ley suprema: Las Bases Orgánicas, las cuales establecieron de nueva cuenta el sistema centralista. El Poder Público fue dividido en Legislativo, Ejecutivo y

Judicial, aclarando que no podrían reunirse dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni "el Legislativo en un individuo". Además estableció, respecto a este último, que estaría depositado en dos cámaras: una de Senadores y otra de Diputados, "y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes".

La vigencia de las Bases Orgánicas terminó en agosto de 1846, cuando los federalistas retomaron el poder y proclamaron el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824, con una serie de modificaciones contenidas en un documento llamado Acta de Reformas. Esta Legislación, al adoptar la Constitución de 1824, no presentó modificaciones a lo estipulado por esta última en su artículo 6o., dedicado a la División de Poderes.

Después de la invasión norteamericana, en 1848, la inestabilidad política continuó y, en 1853 Antonio López de Santa Anna, apoyado por el grupo conservador, volvió a tomar la presidencia y promulgó las "Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución", con las cuales afianzó su política dictatorial.

La concentración del poder y los desacuerdos ocasionados por este régimen originaron la proclamación del Plan de Ayutla, así como diversos levantamientos armados en la república. Juan Álvarez, en Guerrero, y otros liberales tomaron las armas para lograr la destitución definitiva de Santa Anna, y de acuerdo con el Plan la realización de un nuevo Congreso para formar una República representativa popular, regida por instituciones liberales.

Para 1856 los diputados constituyentes, tanto liberales como conservadores, celebraron el Congreso que culminó en 1857 con la promulgación de una nueva Constitución, cuyas principales reformas afectaron al Partido Conservador.

El artículo 50 de la Constitución de 1857 fue aprobado por unanimidad, quedando el texto como a continuación se cita:

El Supremo Poder de la Federación se dividirá, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse



*Además de destituir a Antonio López de Santa Anna, con el Plan de Ayutla, se buscaba la realización de un nuevo Congreso para formar una República representativa popular, regida por instituciones liberales*

dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

Por su parte, el artículo 51 fue motivo de gran polémica. El proyecto de Constitución propuso que el ejercicio del Supremo Poder Legislativo recayera en una sola asamblea llamada Congreso de la Unión, lo que implicaba la desaparición de la Cámara de Senadores. El debate giró en torno a la conveniencia o no de implantar dos cámaras, una de Senadores y otra de Diputados. De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto constitucional, los diputados en contra de la instauración del senado opinaban que la experiencia había demostrado su inutilidad, y su existencia no contribuyó a mejorar las leyes ni a perfeccionar las instituciones; decían:

En lugar de poner racionales y justos diques a la facultad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma.

Algunos diputados liberales (Ponciano Arriaga lo había propuesto anteriormente) como Isidoro Olvera, entre otros, pensaban que la Cámara de Senadores garantizaba que las leyes no se darían de forma intempestiva o precipitada, ya que ambas cámaras "se vigilarían sobre el cumplimiento de sus deberes constitucionales". Aun cuando Olvera reconoció que el Senado había obstaculizado ocasionalmente el desarrollo de la Cámara de Diputados, señalaba que mediante algunas reformas el Senado podría convertirse en "representante verdadero de la mayoría".

Las discusiones respecto a la implantación del sistema bicameral dividieron a tal punto al Congreso que el artículo 53 del proyecto y 51 de la Constitución fue aprobado por una diferencia de seis votos, mismo que estableció: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión".

Una vez promulgada la Constitución las rivalidades entre conservadores y liberales se agudizaron debido a la tendencia progresista de la nueva legislación.

# HISTORIA

DEL.

# CONGRESO EXTRAORDINARIO

CONSTITUYENTE

DE

1856 Y 1857.

Estracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios  
de la época,

POR FRANCISCO ZARCO.

-----  
TOMO I  
-----

MEXICO.

IMPRESA DE IGNACIO CUMPLIDO,  
*Calle de los Rebeldes núm. 2.*

-----  
1857.

*En 1857 culminó el Congreso Constituyente que dio origen a una nueva Constitución, cuyas reformas afectaron al Partido Conservador.*

Los acontecimientos desataron otra guerra civil, iniciada por los conservadores al desconocer la recién proclamada Constitución y llamar a elecciones presidenciales. Durante la Guerra de Tres Años (1858-1861) México estuvo regido al mismo tiempo por el sistema constitucional de 1857 y el régimen conservador. En 1861 los liberales triunfaron sobre los conservadores.

No obstante, con la invasión francesa de 1864 se impuso a Maximiliano de Habsburgo como Emperador de México. El soporte legislativo del imperio fue el Estatuto Provisional del Imperio, fechado en 1865, el cual provocó grandes desacuerdos entre su gobierno y los liberales porque no hizo referencia a un Congreso.

La única mención respecto a la elaboración de leyes se dio en el artículo 60. de dicho ordenamiento, que señaló: "El Emperador, además, oye al Consejo de Estado en lo relativo a la formación de leyes y reglamentos. . .".

Fue hasta 1867 en que, después de una larga lucha, los liberales, encabezados por Benito Juárez, lograron poner fin al gobierno de Maximiliano y restablecer la Constitución de 1857.

Con la restauración de la República y con el Presidente Juárez nuevamente en la capital, el encargado del Ministerio de Gobernación y Relaciones Exteriores, Sebastián Lerdo de Tejada, propuso una modificación al artículo 51, introduciendo el bicameralismo, es decir, la incorporación de la Cámara de Senadores, con el objeto de que ésta fungiera como moderadora de la de Diputados.

Dicha reforma se dio hasta 1874 siendo ya presidente Lerdo de Tejada, quien después de cubrir el interinato presidencial, debido a la muerte de Juárez, resultó electo para el periodo 1872-1876.

Las razones en pro y en contra del bicameralismo fueron las mismas que las discutidas en los debates de la Constitución de 1857. Sin embargo, la reforma fue aprobada debido a la necesidad de "un cuerpo político, especialmente destinado a dar estabilidad y vida a nuestras instituciones". El texto del precepto quedó redactado de la siguiente forma:



*Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y José María Iglesias al restaurarse la República en 1867*

El Poder Legislativo de la Nación se depositará en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”. De esta forma el Senado inició sus labores en la apertura solemne de las Cámaras el 16 de septiembre de 1875.

En enero de 1876 se proclamó el Plan de Tuxtepec, que pugnaba por la no reelección, desconocía al gobierno de Lerdo de Tejada y establecía como Ley Suprema la Constitución de 1857. El movimiento triunfó y llevó a la presidencia de la República a Porfirio Díaz para el periodo presidencial de 1876-1880. Manuel González asumió la presidencia de 1880 a 1884 y Díaz, contrariando la no reelección, por lo que había luchado años antes, volvió al poder comenzando el régimen dictatorial más prolongado de la historia de México.

## Siglo XX

Las grandes diferencias sociales, políticas y económicas existentes en México trajeron como consecuencia el estallido de la Revolución Mexicana. El 20 de noviembre de 1910 y bajo los preceptos del Plan de San Luis, encabezado por Francisco I. Madero, dio inicio la guerra civil que transformó a la nación mexicana.

En mayo de 1911, ante la inminente derrota del Ejército Federal, Díaz aceptó pactar con Madero y renunció a la presidencia, quedando como mandatario interino Francisco León de la Barra, entonces Secretario de Relaciones Exteriores. Posteriormente se efectuaron las elecciones para presidente y vicepresidente, resultando triunfantes Madero y José Ma. Pino Suárez, respectivamente. Su gobierno tuvo que sortear muchas dificultades, tales como revueltas y pronunciamientos de diversos sectores.

