

18
Nuestra
Constitución

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



**DE LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN
DEL CONGRESO
ARTÍCULOS 60 AL 70**

18

Nuestra Constitución

Historia de la libertad
y soberanía del pueblo
MEXICANO



DE LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN
DEL CONGRESO
ARTÍCULOS 60 AL 70



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 Investigación y Documentación

Mtro. Ángel González Morales

CONSEJO TÉCNICO

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, Lic. Teresita del Niño Jesús Martínez Tufiño, Ricardo Rincón Huarota, Rafael Ruiz Hernández, Norma Flores Altamirano y Ma. Elizabeth Jaime Espinosa

Cuidado de la edición

Mariana Barrera Cordero

Benigno Casas de la Torre y Trinidad García Juárez

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 968-805-554-9

CUADERNO No. 18

**DE LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN
DEL CONGRESO
ARTÍCULOS 60 al 70**

INDICE

	Pág.
PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
MARCO HISTÓRICO	11
Época Prehispánica	
Época Colonial	
Siglo XIX	
Siglo XX	
MARCO JURÍDICO	39
ARTÍCULO 60. Instalación del Colegio Electoral para la calificación de ambas Cámaras	39
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Texto vigente	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
ARTÍCULO 61. Libertad de opinión de diputados y senadores en el desempeño de sus funciones	42
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Texto vigente	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
ARTÍCULO 62. Prohibición a miembros de ambas Cámaras de desempeñar otros cargos	43
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
ARTÍCULO 63. Asistencia mínima para la apertura de sesiones en ambas Cámaras	45
Texto original de la Constitución de 1917	
Reformas o adiciones al artículo	
Texto vigente	
Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes	
ARTÍCULO 64. Sanciones a diputados y senadores por incumplimiento en su labor	48

<p>Texto original de la Constitución de 1917 Reformas o adiciones al artículo Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes</p>	
ARTÍCULO 65. Periodos de sesiones del Congreso de la Unión	48
<p>Texto original de la Constitución de 1917 Reformas o adiciones al artículo Texto vigente Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes</p>	
ARTÍCULO 66. Prolongación de los periodos de sesiones	50
<p>Texto original de la Constitución de 1917 Reformas o adiciones al artículo Texto vigente Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes</p>	
ARTÍCULO 67. Periodos extraordinarios de sesiones	51
<p>Texto original de la Constitución de 1917 Reformas o adiciones al artículo Texto vigente Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes</p>	
ARTÍCULO 68. Residencia de los Poderes de la Unión	52
<p>Texto original de la Constitución de 1917 Reformas o adiciones al artículo Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes</p>	
ARTÍCULO 69. Informe presidencial	54
<p>Texto original de la Constitución de 1917 Reformas o adiciones al artículo Texto vigente Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes</p>	
ARTÍCULO 70. Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto	55
<p>Texto original de la Constitución de 1917 Reformas o adiciones al artículo Texto vigente Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes</p>	
Comentario jurídico de los artículos 60 al 70	56
BIBLIOGRAFÍA	74

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 la 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 el análisis histórico y jurídico de los artículos 60 al 70 se concluye el estudio de la Sección I referente a la Elección e Instalación del Congreso, que pertenece al Capítulo II Título Tercero de la Constitución vigente.

Los diez preceptos que conforman el cuaderno ubican al lector en la dinámica que debe regir en las Cámaras, tanto en el comportamiento individual de sus miembros como en las actividades realizadas en conjunto, a saber: el artículo 60 establece que los presuntos diputados agrupados en un colegio electoral, calificarán las elecciones de sus miembros y resolverán las dudas que hubiese sobre ellas; el 61 garantiza la libertad de opinión tanto de diputados como de senadores, en el cumplimiento de sus funciones; el 62 señala que los representantes del pueblo y de los estados no pueden desempeñar ningún cargo remunerado de carácter federal o estatal sin antes renunciar a sus actividades legislativas; el 63 consigna en su texto el número mínimo de diputados y senadores para dar inicio a las sesiones de sus respectivas Cámaras; el 64 contempla las sanciones aplicadas a senadores y diputados por incumplimiento de sus labores; el 65 especifica los dos periodos de sesiones ordinarias en que se deberá reunir el Congreso; el 66 prevé la prolongación de dichos periodos.

Como complemento de los dos artículos anteriores, la Constitución dispone en su artículo 67 un periodo de sesiones extraordinario que puede ser convocado por el Congreso o por una sola de las Cámaras; el 68 ordena y prevé el lugar de residencia de los poderes de la Unión. Muy importante es lo dispuesto por el artículo 69, ya que impone al primer mandatario, como deber constitucional, informar a la representación po-

pular y a la nación entera, de lo realizado por su administración en el transcurso de un año, así como de los diversos asuntos de relevancia nacional.

Para concluir, el precepto 70 establece que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Aquí es preciso señalar que las leyes sólo pueden emanar del Congreso. En cuanto a los decretos, reciben este nombre tanto cuando son resoluciones de las Cámaras, como en el caso de mandamientos del Ejecutivo (en uso de la facultad reglamentaria que le concede la fracción I del artículo 89 constitucional).

El vínculo tan estrecho existente entre estos artículos ha requerido diseñar un marco histórico global, complementado con un comentario jurídico elaborado por un especialista en la materia.

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica

Hacia el año 1431 surgió en el Valle de México la Confederación de la Triple Alianza, pacto político-militar firmado por los tres señoríos más importantes asentados en la cuenca de Anáhuac: Texcoco, México-Tenochtitlan y Tlacopan. A partir de esa fecha, y hasta 1521, año en que se consumó la conquista española, la organización política, social y económica de diversos pueblos mesoamericanos quedó supeditada a la intervención directa de la Confederación, aunque en distintos grados.

Los confederados realizaron campañas militares conjuntas, mediante las cuales sometieron a los pueblos de diferentes regiones de Mesoamérica, quedando éstos bajo la influencia del triunvirato. Asimismo, cada uno de los señoríos o *huey altépetl* miembros de la Triple Alianza tuvo, por separado, y bajo su exclusivo dominio, una serie de reinos menores o *altépetl*.

Dentro de la Alianza el *huey-tlatoani* o supremo gobernante mexica jugaba un papel preponderante, en virtud de que era general de los ejércitos aliados. A través del tiempo, la naturaleza guerrera de los tenochcas fue el factor principal para que el equilibrio del poder se inclinara a su favor entre los reinos de la Confederación.

La clase gobernante de México-Tenochtitlan, conformada por los guerreros nobles, tuvo su origen en 1375 cuando se instauró la monarquía mexica. Acamapichtli fue el primer soberano y de su matrimonio con Ilancueitl, princesa culhua, surgieron los primeros nobles o *pipiltin*,

quienes adquirieron grandes privilegios frente al resto de la población, compuesta fundamentalmente por campesinos.

El cuarto *huey tlatoani* azteca, Itzcóatl, quien asumió el poder en 1427, consolidó la nobleza tenochca al derrotar al poderoso ejército tecpaneca de Atzcapotzalco, reino al cual tributaban los mexicas. Al disponer de las tierras y la mano de obra de los vencidos, Itzcóatl procedió a repartirlos entre los *pipiltin*, a los que les concedió títulos y trabajo dentro de la organización política de Tenochtitlan. De esa manera, el incipiente aparato de gobierno mexica comenzó a concentrar un gran poder político y económico que creó una sociedad altamente estratificada. Dentro de esta sociedad, los *macehualli* o plebeyos eran los que tenían la obligación de pagar tributo y prestar servicios personales a su señor o *teuctli*, o bien, al *tlatoani*. Asimismo, los *macehualli* se organizaban socioeconómica y políticamente en unidades territoriales denominadas *calpulli*.

Los *calpulli* de los distintos reinos federados a México-Tenochtitlan gozaban de derechos territoriales y de autonomía para la organización de su régimen político interno. En cada uno de ellos existían rasgos característicos de una sociedad igualitaria, semejante a la de la época de la peregrinación mexica, donde los ancianos y los jefes designados por elección de los miembros del grupo eran los dirigentes.

En los pueblos prehispánicos adscritos a México-Tenochtitlan existieron dos tipos de organización política: por un lado, el gobierno interno de los *calpulli*, regido por sus autoridades, y por otro, el gobierno de la clase dirigente de origen noble, al cual estaban sujetos los diferentes barrios. El jefe del *calpulli*, o *calpuleque**, era designado por elección popular. Normalmente el candidato debía ser familiar del anterior dirigente comunal y ser propuesto por el Consejo de Ancianos, los cuales debían considerar las aptitudes y condiciones de vida del aspirante.

Una vez realizada la elección y aceptado el cargo por parte de la persona designada, el *tlatoani* del señorío al que pertenecía el barrio, proclamaba la decisión final, calificando y reconociendo así el proceso

* Denominación que del *calpulli* hicieron los cronistas españoles del siglo XVI.

electoral comunitario. En seguida, el *tlatoani* otorgaba al nuevo jefe la insignia del mando, la cual era una vara o bastón. El cargo de jefe del *calpulli* era de carácter vitalicio e irrenunciable, pues para ostentarlo debía mediar la voluntad colectiva.

Aún cuando la responsabilidad social adquirida por el *calpuleque* le garantizaba beneficios, sobre todo económicos, ya que los miembros del *calpulli* tenían la obligación de cultivar sus tierras y brindarle servicios personales, éste tenía limitaciones políticas a nivel regional. Es decir, el jefe de cada barrio no gozaba del derecho de opinión en asuntos que no fueran estrictamente de la comunidad a la que representaba.

Por otra parte, los *tlatoanis* de los distintos reinos eran, por lo común, miembros del mismo linaje o de linajes emparentados en ocasiones por alianzas matrimoniales. Un *tlatoani*, aparte de realizar funciones civiles, militares, religiosas, judiciales y legislativas, tenía en sus manos la organización económica de su unidad político-territorial.

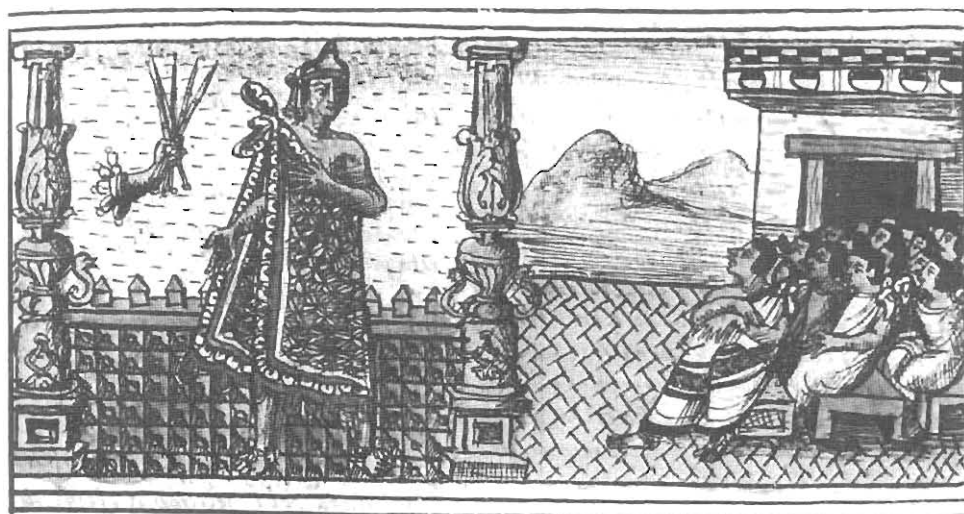
El gobernante supremo de un señorío debía ser noble de nacimiento y miembro de una casa señorial o *tecalli*, lo cual le significaba el beneficio de disponer de tierras patrimoniales aparte de las que usufructuaba como soberano. Un *tlatoani* o *tlatoque* gobernaba de por vida y, generalmente, le sucedía un familiar que no necesariamente era su hijo.

Los *tlatoque* de las ciudades dependientes de México-Tenochtitlan, tales como Mexicatzingo, Iztapalapa, Culhuacán, Xochimilco, Ecatepec, Tenayuca, entre otras, eran parientes cercanos del *huey tlatoani* mexica, miembro del linaje de Acamapichtli.

Dentro del sistema político tenochca, el sucesor de un *tlatoani* debía haberse distinguido como guerrero y funcionario de altos puestos burocráticos, que lo señalaban como candidato a la realeza. Una asamblea de notables, compuesta por los miembros del estrato dominante, era la encargada de seleccionar al futuro señor. La calificación de la elección era realizada por el *huey tlatoani* quien proclamaba la decisión de manera definitiva. Los derechos y obligaciones del nuevo *tlatoani* le conferían una mayor responsabilidad y esfuerzo para cumplir satisfactoriamente su encargo.

A pesar de que los *tlatoque* gozaban de privilegios socio-políticos y económicos en su jurisdicción, esto no los hacía invulnerables ante las leyes generales de la Triple Alianza. La aplicación de la justicia era, incluso, más drástica en el estrato dirigente, pues cualquier delito cometido por los *pipiltin* era considerado más grave ya que éstos tenían el deber de dar un alto ejemplo de comportamiento al resto de la sociedad.

El *tlatoani* quedaba obligado a tributar al *huey tlatoani* tenochca con armas y hombres, en caso de guerra, y normalmente con diversos productos agrícolas y artesanales, asimismo, debía permanecer en el palacio cierta parte del año y en caso de ausentarse de éste tenía que dejar en su lugar a un pariente, en calidad de rehén.



Acamapichtli, primer soberano que instauró la monarquía mexicana

El cargo no le daba inviolabilidad alguna sobre su persona. Por ejemplo, si emitía alguna opinión en contra del *huey tlatoani* o del sistema, podía considerarse como traición, lo cual era castigado con el descuartizamiento en vida; si omitía el pago de tributo cometía el delito de rebelión, cuya pena variaba desde la muerte, la declaración de guerra y el arrasamiento de su ciudad. Si sus declaraciones eran calificadas como calumnia la pena era la muerte, pero si a causa de ellas se originaban disturbios públicos se le incineraba en vida.

La autoridad suprema de la Confederación de Anáhuac era el consejo formado por los soberanos de los reinos que suscribieron el pacto de la Triple Alianza. Bajo su rectoría se realizaban asambleas —cada 80 días— formadas por los gobernantes ejecutores de los diversos pueblos federados a las tres grandes cabeceras provinciales. Dicha asamblea de “principales” o *tlatoanis*, tenía elementos que la pueden hacer comparable a un senado, pues sus miembros representaban los intereses de distintos señoríos, autónomos en su régimen político interno.

El Consejo Supremo del Imperio Azteca reunía a los *tlatoanis* para tratar lo concerniente a toda la federación y resolver así problemas tales como la legitimidad de determinado régimen y la genealogía de algún gobernante. Asimismo, en el pleno de la Asamblea se informaba al consejo sobre la situación sociopolítica y económica que guardaba cada señorío.