En 1913 un golpe militar encabezado por los generales Bernardo Reyes y Félix Díaz, a los que se unió Victoriano Huerta, provocó la renuncia de Madero y Pino Suárez y su posterior asesinato. Este suceso, llamado la Decena Trágica, llevó a Huerta a ocupar la presidencia.

En septiembre de ese año, durante las sesiones de la XXVI Legislatura, Belisario Domínguez, senador por el estado de Chiapas, intentó leer algu-

nos discursos que contenían protestas contra el régimen de Huerta; sin embargo, el presidente de la Cámara impidió que se pronunciaran, por su contenido subversivo. A pesar de ello los discursos se imprimieron y difundieron. Domínguez al igual que otros diputados y senadores inconformes fueron aprehendidos y asesinados.

Para el mes de octubre Huerta expidió un decreto referente a la disolución del Congreso:

Art. I. Se declaran disueltas desde este momento e inhabilitadas para ejercer sus funciones las Cámaras de Diputados y Senadores de la Legislatura del Congreso de la Unión. En consecuencia, cualesquiera actos y disposiciones de dicho cuerpo Legislativo serán nulos y no podrán recibir la sanción del poder Ejecutivo.

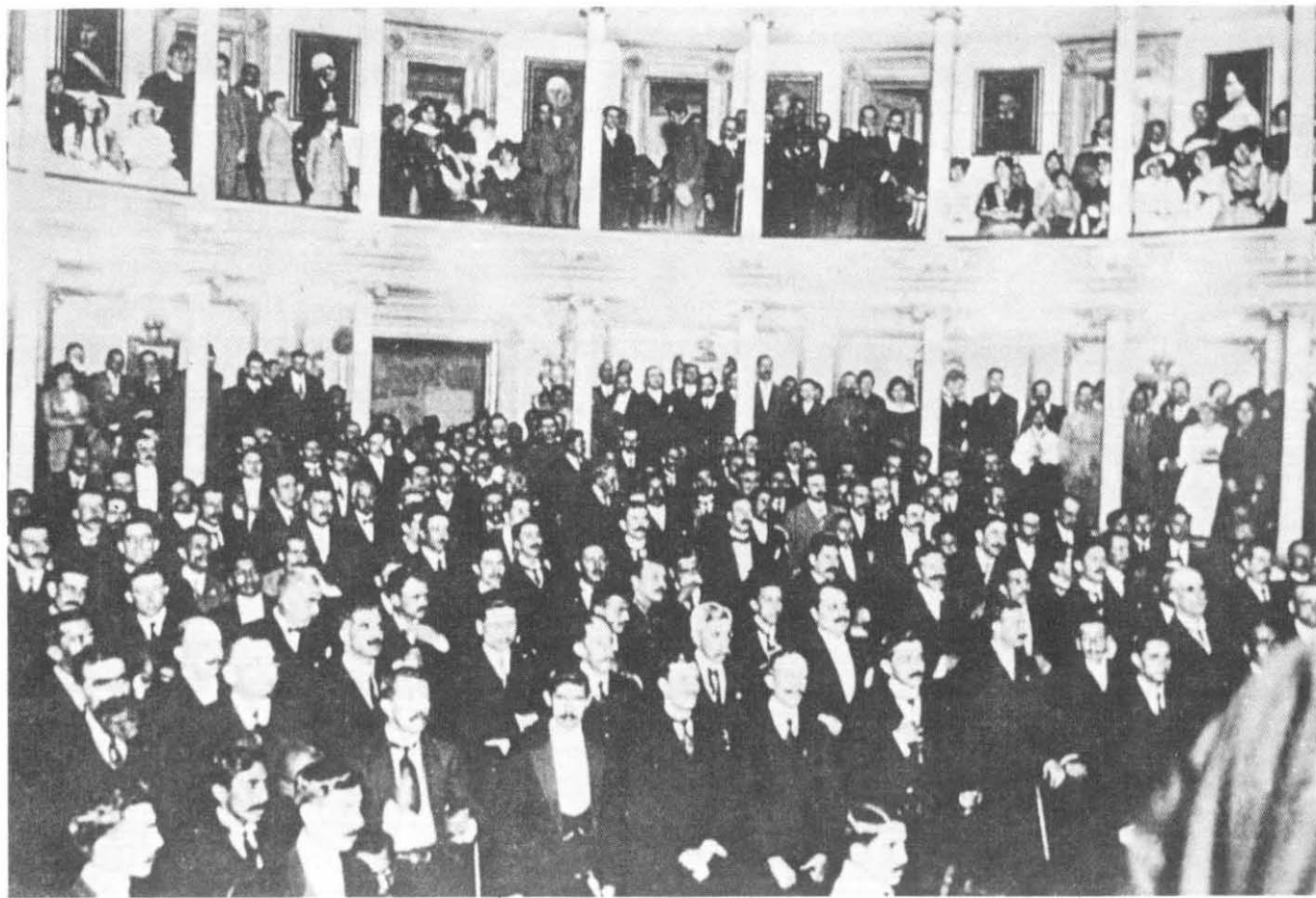
Desde marzo de ese mismo año el Plan de Guadalupe había llamado a tomar las armas contra el gobierno de Huerta; fue así que se desató la revolución constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza. En ella tomaron parte Álvaro Obregón, Pablo González, Francisco Villa y otros revolucionarios, quienes, junto con Emiliano Zapata, que luchaba en el sur de la república, lograron destituir a Huerta.

Debido a la divergencia de intereses surgieron muchos conflictos entre los revolucionarios. De acuerdo con el Plan de Guadalupe, Carranza convocó, el 10. de octubre de 1914, a una Convención cuyo fin sería restablecer la Constitución y convocar a elecciones presidenciales. Con la asistencia de delegados carrancistas se resolvió trasladar la Convención a Aguascalientes para que también participaran los villistas y los zapatistas; así el 10 de octubre se iniciaron los trabajos de la Soberana Convención de Aguascalientes.

La Convención resolvió elegir presidente provisional a Eulalio Gutiérrez y solicitó a Villa y a Carranza la renuncia a sus cargos; sin embargo, este último desconoció las resoluciones tomadas por la Convención iniciándose de nueva cuenta la lucha armada en la que salieron triunfantes las fuerzas carrancistas.

A casi ocho meses del arribo de Carranza a la ciudad de México, en 1916, se instaló en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente, que discutió el "Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857", presentado por el propio Carranza.

La propuesta sobre la División de Poderes se presentó en el artículo 49 y aunque los debates al respecto no fueron muy extensos, el cambio sustancial en relación a la Constitución de 1857 fue que el Poder Legislativo podría reunirse o depositarse en el Ejecutivo cuando se dieran las circunstancias graves que establece el artículo 29 (alteración del orden público). Además, el bicameralismo quedó establecido en el artículo 50; en cuanto a la redacción de dicho precepto varió la designación de "Poder Legislativo de la Nación" por el "Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos." Ambos artículos fueron aprobados como lo proponía el Proyecto de Carranza y, a la fecha, sólo el artículo 49 ha tenido reformas.



*Sesión del Constituyente de 1917*

## MARCO JURÍDICO

### **ARTÍCULO 49. De la División de Poderes**

#### **Texto original de la Constitución de 1917**

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

#### **Reformas o adiciones al artículo**

El artículo 49 constitucional ha sufrido dos reformas de trascendental importancia. En la primera de ellas, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de agosto de 1938, se agregó un párrafo al artículo que señalaba: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".