Con respecto a este último punto es interesante observar una notable diferencia entre aquella época y la situación política actual. Nuestra Constitución establece en su artículo 69 la obligación del presidente de la República de presentar ante el Congreso de la Unión un informe sobre “el estado general que guarde la administración pública del país”, en tanto que en la época prehispánica los tres grandes ejecutores de la Alianza eran quienes debían ser informados, por los gobernantes de los señoríos, de la situación general de sus respectivos dominios.

Época Colonial

Desde los primeros años en los que se estableció la Colonia, en la Nueva España operó el concejo o cabildo municipal como un órgano representante de ciudades y villas de españoles y, posteriormente, de los pueblos de indios.

Cada cabildo estuvo compuesto por alcaldes ordinarios, regidores, alféreces reales, alguaciles, fieles ejecutores y procuradores, quienes participaban en las decisiones del gobierno local o municipal. Todos ellos, incluyendo al escribano, debían asistir a las asambleas que se realizaban tres veces a la semana en la Casa de Cabildos (localizada en la plaza

mayor de cada población). Quien no asistía, sin causa justificada, tenía que pagar una multa.

En las sesiones ordinarias del cabildo se discutía sobre: distribución de tierras entre los vecinos, impuestos locales, policía, cárceles, obras públicas, inspección de hospitales, días festivos, procesiones y precios de los productos para el mercado local; asimismo, se expedían bandos reguladores de negocios municipales; se reglamentaban oficios, fijaban salarios y revisaba el sistema de pesas y medidas.

En las reuniones extraordinarias se trataban asuntos especiales y de mayor importancia, además de convocarse a cabildos abiertos, en los que participaban los miembros del concejo y algunos vecinos distinguidos.

Para que el rey otorgara la real confirmación virreyes y autoridades municipales debían informar a la Corona antes de tomar alguna determinación. Otra obligación era la de informar periódicamente al Real Concejo de Indias sobre cuestiones de hacienda, gobierno, administración, justicia, comercio, hechos trascendentes de interés general y sucesos particulares.

Quedaba a cargo de los virreyes salientes redactar un informe detallado del estado del virreinato y sobre los acontecimientos sucedidos durante su mandato. El informe se completaba con un expediente que contenía toda real cédula enviada al virrey, las cuales debían ser cumplidas por los sucesores como si hubiesen sido dirigidas a ellos.

Durante los primeros años de dominación española los oficios concejiles se daban por elección entre los mismos miembros de los cabildos, pero el rey Felipe II (1556-1598), dispuso que algunos de los puestos fueran vendidos al mejor postor.

Aquellos que continuaron siendo oficios elegibles, se designaban anualmente durante la sesión de elección, realizada el primer día de labores de cada año. En ella debía estar presente el gobernador de provincia, o bien, en sustitución de éste, su lugarteniente; el alcalde mayor o el corregidor de distrito; además se requería de la presencia de los oidores de la audiencia, funcionarios de la Real Hacienda, los regidores y los alcaldes ordinarios salientes.

Los miembros más importantes de los cabildos municipales eran:

Alcaldes ordinarios

Fue uno de los pocos puestos que durante los tres siglos de dominación española siguió siendo electo por miembros del cabildo, y en el cual intervenían algunas autoridades superiores. Se elegían cinco candidatos: dos designados por el cabildo, uno por el gobernador de provincia y dos por los regidores.

Sus nombres se ponían dentro de un cántaro y los dos primeros que salían eran nombrados alcaldes ordinarios. La elección debía presentarse al virrey para que la confirmara.

Sus principales funciones eran presidir las sesiones del cabildo, impartir justicia, conocer, en primera instancia, sobre causas civiles y criminales de su localidad, vigilar del buen orden, visitar cárceles y administrar el presupuesto municipal.

Algunas funciones administrativas las compartieron con los regidores, ya que uno de los alcaldes ordinarios junto con dos miembros de la regencia, actuaba como diputado por un periodo de dos meses, para realizar gestiones municipales ordinarias. Asimismo, alcalde y regidores debían efectuar una audiencia dos veces a la semana, en la que se discutiría sobre las ordenanzas de la localidad; de estas audiencias tenía que entregarse al concejo una memoria de las decisiones tomadas.

Regidores

Durante las primeras décadas de la Colonia el cargo de corregidor fue elegido por los miembros del concejo de entre los vecinos de la localidad. Tiempo después el monarca Felipe II ordenó que el mismo cargo fuera puesto en venta con carácter vitalicio. El candidato a comprar la regencia debía obtener la confirmación real y podía renunciar a él o revenderlo en caso de fallecimiento, entregarlo como dote o pasárselo a algún pariente cercano. El renunciante tenía que enviar un escrito al virrey informándole quién sería el sustituto al puesto, el virrey verificaba a la persona elegida y aceptaba o no la renuncia marcando un término de un

año y medio para recibir la confirmación real, pero si el rey no aceptaba el traspaso, el renunciante debía retener el oficio.

El número de regidores en un concejo podía variar entre cuatro y dieciséis, según el tamaño e importancia de la ciudad.

Los regidores no podían trabajar en otro oficio ni participar en el comercio mientras fungieran este cargo. Sus funciones consistían en gobernar el municipio, realizar gestiones locales, cuidar del abastecimiento y del buen funcionamiento de la alhóndiga,* así como de las obras públicas. Otorgar algunas licencias y administrar los hospitales locales. Actuaban como alcaldes ordinarios en caso de muerte o ausencia de éstos.

Alféreces reales

Oficio que inicialmente era determinado por el monarca, pero que pasó a ser entregado a quien más pagara por él. Los alféreces reales asistían a las sesiones del concejo, tenían voto y podían entrar con armas (lo cual era un privilegio).

Entre sus funciones estaban llevar el pendón real a ceremonias públicas, guardar el estandarte de la ciudad y hacer la proclamación de un nuevo rey. Tenían preferencia sobre los regidores para suplir a los alcaldes ordinarios.

Alguaciles

Este puesto inicialmente dado por elección, posteriormente se puso a la venta, y podía ser vitalicio o por un año. Desde 1528 los alguaciles pudieron entrar a las reuniones del concejo, tuvieron voz y voto y se les permitía asistir armados.

Sus obligaciones eran cuidar del cumplimiento de acuerdos y decisiones del ayuntamiento y otras justicias superiores, aprehender a quien se les ordenara, aplicar castigos a infractores, perseguir los juegos no permitidos o actos públicos prohibidos y efectuar la ronda diurna y nocturna en la población.

* Lugar público destinado a la compra-venta de diversas mercancías.

Mientras ejercían como alguaciles no podían tener otro oficio ni aceptar dinero de los jugadores o regalos de los presos.

Fieles ejecutores

Cada año el cabildo elegía a dos de los regidores para que actuaran como fieles ejecutores. Éstos, debían cuidar del abastecimiento de la ciudad o villa, establecer los precios de los productos que llegaban a la población para ser vendidos en mayoreo y llevar la contabilidad de las mercancías que entraban a la alhóndiga.

Escribanos

Generalmente fueron nombrados por el cabildo, aunque hubo ocasiones en que los eligió el monarca. Tenían la responsabilidad de certificar todas las actuaciones del concejo para que tuvieran validez, levantar actas de las sesiones y acuerdos municipales, así como expedir copias autorizadas de los acuerdos. Era su obligación guardar en secreto lo tratado en las reuniones.

Procuradores

Eran nombrados cada año por votación de los regidores. Representaban jurídicamente al municipio y tenían poder especial del concejo para defender los intereses de la localidad ante las audiencias o el Real Concejo de Indias. En casos necesarios iban a España, para lo cual necesitaban tener licencia del virrey.

Desde 1528 se intentó que el cabildo de la ciudad de México, como representante de toda la Nueva España, tuviera un procurador, con asiento, voz y voto, en las cortes españolas, para ello se comisionó al regidor Dr. Cristóbal de Hojeda; sin embargo, éste no llegó a ningún acuerdo con la Corona.

En un segundo intento en 1562 se enviaron procuradores a las cortes españolas para plantear el asunto, sin embargo, las negociaciones se frenaron ya que el monarca exigió un servicio* a cambio de la participa-

* La obligación de entregar al monarca una determinada cantidad de pesos en oro.

ción de la Nueva España en las cortes, el cual podía significar una enorme carga para la Colonia.

Por su parte, en el año de 1567 en la Nueva España se presentó la oportunidad de introducir cortes residentes en la propia Colonia. Fue el virrey Gastón de Peralta, marqués de Falces, quien presentó al cabildo de la ciudad de México una iniciativa para solicitar al rey la formación de cortes coloniales. El monarca Felipe II aceptó de buen grado la propuesta, exigiendo recibir a cambio algún servicio. Se iniciaron los trámites y se llegó al acuerdo de realizar cortes cada tres años, en presencia del virrey, procuradores y demás funcionarios. Cada vez que se celebraran cortes debía entregarse a la Corona una contribución pagada por todos los habitantes de la Nueva España, tanto españoles como naturales que fueran libres y encomenderos. Pocos meses después de iniciadas las gestiones, el virrey marqués de Falces fue removido de su cargo y ningún otro virrey o cabildo de México continuó las negociaciones.

Con la implantación del sistema de Intendencias, en 1786, se realizaron algunos cambios dentro de los cabildos que afectaron su relativa autonomía ya que autoridades superiores tuvieron una mayor intervención. A partir de entonces para efectuar una reunión del cabildo el alcalde debía notificar al gobierno provincial los asuntos que se iban a tratar, ésto con el fin de que el gobernador determinara lo que considerara más conveniente.

Durante los primeros años del siglo XIX la situación política de España y sus colonias vivió momentos muy difíciles. El monarca Fernando VII fue hecho prisionero por Napoleón Bonaparte, y las cortes españolas, trasladadas a la isla de Cádiz, decidieron formular una Constitución que gobernara a la nación española y sus colonias, mientras se definía la situación.

En 1812 las Cortes de Cádiz, con la participación de representantes coloniales, terminaron la Constitución Política de la Monarquía Española. Ésta marcó algunos cambios para los cabildos, los procuradores o diputados de provincia y las cortes españolas.

En relación a los cabildos municipales, se mandó instalar un ayuntamiento en todo pueblo en que no hubiera y que pasara de mil habitantes.

Los títulos vitalicios de los regidores desaparecieron. Alcaldes ordinarios, regidores y procuradores se elegirían cada año en el mes de diciembre. Asimismo, los ciudadanos nombrarían un número de electores que elegirían a las autoridades concejiles, que ejercerían sus funciones a partir del primero de enero del año siguiente. Los alcaldes se removerían anualmente, mientras que regidores y procuradores, por mitad, cada año. Ninguno podía ser reelegido antes de dos años.

Por otra parte, esta constitución determinó que: ningún empleado público nombrado por el rey podría, simultáneamente, formar parte del cabildo; para hacer uso del caudal del ayuntamiento, se necesitaba la aprobación de las cortes; los procuradores o diputados de provincia debían inspeccionar cada año las funciones de los concejales, y presentar a las cortes, para su aprobación, las ordenanzas hechas por los municipios.

Para las diputaciones provinciales, mandó establecer una en cada provincia, la que se renovaría cada dos años. Los diputados eran seleccionados por los electores de cada distrito y su reelección era posible pasados cuatro años de haber terminado sus funciones.

Cada año, la diputación tenía sesiones hasta por noventa días, a partir del 1º de junio, en las que se discutían asuntos como el repartimiento de contribuciones de los pueblos de su provincia; el establecimiento de nuevos ayuntamientos; la construcción de obras públicas; el promover la educación juvenil, la agricultura, la industria y el comercio. Asimismo, era deber de la diputación formar el censo provincial, cuidar los establecimientos de beneficencia y la economía, informar a las cortes sobre cualquier violación a la constitución y sobre todo abuso cometido por los diputados. Cualquier extralimitación por parte de los diputados era castigada por el rey suspendiéndolos de sus funciones.

De entre los diputados de provincia se elegían a los representantes en las cortes españolas. Había un diputado de corte por cada setenta mil habitantes, si había más de treinta y cinco mil y no menos de sesenta mil, se elegía otro, y si había menos, se unían dos provincias adyacentes.

Los diputados de cortes debían asistir todos los años a la reunión de las cortes en la capital del reino español. Las sesiones duraban tres meses, iniciándose el primero de marzo, pudiéndose prorrogar a petición del monarca. Los diputados de cortes serían removidos en su totalidad cada dos años, y podían ser reelectos pasados dos años al término de su cargo. Al año de renovación se realizaban juntas preparatorias, a partir del 15 de febrero, en las que los nuevos diputados debían presentar su legitimidad de poderes; y el día 25 debían elegir de entre ellos mismos a un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, además de veintidós diputados y dos secretarios, quienes tenían que informar al rey sobre la conformación de las cortes y sobre la asistencia a las sesiones.

En España el monarca se presentaba a la apertura y a la clausura de las reuniones, pero no podía estar presente en las deliberaciones de las Cortes. Si hubiera alguna propuesta del rey los secretarios del Despacho, que eran sus representantes, podían estar presentes en las deliberaciones pero no en la votación.

La opinión de los diputados era inviolable, cualquier acusación criminal que tuvieran era juzgada por el Tribunal de Cortes. Durante su diputación no podían admitir ni solicitar para sí otro empleo de provisión del rey.

Las facultades de los diputados, como miembros de las cortes fueron muy amplias, pero no pudieron gozar de ellas por mucho tiempo, ya que en mayo de 1814 la Constitución de Cádiz fue abrogada.

Siglo XIX

La crisis del imperio español provocada por la invasión francesa a la península y por las acentuadas diferencias sociales, económicas y políticas en la Nueva España aceleraron, en términos de acción política y de lucha armada, las tensiones de la sociedad novohispana. El conflicto generalizado culminó con un levantamiento armado, iniciado el 16 de septiembre de 1810 por Miguel Hidalgo, Ignacio Allende e Ignacio Aldama, entre otros.

Para 1811, Ignacio López Rayón presentó un proyecto de constitución titulado "Elementos Constitucionales" el cual en relación a los representantes del pueblo marcó en su punto 12 que:

Las personas de los vocales* serán inviolables en el tiempo de su ejercicio, sólo podrán proceder contra ellos en el caso de alta traición y con conocimiento reservado de los otros vocales que lo sean, y hayan sido.

Las fuerzas opositoras al régimen real fueron engrosándose con algunos caudillos como José Ma. Morelos y Vicente Guerrero. Sin embargo la lucha se vio debilitada por la muerte de los primeros insurgentes. Ante tal suceso, Morelos se puso al frente del movimiento y la segunda etapa se caracterizó por la expresión de los principios ideológicos.