La segunda reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de marzo de 1951, agregó una excepción más a la ya prevista por el artículo 29 de la propia Constitución, al adicionársele un párrafo al artículo 49 otorgando facultades legislativas al Ejecutivo, relativas a la regulación económica de las tarifas de importación y exportación, con la finalidad de regular el comercio exterior (reforma de tipo económico).

Este precepto no tiene ninguna ley que lo reglamente.

### **Texto vigente**

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

### **Comentario jurídico**

#### **EL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL ANTE LA MODERNA CONCEPCIÓN DE LA DIVISIÓN DE PODERES**

Dr. Gonzalo Armienta Calderón\*

La monarquía absoluta, donde la palabra del rey era norma de vida inquestionable para un pueblo privado de su voluntad, sin expresión ni decisión en los asuntos públicos, dio lugar, con sus excesos, al surgimiento del anhelo de separar o dividir al gobierno en poderes paralelos y funcionalmente diferenciados, para evitar con ello que un solo hombre, fuera monarca o con cualquier otra denominación, pudiera legislar, juzgar y administrar.

El absolutismo real, así se presentara como despotismo ilustrado, trató de fundamentar el ejercicio unipersonal e ilimitado del poder en pretensiones de divinidad, primeramente, y después en la supuesta ido-

---

\* Doctor en Derecho por la UNAM y Doctor Honoris Causa por la Universidad de Occidente. Fue rector de la Universidad de Sinaloa, es miembro numerario del Instituto Mexicano del Derecho, A.C., y actualmente Director de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación. Autor de la obra: *El proceso tributario en el Derecho mexicano*.



neidad para mantener unida a una nación por encima de intereses regionales distintos y contrapuestos. Gobernar sin responsabilidad y sin límites éticos ni políticos constituyó la sustancia de la arbitrariedad monárquica. Ello permitió a monarcas mesiánicos, ávidos de gloria y de poder, fundar imperios que llevaban en los estandartes de sus ejércitos los símbolos de la muerte y la esclavitud; dominios que el espíritu libertario de la humanidad ha destruido, entre los cuales destacan el Romano, el de Oriente y el de Occidente, el Sacro Imperio Romano Germánico, el Alemán, el de Austria, el Británico, el Imperio Japonés y el Imperio Francés, fundado por Napoleón Bonaparte.

Fue en 1173 cuando Enrique II de Inglaterra empezó a utilizar el título de "Rey por la gracia de Dios"; de aquí se derivó la idea de que el poder real era hereditario, que conceptualmente ha sido conocido como el derecho divino de los reyes. Se partía de la suposición de que Dios manifestaba su elección mediante el nacimiento. Hace falta remontarnos a 1661, para visualizar a un Luis XIV de Francia, quien llevó dicha doctrina hasta sus últimas consecuencias, al asumir el control absoluto del gobierno, de forma tal, que cualquier oposición a su persona se consideraba un pecado contra el Dios a quien representaba. Basta recordar su frase lapidaria, más que ilustrativa del grado de vanidad y de alarde absolutista: *L'état c'est moi*.\* Pero sigamos con este breve repaso histórico. Jacobo I de Inglaterra, cuando todavía gobernaba Escocia con el nombre de Jacobo VI, llegó a expresar que a los reyes se les llamaba dioses porque se sentaban en el trono de Dios en la tierra, y solamente a él tenían que dar cuenta de sus actos de gobierno.

### *El pueblo nada representaba ante los designios reales*

El poder ilimitado de los monarcas, al concitar resentimientos por la carencia de frenos éticos y políticos, fue objeto de cuestionamiento intelectual por parte de ese gran movimiento cultural conocido universalmente como La Ilustración o Enciclopedismo, que en la Europa del siglo XVIII depositó gran confianza en la razón, en la difusión del saber y en la crítica de las instituciones tradicionales. Aquí cabe recordar que, todavía en el siglo anterior, el XVII, escritores como sir Robert Filmer, de Ingla-

---

\* *El Estado es mío.*

terra, y Jacques Bénigne Bossuet, de Francia, abogaron en favor del absolutismo como la única forma apropiada de gobierno. No llegaron a vislumbrar que los días de tal sistema estaban contados. Y aun en el presente siglo, como una reminiscencia en Asia de la vieja doctrina absolutista, el emperador japonés Hirohito renuncia, en 1946, a su prerrogativa de descendiente humano número 124 de la diosa-sol Amaterasu Omikami.

La rebeldía moral e intelectual ante el postulado monárquico de responder solamente ante Dios acentuó la presión para que reyes y emperadores se guiaran más por las leyes y un sentido correcto de la autoridad; sin embargo, el poder natural de los reyes, como le llamara Filmer, se resistía a hacer concesiones al respecto, pues ello significaba despojarse de la soberanía que el celo monárquico intentaba conservar, suplantando al pueblo. Aun cuando la oposición al absolutismo se hace patente en el siglo XVIII, ya con anterioridad se habían dado revoluciones ejemplarmente nobles como la de Oliverio Cromwell, en el año de 1648, y la de 1688 que derribara del poder a los Estuardo, ambas verificadas en Inglaterra.

Sería la Revolución Francesa de 1789, con su generosa savia popular y su bagaje de luminosas ideas, la que daría su crepúsculo al absolutismo real, aunque sin clausurar del todo los afanes desmesurados de poder, ampliamente manifiestos en el Imperio Napoleónico; pero el hecho básico y trascendental era que en lo sucesivo el poder de un monarca iba a ser limitado por cuerpos legislativos o por una constitución, o por ambos. Ya no se podía concebir la monarquía como lo que un rey era capaz de imaginar y lo que sus súbditos estaban dispuestos a aceptar. *El poder político tenía que ser limitado*. Roto quedó el halo de divinidad y la soberanía se trasladó a su legítimo recipiendario: *El Pueblo*.

Un hombre formado en la Ilustración, Carlos de Secondat, barón de la Bréde y de Montesquieu, publicista, filósofo, jurisconsulto e historiador, después de trabajar veinte años en sintetizar filosóficamente el derecho y la experiencia de gobierno de varios países europeos, legó a la paternidad una obra de altos vuelos (*L'esprit des lois*)\*, publicada en

---

\* *El espíritu de las leyes*

Ginebra en 1748, cuyo valor político lo inmortalizó al sistematizar el principio de división o separación de poderes. Para su aguda percepción política, tanto en el absolutismo monárquico como en los aspectos degenerativos de concentración de poder, en cualquier forma de gobierno puede atisbarse el germen del despotismo y —agregaríamos— de la ineficacia. Es obvio que cuando un gobernante concentra todo el poder, así como puede reflejar en su ejercicio talentos y puntos fuertes, también imprime sus debilidades, limitaciones y falta de conocimiento. Aparte de las consideraciones axiológicas y políticas para evitar el poder unipersonal, también tiene lugar importante el aspecto pragmático de ineficacia final de toda potestad sin temperamento ni freno.