En la ciudad de Zitácuaro se estableció una Suprema Junta Nacional Americana cuyos objetivos fueron conservar los derechos de Fernando VII, rey de España, organizar los ejércitos y libertar a la patria de la opresión. La Suprema Junta presentó problemas de organización por lo que Morelos decidió convocar en mayo de 1813 a un Congreso Nacional Constituyente. Las sesiones del Congreso se abrieron con la lectura del documento presentado por Morelos titulado "Sentimientos de la Nación", en el cual declaró la independencia de México, estableció la religión católica como única y planteó la división de poderes.

Después de muchos problemas y cambios de sede debido a las presiones del ejército realista, el Congreso expidió en 1814 en Apatzingán, Mich., el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Dicho documento estableció en su artículo 59 que los diputados serían "inviolables por sus opiniones", pero podrían ser acusados, durante el tiempo de su diputación, por los delitos establecidos en el mismo artículo. Además estipuló que ningún ciudadano podría "excusarse al encargo de diputado" y que mientras estuviese fungiendo como tal no estaría facultado para "emplearse en el mando de las armas" (art. 58).

Por otro lado, la lucha armada se debilitó, en gran parte, debido a la muerte de Morelos ocurrida en 1815; solamente continuaban activos algunos caudillos como Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria.

* Entiéndase representantes.

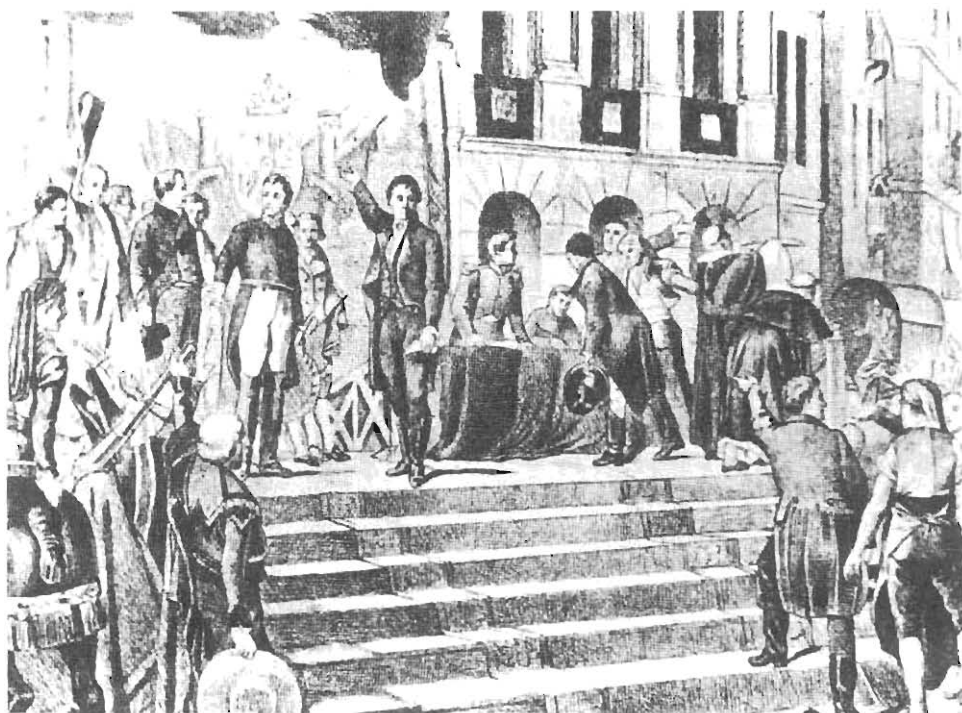
La reimplantación de la Constitución de Cádiz en España en 1820, provocó cambios políticos que se iniciaron con la Conspiración de la Profesa, cuyo objetivo era impedir el restablecimiento en México de la Constitución de 1812. El plan de la Profesa, que tenía tendencias conservadoras, postulaba que la Nueva España debía gobernarse por el virrey, apoyada en las Leyes de Indias y con independencia de la metrópoli. Agustín de Iturbide, coronel realista de origen criollo, fue designado por los conspiradores para encabezar dicho movimiento.

Sin embargo la reinstalación de la Constitución de Cádiz, dio a la guerra de independencia un nuevo giro. Las discusiones públicas respecto a la política fueron más frecuentes; los insurgentes presos fueron puestos en libertad y las esperanzas de cambio se hicieron más patentes. Las fuerzas insurgentes comandadas por Vicente Guerrero cobraron nuevos bríos, hecho que persuadió a Iturbide de la poca utilidad que tendría luchar contra ellos. Así, decidió entrevistarse con Guerrero para unirse y consumir la independencia.

Una vez obtenido el consenso, de acuerdo al Plan de Iguala, ambos bandos lucharían por la religión, la independencia y la unión entre americanos y europeos. Mientras tanto, la corona española decidió enviar a Juan de O'Donojú en un intento conciliatorio cuyo resultado fue la firma de los Tratados de Córdoba, documento que puso fin a la dominación española en México y concretó la monarquía como forma de gobierno. Además, se dispuso que el poder público se depositaría en una Junta Provisional Gubernativa que estaría encabezada por el presidente Iturbide y compuesta por treinta y ocho miembros que nombrarían una Regencia integrada por tres personas. La Junta también se ocuparía de legislar sobre el sistema electoral y la organización del Congreso encargado de la elaboración de la Constitución.

En mayo de 1822 el Congreso proclamó emperador a Iturbide, éste debido a desacuerdos políticos entre los miembros de la Junta, disolvió el Congreso y en su lugar funcionó la Junta Nacional Instituyente.

En materia legislativa Iturbide redactó el Reglamento Político Provisional, y como único antecedente al tema que nos ocupa está el artículo 27, en donde estableció que los vocales de la Junta Nacional eran inviolables por sus opiniones públicas manifestadas durante sus funciones.



Mediante los Tratados de Córdoba, documento que puso fin a la dominación española, se concretó la monarquía como forma de gobierno y se dispuso que el poder público se depositaría en una Junta Provisional Gubernativa, encabezada por Iturbide y compuesta por treinta y ocho miembros.

El régimen de Iturbide duró poco. El Plan de Casa Mata, proclamado por Antonio López de Santa Anna, exigió, entre otras cosas, la reunión de un nuevo Constituyente. Ante tales presiones, Iturbide abdicó en mayo de 1823. En un efervescente clima político el Congreso inició sus actividades con sesenta y dos diputados y se instaló de manera oficial el día 5 de noviembre del mismo año, dando como resultado la Constitución de 1824.

Dicha carta detalló las facultades (arts. 35 y 42) y restricciones (art. 36) del Congreso; describió el proceso legislativo para la creación de leyes (arts. 47, 48, 65 y 111); dividió las sesiones del Congreso en ordinarias y extraordinarias; las primeras se verificarían del 1^o de enero al 15 de abril siguiente, pudiendo prorrogarse por 30 días hábiles, y las segundas exclusivamente serían convocadas para tratar puntos preestablecidos

(arts. 71 y 73); fijó la residencia de ambas Cámaras en un mismo lugar contemplando su traslado previo acuerdo (arts. 67, 70 y 73), reglamentó la realización de las sesiones del Congreso (arts. 67, 69 y 72); y las facultades del presidente (art. 110). Al respecto, en su artículo 68 estipuló que el presidente de la federación debería pronunciar un discurso en la sesión de apertura de las cámaras. Este discurso tuvo a través del siglo XIX la función de dejar por escrito los avances y sucesos logrados en el gobierno correspondiente.