El citado libro de Montesquieu es un notable trabajo jurídico y filosófico, realizado merced a un esfuerzo colosal por aglutinar brillantes conceptos en derecho, política, historia, desarrollo de instituciones jurídicas y estudio de la variedad de formas de gobierno. El ejemplo de acción de este gran precursor de la democracia, al mostrarse contrario a que siguiera triunfante en Francia el absolutismo y aun el despotismo, lo ha colocado en un privilegiado sitio de hombre de todos los tiempos. Supo alzar el vuelo y aportar sus apreciables puntos de vista para la reforma, sin dejarse encenagar por prácticas políticas de aquella época; lo que desafortunadamente no pudo hacer en vida Maquiavelo. Con sagacidad, talento y moderación no abusó de las ideas abstractas. Se concretó a emplear los hechos para modelar un gobierno representativo, que implicaba, aun para la monarquía, dignificación y mejoramiento. Tanto Montesquieu como Rousseau vinieron a ser divulgadores de cuatro teorías fundamentales: la de la soberanía popular, la de separación de poderes, la de los derechos del hombre y de las constituciones escritas. Fue un continuador de los postulados de libertad política de Locke y de las doctrinas jurídicas del Renacimiento, preconizadas fundamentalmente por Grocio, Pufendorf, Wolf y Vattel. Para su espíritu liberal, caracterizado en su obra maestra por la templanza y la ausencia de radicalismos, *El equilibrio de poderes es el único remedio contra la tiranía.*

El desarrollo de la vida pública romana permitió a Montesquieu conformar su postulado de que *el poder detenga al poder*, al estudiar magistraturas que se sostenían, se contenían y se atemperaban recíprocamente. Sin concesión alguna censuró y se batió en su obra magistral

contra el despotismo. La autoridad sin límites de uno solo es una usurpación a la soberanía, que entendemos residenciada en el pueblo. Mas aquella autoridad que, identificada con el poder ejecutivo, si se limitaba y equilibraba por otras potestades, era benéfica para la libertad y la prosperidad de todos. Las exigencias de movilidad, rápida respuesta a contingencias, capacidad de maniobra y eficacia para el Poder Ejecutivo, las prefiguraba con trazos finos en las aseveraciones siguientes:

Pero si el Poder Legislativo en un Estado libre no debe inmiscuirse en las funciones del Ejecutivo ni paralizarlas, tiene el derecho y debe tener la facultad de examinar de qué manera las leyes que él ha hecho han sido ejecutadas. (. . .) El Poder Ejecutivo, como dicho queda, toma parte en la labor legislativa por su facultad de restricción o veto, sin la cual se vería pronto despojado de sus prerrogativas. Pero si el Poder Legislativo interviniera en sus funciones del Ejecutivo, este último perdería su autoridad y su eficacia.<sup>1</sup>

El Estado liberal que emergió de una Ilustración preconizante de la racionalidad, tomó como notas esenciales: la orientación hacia objetivos y valores de libertad e individualismo; una estructura vertical; leyes abstractas y generales sistematizadas en códigos; la división de poderes para garantía de la libertad y de la diversificación e integración del quehacer público, así como una organización burocrática de la administración. Todo lo cual ha conformado un Estado democrático liberal de Derecho, cuya actualización estamos presenciando, debido principalmente al descrédito operacional de esquemas caracterizados por una regulación totalitaria del sistema social. En rigor, la reglamentación debe darse, aunque no planteada en términos autoritarios, sino compatibles con la libertad humana. La experiencia política mundial indica que la teoría mercadológica de la autorregulación social es injusta e incorrecta, pues el Estado tiene cometidos de intervención y reestructuración enteramente legítimos. No existiendo, por ende, ningún factor de relieve que impida a un Estado democrático liberal ser también social en el marco del Derecho. Más que estatizar a la sociedad, lo deseable es socializar al Estado. Lo

---

<sup>1</sup> De *El espíritu de las leyes*. Versión castellana de N. Estévez. Ed. Porrúa, Col. "Sepan cuantos. . .", No. 191, México, 1987, pp. 107 y 108.

importante es conservar las líneas maestras del Estado de Derecho sin caer en conductas erráticas. Éste fue el trazo del pensamiento de Montesquieu, al considerar la división de poderes como requisito inicial del Estado de Derecho, íntimamente vinculado a la garantía de la libertad y al imperio de la ley. Postulado cimero de su doctrina que —en palabras de Ranke— constituye una abstracción del pasado, un ideal del presente y un trazo programático para el futuro de las naciones.

Es innegable la importancia capital del principio de división de poderes en la configuración de un gobierno democrático. Sin embargo, en su decurso aplicativo a las realidades políticas, ha experimentado un proceso de *dogmatización*, transformándose la división e implicación de poderes en separación, para caer así en una fórmula vacía por la falta de una real sustentación política y sociológica. Se le ve a veces como una pura formalización que ignora las transformaciones funcionales del sistema estatal. Ciertamente, la división de poderes sigue siendo un principio apriorístico, aunque el modelo clásico necesariamente tiene que adaptarse a las exigencias y complejidades del Estado contemporáneo. A menudo suele parecer el principio de división de poderes un *vestigium trinitatis*\* una especie de secularización del misterio de la Trinidad. No se entiende cabalmente en qué consiste, pero todo mundo cree en ella. Para Max Imboden el afianzamiento de la fórmula de los tres poderes es una recurrencia al arquetipo trinitario:

Frente a la confusión informe e indiferenciada, y frente a la dualidad que implica oposición y antagonismo (*civitas dei* y *civitas diaboli*\*\*), Rómulo y Remo, Caín y Abel, etc.), la Trinidad simboliza simultáneamente la diferenciación y la unidad, la totalidad racional que se estructura y descansa sobre sí misma y que, expresada políticamente, en la división de poderes ofrece al hombre simultáneamente la esperanza de orden y libertad.<sup>2</sup>

El freno mutuo de potestades sigue considerándose válido en la actualidad, más reconociendo que las circunstancias contemporáneas exi-

---

\* *De la Santísima Trinidad.*

\*\* *Ciudad de Dios y ciudad del diablo.*

<sup>2</sup> Citado por Manuel García Pelayo, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza Universidad, Madrid, 1977, p. 57.

gen una intervención concertada de los poderes del Estado, no separada. Tan cierto es lo anterior, como el hecho de estar superada, descalificada por la realidad, la concepción clásica de unidad de institución-estructura y función. La racionalidad organizativa que asignaba funciones en razón al órgano de estructura más apropiada ha perdido su vigencia en un Estado donde los asuntos públicos ameritan que el Poder Ejecutivo dicte legislación material (reglamentos), uniéndose al Poder Legislativo en la confección de leyes vía iniciativas; siendo también un signo de mutaciones de gobierno la creación de tribunales administrativos, tribunales legislativos y algunos entes administrativos de Poder Judicial. Son tantas las exigencias y coerciones de la realidad de nuestros días, que los poderes públicos tienen que interactuar, integrando un circuito dentro de las necesarias formas y competencias, para responder al pueblo en sus problemas y expectativas. Punto en el que nos remitimos a Manuel García Pelayo, cuando sostiene:

Pero nada de esto quiere decir que el mantenimiento y la funcionalidad jurídico-política de la división clásica de poderes carezcan de sentido, sino que simplemente han modificado su sentido. En efecto, tiene todavía la función de asegurar la unidad y la estabilidad del Estado democrático, ya que sobre la sola concurrencia de partidos y de organizaciones de intereses no puede haber más que un pluralismo desordenado y desintegrado sobre el que es imposible fundamentar orden estable alguno. Tiene la función de contribuir a la racionalidad del Estado democrático introduciendo factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder político por las fuerzas sociales y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adaptar el contenido de su voluntad a un sistema de formas y de competencias, objetivando, así, el ejercicio del poder...<sup>3</sup>

Esto significa que los tenedores del poder están obligados a disciplinar y limitar su uso, ya que lo contrario supone trasponer el linde que lleva a los terrenos de la arbitrariedad y el despotismo. En este sentido la división de poderes sigue teniendo un alto valor normativo y de sus-

---

<sup>3</sup> *Op. cit.*, pp. 60 y 61.

tentación del Estado. Ya depende del sentido de decoro, del espíritu de independencia de sus titulares concretos, así como de la cultura política y la idiosincrasia de cada país, la dinámica concreta de conjugación o interacción de las tres potestades públicas.