Especial mención merece el informe presentado por Vicente Guerrero durante la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, el 4 de agosto de 1829. En el mes de junio de ese año una expedición encabezada por el español Isidro Barradas había desembarcado en México con intenciones de reconquista. Ante tal amenaza el Congreso se reunió y Guerrero en su discurso de apertura expresó:

Están dictadas las medidas más eficaces de defensa para que por todos rumbos marchen los valientes militares del denodado Ejército mexicano, sobre los usurpadores de nuestra tranquilidad e independencia.

Finalmente la invasión fue repelida y México recuperó su total soberanía.

La carta de 1824 estuvo vigente por un periodo de once años. La Constitución de 1836 o las Siete Leyes pusieron fin al sistema federal. La Tercera Ley estuvo dedicada, entre otras cosas, a regular el funcionamiento, restricciones y facultades del Congreso; estableció dos periodos prorrogables de sesiones, de enero a mayo y de junio en adelante. Además reiteró que los senadores y diputados serían inviolables por sus "opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos".

En el periodo comprendido entre los años 1836 a 1843 ocurrieron muchas revueltas en el país, unas veces iniciadas por los conservadores —quienes pugnaban por el centralismo—, y otras motivadas por los defensores del régimen federal. A esto se agregó la separación de Texas (1836) y la guerra con Francia (1838) cuestiones que agravaron la situación política y económica de México.

Hacia 1839 la presidencia recayó en Antonio López de Santa Anna, quien propuso que la Constitución fuera reformada y autorizó al Congreso para asumir funciones de Constituyente. Dos proyectos de constitución fueron presentados, uno en 1840 y otro en 1842, pero ninguno se aceptó. Fue hasta 1843 que se decidió formular un nuevo estatuto constitucional denominado Bases de Organización Política de la República Mexicana, documento de carácter centralista. Éste, depositó el Poder Legislativo en dos Cámaras y en el presidente de la República "por lo que respecta a la sanción de leyes"; enumeró las facultades del Congreso; listó las facultades y obligaciones comunes a ambas cámaras; señaló las exclusivas de los diputados e hizo lo propio con la de Senadores; reafirmó la inviolabilidad de los integrantes de las cámaras en cuanto a sus opiniones, y además estableció que el Congreso se reuniría en dos periodos prorrogables ordinariamente, y cuando el Ejecutivo lo convocara.

Las Bases Orgánicas rigieron el país aproximadamente por un lapso de tres años, pero tampoco resolvieron las pugnas entre liberales y conservadores, situación que se agudizó con la invasión norteamericana a México, en 1846. En 1847 el Congreso, en cuyas líneas había más liberales que conservadores, decidió restablecer la Constitución de 1824 y expidió el Acta de Reformas, documento que encerraba algunas modificaciones y adiciones a la constitución.

Dentro de estos cambios, es importante señalar la pérdida de territorio sufrida por México en 1848, debido al Tratado de Guadalupe Hidalgo que puso fin a la guerra México-norteamericana.

A pesar de la instauración de la nueva legislación, los cambios en el poder Ejecutivo y las eternas luchas de facciones continuaron. Ello tuvo como consecuencia el establecimiento de un régimen dictatorial encabezado por Santa Anna y auspiciado por los conservadores; aun cuando se formularon las Bases para la Administración de la República, Santa Anna se hizo rodear de una corte europea y se nombró Alteza Serenísima.

Tal situación provocó la congregación de un grupo de liberales que en 1854 promulgó el Plan de Ayutla, cuyos objetivos principales eran la destitución de Santa Anna y la realización de una nueva constitución. La Revolución de Ayutla triunfó y para 1856 se comenzaron a discutir los ordenamientos que habrían de integrar la Constitución de 1857.

Dicha Carta otorgó la facultad al Congreso de calificar las elecciones de sus miembros (art. 160); otorgó la inviolabilidad a los diputados por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos (art. 61); estableció que los cargos de diputados y senadores serían incompatibles con cualquier comisión o empleo de la Unión por el que se disfrutara sueldo (art. 62); señaló dos periodos ordinarios prorrogables de reunión del Congreso, a saber, del 16 de septiembre al 15 de diciembre el primero, y el segundo, improrrogable, sería del 1º de abril al 31 de mayo (art. 66); delimitó las facultades del Congreso en cuanto a la formación de leyes (arts. 67 y 70), y referente al cambio de residencia de los supremos poderes de la Federación estableció el artículo 68; además, estipuló que a la apertura de sesiones del Congreso asistiría el presidente, quien pronunciaría un "discurso en el que manifieste el estado que guarda el país", contestando este informe el presidente del Congreso (art. 69).

La proclamación de la Carta de 1857 dio lugar a grandes inconformidades del grupo conservador, que llevaron al país a una guerra civil. Durante la Guerra de Tres años México estuvo gobernado por dos regímenes: el primero encabezado por Benito Juárez, liberal; y el otro por Félix Zuloaga, conservador. La lucha se definió en 1861 cuando las fuerzas juaristas tomaron la ciudad de México. Desafortunadamente la paz duraría pocos años ya que algunos mexicanos, convencidos de que el sistema monárquico sería la solución para México, decidieron pedir ayuda a Napoleón III, rey de Francia, para la implantación de un príncipe europeo.

En 1864 a bordo de la *Novara* llegó a Veracruz Maximiliano de Habsburgo, ostentando el cargo de emperador de México. Nuevamente el régimen de Juárez gobernó paralelamente con otra legislación, esta vez en oposición con las leyes establecidas por Maximiliano, convenidas en el Estatuto Provisional del Imperio. Después de algunos años de lucha, en 1867 las fuerzas liberales lograron derrotar al invasor.

El informe presentado por Benito Juárez el 8 de diciembre de 1867, se puede considerar como un sentido testimonio de los esfuerzos realizados por los hombres de aquella época para restituir la soberanía nacional:



CONSTITUYENTES DE 1857

JOSE MARIA DEBROS	FRANCISCO CERCIA ANAYA	MANUEL MARQUEZ
FRANCISCO ROBLES	BARON ISAAC EL CARAZ	JOSE MARIA DEL RIO
MATIAS CASTELLANOS	MATEO ECHAIZ	MIGUEL BUENDOSTRO
JOSE ELICIO MONDZ	MANUEL E. GOMEZ	NICOLAS DORANTES Y AVILA
PEDRO IGNACIO IRIGROYEN	MANUEL P. DEL LLANO	JOAQUIN GARCIA GRANADOS
ALEJO GARCIA CONDE	JOSE SOTERO NORIEGA	JUAN DE DIOS ALARID
MIGUEL BLANCO	MARIANO ZAVALA	MANUEL BUENOSTRO
JUAN ANTONIO DE LA FUENTE	GERONIMO LABRAZADAL	SIMON DE LA GARZA Y MELO
MARCELINO CASTAÑEDA	IGNACIO MARISCAL	SIMON BLANCO
FRANCISCO ZARCO	JUAN M. CERQUEDA	GUADALUPE ARRIOLA
IGNACIO SIERRA	JOSE ANTONIO CAMBOA	BLAS DALCARCEL
ANTONIO LEMUS	NICOLAS M. ROJAS	MARIANO RIVA PALACIO
VICENTE LOPEZ	JOAQUIN CARROSO	IGNACIO MUÑOZ CAMPUZANO
LORENZO ARELLANO	PEDRO ESCUDERO Y ECHANOVE	BENITO GOMEZ FARIAS
JOSE DE LA LUZ ROSAS	JOSE ANTONIO NORIEGA	JESUS ROJAS
JUAN MORALES AYALA	FELIX ROMERO	JULIAN HEREDIA
FRANCISCO GUESRERO	LUIS DE LA ROSA	IGNACIO OCHOA SANCHEZ
ANTONIO AGUADO	JOSE MARIA LAFRACUA	GUILLELMO LANCHOIS
JOSE MARIA CORTES ESPARZA	MIGUEL ARRIJOJA	JOAQUIN M. DEGOLLADO
FRANCISCO MONTAÑEZ	JOAQUIN RUIZ	PRISCILIANO DIAZ GONZALEZ
FRANCISCO IBARRA	FERNANDO ORTEGA	FCO. FERNANDEZ DE ALFARO
PONCIANO ARRIAGA	MIGUEL ALATRISTE	RAFAEL MARIA VILLAGRAN
FRANCISCO DE P. CENDEJAS	MARIANO VIADAS	VICENTE RIVA PALACIO
SIDORO OLVERA	JUAN DE DIOS ARIAS	LUIS VELAZQUEZ
RAFAEL JAQUEZ	MANUEL ZETINA ABAD	ESTEBAN CORONADO
JOSE IGNACIO HERRERA	JOSE JUSTO ALVAREZ	EULOGIO BARRERA
JESUS CANABENA	IGNACIO BEYES	MANUEL ROMERO RUBIO
ESPIRIDION MORENO	TIRSO YEJO	MANUEL PEÑA Y RAMIREZ
MARIANO TORRES ARANDA	JUAN B. BARBAGAN	FRANCISCO DIAZ BARRICA
JESUS ANAYA HERMOSILLO	FRANCISCO VILLALOBOS	JUAN C. NAVARRO
VALENTIN GOMEZ PADIAS	PABLO TELLEZ	LUIS GUTIERREZ CORREA
ALBINO ARANDA	MARIANO YAREZ	MARIANO RAMIREZ
IGNACIO VALLARTA	ANTONIO MARTINEZ DE CASTRO	MANUEL E. GOYIA
JUAN C. FONTAN	CAYETANO NAVARRO	FRANCISCO BANUET
IGNACIO RAMIREZ	JOSE MARIA CASTAÑARES	JUAN PARRA
MARIANO ARIZGORBETA	GREGORIO PAYRO	MANUEL MARIA YARGAS
JOSE MARIA DOMERO DIAZ	LUIS GARCIA DE ARELLANO	FRANCISCO LAZO ESTRADA
LEON GUZMAN	RAFAEL MARIA QUINTERO	JUAN N. IBARRA
MELCHOR OCAÑO	JUAN SOTO	BENITO QUINTANA
ANTONIO ESCUDERO	JOSE DE EMPARAN	RAFAEL GONZALEZ PAEZ
GUILLELMO PRIETO	JOSE MARIA MATA	MERIANO YUCA
JOSE LUIS REVILLA	ALBERTO LOPEZ	PEDRO CONTRERAS ELIZALDE
JULIAN ESTRADA	MIGUEL BARBACHANO	MIGUEL CASTELLANOS
MANUEL FERNANDO SOTO	JOSE DOLORES ZETINA	MANUEL CEPEDA PERAZA
IGNACIO PEÑA Y BARRAGAN	BENITO QUILJANO	FRANCISCO BARBACHANO
ESTEBAN PAEZ	FRANCISCO INIESTRA	PEDRO ZETINA
JUSTINO FERNANDEZ	PEDRO DE AMPUDIA	MATEO RAMIREZ
VALENTIN GOMEZ TAGLE	PEDRO TABANDA	JOSE M. CASTILLO VELASCO
SANTOS DEGOLLADO	MIGUEL ALZA	MANUEL MORALES PUENTE
SACAS TURBIDE	AGUSTIN LOPEZ DE NAVA	JOSE MARIANO SANCHEZ
JUAN B. CEBALLOS	RSILIO PEREZ GALLARDO	

Lista de los constituyentes de 1857

El pueblo mexicano, con su patriotismo, su valor y su constancia en la lucha ha salvado su independencia y sus instituciones. En vano pretendió la Intervención Monárquica destruir a la República y a su gobierno. La intervención desapareció, combatida por el pueblo, quedando en pie la República, más fuerte en el interior y más considerada en el exterior.

Juárez gobernó hasta 1872, año de su muerte. Su sucesor fue el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Sebastián Lerdo de Tejada. Durante el gobierno de este último (1872-1876) se realizaron algunas modificaciones a las leyes que se han venido estudiando.



Cámara de Diputados en 1872. Otro incendio destruyó este recinto en 1909, ubicado en las calles de Donceles y Allende

Es importante recordar que en 1874 se restableció el sistema bicameral por lo que hubo que incorporar leyes relativas a la Cámara de Senadores. Así, se otorgó la facultad, a cada Cámara, de calificar las elecciones de sus miembros, siendo que la Constitución de 1857 había dado ese derecho al Congreso (art. 60).

El artículo 59 decretó la "inviolabilidad por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos", tanto a diputados como a senadores;

el precepto 57 impuso restricciones laborales a diputados y senadores; el artículo 61 estableció el número mínimo de senadores y diputados para iniciar la apertura de sesiones; el artículo 62 modificó los periodos de sesiones ordinarias; los artículos 64 y 71 establecieron facultades y restricciones al Congreso; el 71 señaló la residencia de ambas cámaras y reglamentó su posible traslado. Dichos cambios fueron los últimos realizados durante el siglo XIX.

Lerdo dejó la presidencia en 1876 a causa de un levantamiento comandado por el general Porfirio Díaz. Bajo la bandera del Plan de Tuxtepec, Díaz logró ocupar la presidencia de 1876 a 1880, y después de un periodo presidencial de Manuel González (1880-1884), Díaz regresó al poder, comenzando así la dictadura más larga de la historia de México.

Para 1911 el pueblo mexicano cansado del régimen dictatorial, empuñó las armas y se lanzó a una de las empresas más difíciles, y a la vez más fructíferas de la historia nacional: la Revolución Mexicana.

Siglo XX

Con la firma en 1911 de los tratados de Ciudad Juárez, Porfirio Díaz presentó su renuncia como presidente de la República; a partir del mes de mayo de ese mismo año el secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra, ocupó la presidencia provisionalmente, en tanto se preparaban nuevas elecciones presidenciales. El sistema gubernamental permaneció como se había constituido en 1910 y el interinato sólo permitió mínimas incorporaciones de revolucionarios a las Cámaras, de tal manera que la XXVI Legislatura siguió integrada por miembros del antiguo régimen. Ante la constante presión de los revolucionarios, el gobierno de León de la Barra renunció un mes antes de lo estipulado.

La efervescencia política estallaba y los partidos políticos comenzaron a lanzar sus candidatos para ocupar la presidencia, a mediados de octubre de 1911 se llevaron a cabo las elecciones para la presidencia y vicepresidencia, en donde Francisco I. Madero y José María Pino Suárez resultaron electos. Madero, al asumir la presidencia, incorporó tanto en su gabinete como en el Poder Legislativo y Judicial a personajes de las diferentes tendencias ideológicas.

El 30 de junio de 1912 se celebraron las elecciones para la XXVI Legislatura, en donde se introdujo una nueva Ley Electoral que estipu-

laba que el voto sería directo y universal; se respetaría el voto a través de una inspección en las elecciones; se verificarían los requisitos para poder ser candidatos, y, por primera vez, se planteó la participación de partidos en los procesos electorales, por lo que deberían tener una asamblea, nombrar una junta directiva, tener un programa político y su órgano de difusión, así como la responsabilidad de registrar y presentar a sus candidatos con anticipación.