Bien vale precisar que los tres poderes tradicionales conforman el gobierno de esta nación. Los tres son poderes públicos, los tres son autoridades, ramas intercomunicadas del gobierno, que aportan equilibrio a su ejercicio. La mira es tener un gobierno responsable con el concurso de las tres potestades, haciendo efectivas temperaciones y gradaciones acordes a las necesidades contemporáneas.

*El postulado de División de Poderes y su itinerario en la experiencia constitucional mexicana*

Ahora bien, como pieza maestra del constitucionalismo moderno y aun contemporáneo, el postulado de división de poderes tuvo acogida en las principales cartas políticas del México insurgente e independiente. Una concepción del poder público como ésa, de adscripción y distribución de funciones, decididamente matiza la parte orgánica de toda Constitución demoliberal; aunque los mecanismos de separación, de control, de colaboración o de mutua vigilancia sean distintos en la experiencia concreta de cada país. Como ideal político y defensa contra el despotismo la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 ligó de modo unívoco los conceptos de Constitución y división de poderes; de suerte tal que una no podía concebirse sin la otra. Decíase lapidariamente: *Toute société dans la quelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.*\*

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, conocida abreviadamente con el nombre de Constitución de Apatzingán, se positiviza como primera experiencia nacional la división de poderes, con el carácter de nota axial de la organización política, de cuya importancia mayúscula hay que dar cuenta, sobre todo considerando el ingrediente sociopolítico —por entonces todavía inextirpado— de un absolutismo español de afinada confusión y centralización de fun-

---

\* Toda sociedad en la que la garantía de derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, carece de Constitución.

ciones gubernativas. Desde este ángulo la Constitución de Apatzingán, en la cual trascendió el genio del patricio Morelos, vino a ser una idea matriz, insoslayable para la configuración política de la nación en los moldes del Estado democrático y liberal. Los artículos 11, 12 y 18 de esta memorable obra se ocuparon del desarrollo del postulado de división de poderes, ya anticipado en los *Sentimientos de la Nación*.<sup>4</sup>

En estos preceptos se habló de establecer las distintas potestades de la soberanía sobre cimientos sólidos de independencia y vigilancia recíproca. División del poder público, que quiso ser una mezcla sin confusión de atribuciones, donde privaran como aspectos de gran trascendencia la sobrevigilancia mutua y la sujeción a un periodo determinado. Mas el resultado práctico, durante la efímera y limitada vigencia de la susodicha Carta Constitucional, fue la primacía o preponderancia del Supremo Congreso sobre el Supremo Gobierno —de naturaleza directorial o pluripersonal— y el Poder Judicial, de lo cual llegó a quejarse el doctor José María Cos, miembro de ese Poder Ejecutivo colegiado, fruto del esfuerzo constituyente de Apatzingán.

De ésta, nuestra primera Carta Fundamental, el principio de división de poderes pasó a tener una ubicación matriz en la Constitución Federal de 1824 y en otras leyes básicas de procelosa como efímera aplicación, hasta llegar a la Constitución de 1857, cuyo artículo 50 dividió al Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estableciendo el postulado filosófico de Derecho público de división de poderes en función de notas de actividad (Ejecutivo), inteligencia (Legislativo) y conciencia (Judicial). Pero es menester aclarar que dicho precepto indicó categóricamente: "nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo". Esta disposición pasó por alto circunstancias anormales y de peligro para la nación, previstas en el artículo 29 de la misma Carta de 1857, cuando el Poder Ejecutivo quedaba en aptitud de recibir autorizaciones del Congreso para dictar cuanta providencia fuera conveniente en caso de invasión, para conservar la paz pública o para resguardar a la sociedad en situaciones de grave peligro o

---

<sup>4</sup> Elaborados en Chilpancingo, Guerrero, el 14 de septiembre de 1813, por el prócer José María Morelos y Pavón.

conflicto. El adverbio absoluto "nunca", de acuerdo a la interpretación que se da a los textos constitucionales de ayer y hoy, no pocas veces resulta una impropiedad de lenguaje cuando se rebasan las circunstancias que configuran el entorno ideológico, político, económico y social.

El artículo 49 de la Constitución vigente de 1917, al asimilar la fórmula de redacción del artículo 50 de la de 1857, omitió el vocablo "nunca" y consiguió la posibilidad de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo en la hipótesis de los numerales 29 y 131 de la propia norma fundamental. Pero la adopción del principio político de división de poderes, aparte de responder a un imperativo demoliberal y de tradición constitucional, fue visualizado como una característica esencial del Estado de Derecho contemporáneo, con la seguridad de que las funciones diferenciadas no fueran concebidas como compartimientos aislados y con hermeticidad, sino como potestades comunicantes, complementarias y en actitud de colaboración, aunque —eso sí— dentro de los límites de la independencia y el decoro.

Sólo puede hablarse de supeditación de un poder a otro cuando se renuncia a una conducta independiente, digna de quien es beneficiario de una potestad instituida para la felicidad del pueblo. Por ello, en un régimen presidencialista como el nuestro, el titular del Poder Ejecutivo debe posibilitar un equilibrio tan delicado como indispensable para conjurar tentaciones autoritarias de funcionarios concretos y ominosas extralimitaciones. Desde luego México se dedica con empeño y autenticidad a dar vigencia práctica a los postulados políticos, procurando siempre mantener alejada del solar patrio la sombra siniestra del poder sin límites y desligado de las pulsaciones vitales del pueblo. Estamos observando cotidianamente, cada vez con mejor perfil, un aparato gubernamental más dedicado al bienestar de los gobernados que el regodeo, comodidad o provecho de quienes transitan por el poder. Esto es lo positivo y valioso.

## **ARTÍCULO 50. Del Poder Legislativo**

### **Texto original de la Constitución de 1917**

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.

## Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde la promulgación de nuestra Constitución.

### Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979.

### Comentario jurídico

Lic. Emilio Rabasa Gamboa\*

Para entender el significado y alcance jurídico-político del artículo 50 que establece la estructura del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, depositado en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, es importante recordar, aunque de manera breve, el origen y desarrollo constitucional de este precepto político-doctrinal y su alcance jurídico dentro del sistema de la Constitución.

En la parte correspondiente al marco histórico de este cuaderno ya fue expuesto en términos generales el origen de este numeral en nuestra historia constitucional, a partir de la Constitución de 1824, cuyo artículo 7o. estableció por vez primera en el derecho constitucional mexicano el sistema legislativo bicameral: un Congreso General compuesto de dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Aquí se presentarán algunas ideas complementarias a ese marco histórico.

El principio de la división de poderes, contenido en la obra capital de Montesquieu, "El Espíritu de las Leyes", si bien con un claro antecedente en el pensamiento del inglés Locke, nace a la vida política en la

---

\* Licenciado en Derecho por la UNAM, en la que impartió clases de Teoría del Estado, y de Derecho Internacional en la UAM Azcapotzalco. Autor de varios artículos periodísticos y colaborador en la obra *Mexicano: ésta es tu Constitución*. Entre otros cargos ha sido Secretario General del IMSS y del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social. Actualmente es Subsecretario de Gobernación.

víspera de la gran Revolución democrática de Francia de fines del siglo XVIII. Su sentido político es inequívoco: restar y equilibrar el poder ilimitado del monarca con el poder del pueblo, mediante la intervención y participación de éste en la legislación.

A partir de este nacimiento histórico, el principio de la división del Poder Legislativo evoluciona hacia dos rutas o direcciones distintas. En una de ellas, que tipifica el constitucionalismo inglés, se produce la transición de la monarquía absoluta a la monarquía constitucional. El pueblo, a través de la Cámara de los Comunes, interviene en la función legislativa del Estado, pero no de manera exclusiva y excluyente, pues el monarca se reserva el derecho de designar completamente a la otra parte del Poder Legislativo, a la Cámara de los Lores (Lords), con arreglo al principio de la riqueza hereditaria y a la que, para subrayar su carácter nobiliario, se le denomina Cámara Alta, por oposición a la Cámara de Representantes o Cámara Baja.

Otras prerrogativas que conserva el monarca, dentro de este sistema de la división del Poder Legislativo, son las de iniciativa de ley y convocatoria y disolución, incluso de ambas cámaras, es decir, del Parlamento. Sobra decir que el monarca preservó también, para sí, la función ejecutora de las leyes.

Fue así como se desarrolló el dogma constitucional de la separación del Poder Legislativo en el parlamentarismo inglés. La lucha entre el poder del monarca y el poder del pueblo no concluye con la supresión total de algunos de estos dos contendientes; ni abdica totalmente el elemento real, ni se suprime del todo la voluntad popular. Se establece un pacto entre los dos, por medio del cual el monarca y el pueblo coparticipan en la función legislativa del Estado.

Otra historia muy distinta acontece con el desarrollo del principio de la división de poderes en el régimen republicano. En la República, a diferencia de la monarquía constitucional, el poder legislativo se integra exclusivamente con la representación popular o de la Nación, sea en forma de un Congreso General dividido en dos cámaras, o bien, en un sistema unicameral expresado a través de una Asamblea.

El constitucionalismo republicano desconoce el elemento monárquico, real o nobiliario del Estado en general y en el Poder Legislativo en particular. A diferencia de la monarquía constitucional en la que el pueblo tranza o pacta la supervivencia del monarca, tanto en parte del Poder Legislativo como en todo el Poder Ejecutivo, en la República el pueblo, mediante el dogma de la representación, se establece por entero en el Estado.

Hasta aquí la explicación histórica del origen y evolución del principio de división de poderes del legislativo en sus dos direcciones típicas: el parlamentarismo insertado en la monarquía constitucional, y el Congreso o la Asamblea propios de la República.

Ahora bien, esta evolución histórica plantea a la teoría política una pregunta fundamental sobre el dogma de la separación de poderes dentro del legislativo. Esta pregunta podría explicitarse más o menos con estos términos: la estructura bicameral que corresponde a la división entre Cámara Alta y Cámara Baja, Cámara aristocrática y Cámara popular, adquiere sentido como respuesta al equilibrio del poder —entre el poder real y el poder popular—, de ahí su división en dos órganos que se contienen mutuamente y que, mediante su interacción, obtienen como producto la ley, tanto la sanción nobiliaria como la sanción popular.

Pero cuando el poder estatal es todo de origen popular, donde al Ejecutivo lo elige el pueblo, al Legislativo lo elige también el pueblo y al Judicial en todo caso lo sanciona el pueblo a través de sus representantes, ¿qué sentido puede tener el principio de la división de poderes en el Poder Legislativo? ¿Si no hay elemento real, nobiliario o aristocrático por equilibrar o moderar, a quién, entonces, equilibra el elemento popular único, exclusivo y excluyente? En otras palabras, ¿qué sentido tiene el principio de la división del Poder Legislativo en la República?

A estas preguntas evidentemente no podría dar respuesta Montesquieu, cuyo trabajo, "El Espíritu de las Leyes", fue escrito en el contexto de la monarquía absoluta. Es en la historia constitucional norteamericana, a partir de su Constitución de 1787, donde puede encontrarse la respuesta a las interrogantes antes planteadas, esto es, sobre el sentido de un sistema bicameral dentro de un Estado que no reconoce los títulos

nobiliarios, a la aristocracia de sangre, hereditaria o territorial, puesto que todo el poder dimana del pueblo.

Es el francés, Alexis de Tocqueville, hacia 1835, quien mejor que nadie explica ese significado con estas palabras de su obra cumbre "La Democracia en América":

Con la división del cuerpo legislativo en dos ramas, los americanos no han querido crear una asamblea hereditaria y otra electiva, ni pretendido hacer de una un grupo aristocrático y de la otra un representante de la democracia. Su fin no ha sido tampoco dar con la primera un soporte al poder y dejar a la segunda los intereses y las pasiones del pueblo.

Dividir la fuerza legislativa, frenar así el movimiento de las asambleas políticas y crear un tribunal de apelación para la revisión de las leyes, tales son la únicas ventajas que resultan de la constitución actual de dos Cámaras en los Estados Unidos.

El principio de la división del poder legislativo recibió así su última consagración. Desde entonces puede considerarse como una virtud demostrada la necesidad de dividir la acción legislativa en varios cuerpos. Esta teoría, casi ignorada por las repúblicas antiguas, introducida en el mundo casi por casualidad, como la mayoría de las grandes verdades, desconocida por muchos pueblos modernos, ha acabado finalmente siendo un axioma de la ciencia política de nuestros días.

Fue precisamente el poder de las asambleas al que se quiso equilibrar mediante su división en dos cámaras. El problema a resolver no fue el del control o moderación real o nobiliaria, sino el del equilibrio mismo de la democracia, en la democracia y por la democracia: el poder del pueblo (sus representantes) se controla también por el poder del pueblo (otros representantes); entonces la cuestión política central se desplazó al criterio de diferenciación de las dos cámaras, ya que evidentemente carecía de sentido establecer un sistema bicameral integrado por dos cámaras iguales: ¿en dónde se encontró la diferencia? En el criterio de la

igualdad e independencia de los estados federados frente al criterio de la diversidad poblacional entre los mismos. El mismo Tocqueville lo explica así:

El cuerpo legislativo federal de la Unión se compuso de un senado y de una cámara de representantes.

El espíritu de conciliación hizo seguir unas reglas distintas en la formación de cada una de esas asambleas.

Unos querían hacer de la Unión una liga de estados independientes, una especie de congreso donde los representantes de los distintos pueblos irían a discutir ciertos puntos de interés común.

Los otros querían reunir todos los habitantes de las antiguas colonias en uno solo y mismo pueblo y darle un gobierno que, aun siendo su esfera limitada, pudiese actuar, sin embargo, en esa esfera como el único y solo representante de la nación. Las consecuencias prácticas de esas dos teorías eran muy distintas.

En tal estado de cosas sucedió lo que ocurre casi siempre cuando los intereses están en oposición a los razonamientos: se forzaron las reglas de la lógica. Los legisladores adoptaron un término medio que conciliaba a la fuerza dos sistemas teóricamente irreconciliables.

El principio de la independencia de los Estados triunfó en la formación del senado. El dogma de la soberanía nacional lo hizo en la composición de la cámara de representantes.

Cada estado debía enviar dos senadores al Congreso y cierto número de representantes en proporción a la población.

Con esta fórmula, la desigualdad numérica de la representación estatal en la Cámara de diputados se equilibraba con la igualdad de la representación senatorial. Mientras que el Senado se integraría con dos representantes por Estado, independientemente de su tamaño poblacional,

la Cámara de representantes se compondría de diputados en proporción al número de habitantes de cada Estado de la Unión.

Si hubiese prevalecido sólo el principio de la igualdad de las entidades federativas, el resultado resultaría injusto para los estados grandes; por el contrario, si sólo se hubiese aceptado el principio de la representación proporcional al número de habitantes de cada entidad, la injusticia sería para los estados chicos. El equilibrio, axioma del principio de la división de poderes, fue entre estados grandes y pequeños, entre la preservación de la independencia o soberanía de los estados federados y el principio de la representación o soberanía nacional.

Establecidos los criterios fundamentales, otras notas diferenciaron a los dos órganos del sistema legislativo bicameral: la mayor duración del cargo senatorial frente al de los diputados, las diferentes atribuciones de los dos cuerpos; sin embargo, a diferencia del sistema bicameral inglés, en el que una Cámara la elige el rey y la otra el pueblo, en el sistema bicameral de los Estados Unidos de América las dos cámaras tienen las mismas condiciones de elegibilidad; a ambas las elige por igual el pueblo.

### *El sistema bicameral mexicano*

La estructura del Poder Legislativo en México tiene, desde el punto de vista histórico, tres momentos fundamentales: su nacimiento de la Constitución de 1824; su transformación de sistema bicameral en unicameral con la Constitución de 1857, y su regreso a las dos cámaras en 1874.

Si bien bajo condiciones histórico-políticas distintas, en los Estados Unidos de América las colonias disgregadas se unieron en una federación, en México se integró la Federación a partir de la disolución del Estado unitario colonial, el sistema bicameral se impuso en ambos países. Allá, en su Constitución de 1787, aquí, en la Constitución de 1824.

La estructura de un Congreso General dividido en una Cámara de Senadores y otra de Diputados, esto es, la fórmula propia de la República resultó ser la solución adecuada para países que habían alcanzado su independencia y autonomía respecto de sus antiguas metrópolis, como Inglaterra y España, que estaban configuradas como monarquías.

Esto quiere decir que el sistema bicameral, que aparece y se desarrolla en el Continente americano, debe entenderse en el contexto de la República en que nació y no de la monarquía que originalmente lo creó.

La división del Poder Legislativo en México, en la Constitución del 24, corresponde, pues, a la explicación de Tocqueville antes expuesta: equilibrar el poder de la asamblea política con otra asamblea política configurada bajo criterios distintos, la revisión de las leyes y también el equilibrio entre el principio de la igualdad e independencia de los Estados (Cámara de Senadores) y la composición poblacional de los mismos (Cámara de Diputados).

Esta circunstancia histórica, el nacimiento de la República con la Constitución de 1824, es la que determina y explica la estructura original de nuestro sistema legislativo bicameral. De ahí que resulte inapropiada una explicación del principio de división de poderes en general, y de la división del Poder Legislativo en particular, en función del equilibrio entre un elemento real, nobiliario o aristocrático y otro popular que, como ya hemos visto, es el esquema propio de la transición de la monarquía absoluta a la constitucional, mas no de la República.

La Constitución de 1824, inspirada tanto en la norteamericana de 1787, como en la española de Cádiz de 1812 (pero sobre todo resultado del triunfo federalista que representaban los constituyentes Ramos Arizpe, Rejón Vélez, Gordoza, Gómez Farías, García Godoy y otros, sobre los centralistas encabezados por Mier, Becerra, Jiménez, y Cabrera, entre otros), fue la constitución de una república que al declarar expresamente (artículo 1o.) su libertad e independencia, respecto de España y cualquier otra potencia, excluía en todo su cuerpo el elemento monárquico, real, nobiliario o aristocrático, incluyendo únicamente el principio de la soberanía popular.

El bicamerismo fue repetido tanto en las Bases Constitucionales de 1835, como en las Bases Orgánicas de 1842. El constituyente de 1856-1857, entre otras novedades (Derechos del Hombre), suprimió al Senado.

La Comisión del Proyecto de Constitución, presidida por el ilustre Ponciano Arriaga, también Presidente del Congreso Constituyente, basó

su propuesta fundamental en que el Senado debería desaparecer por constituir una "Cámara Privilegiada", que no había demostrado aportar grandes ventajas, había actuado en descrédito, prepotencia y lentitud. En su lugar se proponía la Asamblea Única, doblemente numerosa de la existente hasta entonces, electa indirectamente en primer grado, a razón de un diputado por cada 30,000 habitantes.

Para que no se frustre el objeto de la igual representación de los Estados, cuando la diputación de alguno de ellos la pide por unanimidad, la Ley será votada por diputaciones.

Entre los propios liberales se presentó una división en cuanto al candente tema. Arriaga a favor y Zarco en contra. Los defensores de la Institución sostuvieron que: las experiencias pasadas eran de un Senado aristocrático y no republicano como el que se pretendía, que era más acorde con una constitución democrática y popular, que sería un verdadero vínculo de unión y de igualdad, el equilibrio de todas las partes integrantes de la Federación y tendría una actividad perceptiva en política exterior.

Por 44 votos contra 38 se aprobó el artículo 51 de la Asamblea Única, esto es, sin Senado; en estos términos: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión".

El unicamerismo subsistió hasta que Sebastián Lerdo de Tejada, sucesor de Benito Juárez en la Presidencia, que ya había luchado por el bicamerismo tiempo atrás, propuso y logró las reformas de 1874, con la Cámara de Diputados elegida en número proporcional a la población, y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado y el Distrito Federal.

Éstos fueron los argumentos de Lerdo en favor de la restitución del bicamerismo:

Que en una república federal las dos cámaras sirven para combinar en el poder legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. Una Cámara de Diputados, elegidos en un número

proporcional a la población, representa el elemento popular y un Senado, compuesto de igual número de senadores por cada Estado, representa el elemento federativo.

Ha sido una objeción vulgar, que el senado representa un elemento aristocrático. Lo que deben representar los senadores es un poco más edad, que dé un poco más de experiencia y práctica en los negocios.

También se ha hecho la objeción de que en dos Cámaras, una puede enervar la acción de la otra. Esta objeción era de bastante peso, cuando se necesitaba avanzar mucho para realizar la reforma social (Lerdo se refería a la etapa de reforma y a la intervención francesa). Ahora que se ha consumado puede considerarse un bien, como se considera en otros países, que la experiencia y práctica de negocios de los miembros de una Cámara moderen convenientemente, en casos graves, algún impulso excesivo de acción en la otra.

Finalmente, la Constitución de 1917 (art. 50) preservó intacto el contenido del artículo 70. de la Carta de 1824 y de la reforma de Lerdo, cambiando exclusivamente el lenguaje.

Así llegamos a la configuración bicameral actual del Poder Legislativo: un Congreso General dividido en dos cámaras una de Diputados y otra de Senadores.

### *Interpretación jurídica*

El artículo 50 de nuestra Carta Magna precisa ser analizado, no de manera aislada, sino dentro del sistema total de la Constitución de 1917.

En primer término, y por relación al artículo inmediato anterior, el 49, el precepto 50 es una lógica derivación de aquél, en tanto que significa llevar el principio de la división de poderes del Estado al ámbito del Poder Legislativo, mediante la división en dos cámaras, expuesta anteriormente. Esto no significa que toda constitución que mantiene el principio de la división de poderes en general (es decir la división en Poder

Ejecutivo, Legislativo y Judicial), necesariamente tenga que sostener el principio divisorio para el Poder Legislativo en particular. Ya hemos visto en la propia historia constitucional de México cómo la Constitución de 1857, a pesar de contener la división de poderes, por lo que se refiere al legislativo no incluye este principio, estructurado con una sola cámara a la que no obstante denomina como "Congreso de la Unión".

Esto quiere decir que en la práctica constitucional es perfectamente compatible la división de los poderes del Estado con un Poder Legislativo unitario (unicameral), como es el caso del precepto de la Carta Constitucional del 57 o bien con el sistema bicameral de las constituciones de 24 y 17.

Por otra parte, la configuración bicameral propicia toda una gama de posibilidades para la operación del Poder Legislativo: actuación independiente y exclusiva de cada una de las cámaras, actuación compartida de manera sucesiva de las dos cámaras y actuación conjunta como Congreso de la Unión. A continuación se describen cada una de estas posibilidades:

1. La Cámara de Diputados actuando como cámara sola, con las facultades exclusivas que le señala el artículo 74 de la Constitución. En este caso, sólo ella se erige en Colegio Electoral, vigila el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor, examina, discute y aprueba cada año el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y tiene, también, la iniciativa penal contra los servidores públicos. En adición a estas facultades exclusivas también tiene las que le asigna el artículo 77 de la propia Constitución.
2. La Cámara de Diputados actúa también como cámara colegisladora, tanto con el Ejecutivo, cuando de él recibe una iniciativa de ley, como con el Senado, en la discusión, dictamen y aprobación de las iniciativas legales (artículos 71 y 72).
3. El Senado también puede actuar como cámara sola, esto es, con facultades exclusivas que expresamente le señala el artículo 76, y entre ellas la muy importante del análisis de la política exterior desarrollada



*En los informes de gobierno se dan cita los representantes de los tres poderes de la Unión*

por el Ejecutivo Federal; ratificar diversos nombramientos hechos por el Ejecutivo; declarar la desaparición de los poderes de un Estado, y la facultad judicial de erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas y omisiones que cometan los servidores públicos, entre otras. También puede como la Cámara de Diputados, sin intervención de ésta, ejercer las funciones que le asigne el artículo 77.

4. Como cámara colegisladora participa del proceso de la iniciativa y formación de leyes con el Ejecutivo y la Cámara de Diputados, según lo establecido por los artículos 71 y 72 de la Constitución.

Será cámara revisora sólo para los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deben discutirse primero en la Cámara de Diputados, según lo dispone la fracción h) del artículo 72. En los demás proyectos puede ser cámara de origen o de revisión.

5. Aparte de las funciones que ambas Cámaras tienen, tanto de actuar de manera independiente, como colegisladoras, nuestro sistema constitucional prevé la posibilidad de que actúen de manera conjunta y simultánea, esto es, como Congreso General o Asamblea única; tal es el caso en situaciones como las que establecen los artículos: 29 (suspensión de garantías); 69 (apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso y presentación del Informe Presidencial, sobre el estado que guarda la administración pública); 84 (falta absoluta de Presidente de la República); 85 (designación de Presidente interino); 86 (calificación de la causa grave para la renuncia del Presidente) y 87 (protesta presidencial al tomar posesión del cargo).

Este diversificado y amplio esquema de posibilidades constitucionales para la actuación del Poder Legislativo es una de las consecuencias jurídico-políticas del sistema bicameral de nuestro artículo 50, algo que difícilmente podría presentarse en un poder unicameral.

La historia reciente de nuestro sistema bicameral lo ha visto fortalecido, tanto por lo que se refiere a nuevas atribuciones, como por su configuración plural con diversos partidos y las corrientes políticas que ellos representan, lo que ha enriquecido el debate, la discusión, el diá-

logo y la confrontación de ideas y posiciones, todo ello en beneficio del producto fundamental del proceso legislativo, la ley y, por supuesto, de la democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALTAMIRA, Rafael. *Autonomía y descentralización legislativa en el régimen colonial español; legislación metropolitana y legislación propiamente indiana (siglos XVI a XVIII)*, [s.l.], Coimbra Editora, 1945 (Estudios sobre las fuentes de conocimiento del derecho indiano).
- BRODA, Johanna. "El aparato jurídico del estado mexicana: algunas reflexiones acerca de lo público y lo privado en el México prehispánico", en: *Nueva Antropología*, vol. X, No. 36, México, 1989.
- BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 7a. ed., México, Porrúa, 1989.
- COSÍO Villegas, Daniel (coord.). *Historia General de México*, 2 vol., 3a. ed., México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 1981: vol. I.
- COSTELOE, Michael. *La primera república liberal de México (1824-1835)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- GIBSON, Charles (trad. Enrique de Obregón). *España en América*, Barcelona, Grijalbo, 1977 (Dimensiones Hispánicas: 11).
- GÓMEZ Noriega, Débora. *El Senado mexicano* (tesis), Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.
- HARING, C.H. (trad. Adriana Sandoval). *El Imperio español en América*, México, Alianza Editorial Mexicana, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990 (Los Noventa: 12).
- "Historia del Senado de la República", en: *Nuestro México histórico*, revista de Historia y Cultura, No. 31, México, 1990.
- La Cámara de Diputados y el problema de las subsistencias*, México, de Izquierda, 1945.

*La restauración del Senado 1867-1875*, México, Cámara de Senadores, 1985 (Biblioteca del Senado).

LEÓN Portilla, Miguel, *et al. Historia Documental de México*, 2 vols., 3a. ed., México Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, 1984 (Serie Documental: 4).

LÓPEZ Austin, Alfredo. "Organización política en el altiplano central de México durante el posclásico", en: *Mesoamérica y el centro de México*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1985.

LÓPEZ Austin, Alfredo. *La constitución real de México-Tenochtitlan*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1961.

*Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, tomo V, México, Congreso de la Unión, Manuel Porrúa, 1979.

MACEDO Jaimes, Graciela. *Elementos de Historia del Derecho Mexicano*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1988 (Textos y apuntes: 12).

MARGADANT S., Guillermo Floris. *Introducción a la Historia del derecho mexicano*, 7a. ed., México, Esfinge, 1986.

MIRANDA, José. *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas: primera parte 1521-1821*, 2a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978.

MORENO, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*, 3a. ed., México, PAX, 1976.

MORENO, Manuel. *La organización política y social de los aztecas*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1931.

OTS y Capdequi, J.M. *El Estado Español en las Indias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986 (Obras Históricas).

OTS y Capdequi, J.M. *Historia del derecho español en América y del derecho indiano*, Madrid, Aguilar, 1986 (Biblioteca Jurídica).

OTS y Capdequi, J.M. *Instituciones*, Barcelona, Salvat Editores, 1959 (Historia de América y de los pueblos americanos: 13).

OTS y Capdequi, J.M. "Trasplante en Indias de las Instituciones Castellanas y la organización legal de Hispanoamérica hasta fines del siglo XVII", en: *Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, El Ateneo, 1937.

- PALAVICINI, Félix F. *Los Diputados*, 2a. ed., México, Imprenta Francesa, 1915.
- RABASA, Emilio. *La evolución histórica*, 2a. ed., México, Porrúa, 1956.
- RABASA, Emilio O., y Gloria Caballero. *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, LIII Legislatura, Cámara de Diputados, 1988.
- RUBIAL García, Antonio. "El nacimiento del mestizaje", en: *México y su historia*, 12 vol. México, UTEHA, 1984: vol. 2.
- SCHOLES, Walter. *Política mexicana durante el régimen de Juárez 1855-1872*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- SOUSTELLE, Jacques. *El Universo de los aztecas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- TORRE Villar, Ernesto. "Apuntamiento en torno de la administración pública y el gobierno civil y eclesiástico en el siglo XVII", en: *Estudios de Historia Novohispana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, 1985: vol. 8.
- TRUEBA Urbina, Alberto. *La cámara de diputados donde nació la institución de 1857 y su texto original*, México, Biblioteca Campechana, 1957.
- ULLOA, Berta. *Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917, La Constitución de 1917*, México, El Colegio de México, 1983.
- ZARCO, Francisco. *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985.

Esta obra se terminó de imprimir en el mes de enero de 1991 en los TALLERES GRÁFICOS DE LA NACIÓN, Canal del Norte 80, C.P. 06280, México, D.F. Su tiraje consta de 20,000 ejemplares.