Dentro de los partidos que participaron se encontraba el Constitucional Progresista (representaba al gobierno), el partido Católico (que era de oposición), el Liberal Independiente, el Liberal Radical y el Socialista Radical, entre otros.

En el Colegio Electoral la discusión de credenciales provocó debates entre los candidatos; en la Cámara de Diputados la Legislatura quedó compuesta por una mayoría maderista. En cuanto a la Cámara de Senadores siguió manteniendo una posición porfirista.

Francisco I. Madero presentó dos informes presidenciales, el 1º de abril y el 16 de septiembre de 1912, en ambos discursos destacó la problemática que vivía el país, en especial en los estados de Morelos y Chihuahua. En el del 1º de abril expresó:

La cuestión de Morelos. . . entraña un problema de carácter social, que la impaciencia de algunos de los habitantes de ese Estado ha querido que se resuelva sin preparación, sin estudio y sin justificación. . .

El gobierno maderista enfrentó situaciones adversas que culminaron con el cuartelazo de febrero de 1913, lo que propició la renuncia del presidente y del vicepresidente, su asesinato y el arribo de Victoriano Huerta al poder.

La usurpación de Huerta provocó fuertes polémicas sobre todo en el Congreso. Al rendir Huerta su informe el 16 de septiembre de 1913, planteó que se encontraba en el poder para lograr la pacificación del país, intentando con ello legitimizar su gobierno. Con tal fin incorporó a gente de su confianza al sistema gubernamental e impuso a diputados. La mayoría de los miembros de la Cámara se opuso a las nuevas disposiciones,

por lo que Victoriano Huerta disolvió la Cámara. Algunos de los diputados perdieron la vida y otros fueron reprimidos y encarcelados. Por su parte, la Cámara de Senadores, también se disolvió, desapareciendo así la XXVI Legislatura. En consecuencia, en octubre de 1913 se convocó a elecciones para la creación de un nuevo Congreso de la Unión.

Desde marzo de 1913 Venustiano Carranza junto con otros generales y políticos firmó el Plan de Guadalupe mediante el que se desconoció al gobierno de Huerta y se acordó la formación del Ejército Constitucionalista, comandado por el propio Carranza, cuyo fin sería combatir al usurpador. Al triunfo del movimiento en agosto de 1914 Carranza se instaló en la ciudad de México, convocó a un Congreso y a la elección democrática del presidente. Así, de 1914 a 1916 surgieron diversos enfrentamientos entre las facciones revolucionarias, que dentro de la Soberana Convención de Aguascalientes lucharon por obtener el poder.

Las operaciones militares de las fuerzas carrancistas y su estrategia política derrotaron a los contrincantes convencionistas y el 19 de septiembre de 1916 Venustiano Carranza convocó a elecciones de diputados para la instalación del Congreso Constituyente. La Convocatoria constaba de catorce artículos y en ellos se estipulaba que las elecciones serían directas. Como lo expresa la historiadora Berta Ulloa:

[Los artículos 5 a 7 planteaban. . .] que las sesiones del Congreso Constituyente se regirían por el reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con las modificaciones que el Constituyente creyere conveniente hacer en sus tres primeras sesiones; el Congreso Constituyente calificaría las elecciones de sus miembros, a éstos no se les podría molestar por las opiniones que emitieran y gozarían de fuero constitucional durante sus funciones. . . los artículos. . . 9 a 15, decían que el Congreso no podría ejercer sus funciones sin la concurrencia de la mitad más uno del total de sus miembros; pero la junta preparatoria del 26 de noviembre a las diez de la mañana se podía verificar aunque no hubiera mayoría, pudiendo citar a los suplentes; además de que a éstos se les podría llamar cuando ya estuvieran en funciones el Congreso. Si los propietarios faltaren a tres sesiones seguidas sin licencia previa o con

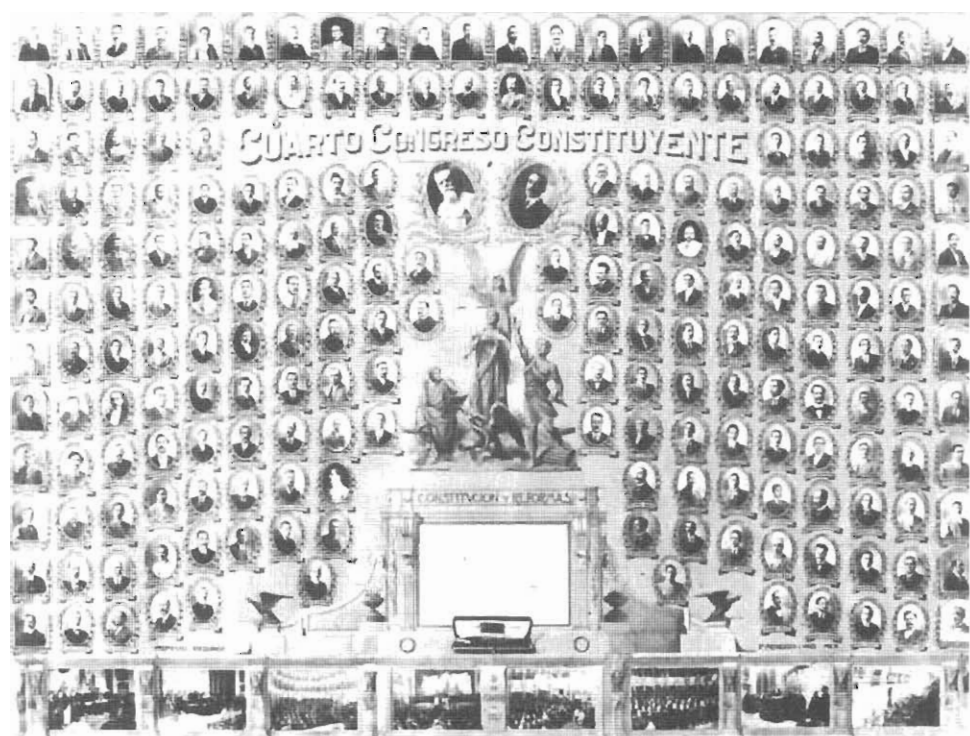
cinco faltas interrumpidas en quince días. Al entrar en ejercicio de sus funciones, los diputados protestarían cumplir leal y patrióticamente el cargo que el pueblo les confinó "... El Congreso firmaría la Constitución Reformada", citaría a una sesión solemne para que sus miembros protestaran cumplirla, así como también el "primer jefe", a quien se le entregaría la Constitución Reformada... Finalmente se fijaba el sueldo de los Constituyentes en sesenta pesos diarios más los gastos de viaje.

Por otra parte, los partidos políticos promovían a sus candidatos para diputados al Congreso, entre los de mayor fuerza se encontraban el Partido Liberal Constitucional, el Partido Democrático, el Nacionalista Democrático, el Liberal Obrero, el de Obreros Libres y la Unión Obrera, entre otros.

A finales de noviembre se realizaron las sesiones del Colegio Electoral; a ella asistieron ciento cuarenta de los posibles diputados. La comisión dictaminadora revisó las credenciales de los candidatos a diputados, actividad que provocó algunos debates ya que no todas las credenciales fueron aceptadas, y se realizó la elección de la mesa directiva que presidió los debates del Congreso Constituyente iniciados el 1º de diciembre de 1916, cuyo fin sería la elaboración de la nueva constitución.

Una vez verificado e instalado el Congreso, Venustiano Carranza presentó un informe sobre el estado de la administración pública, así como del uso de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas desde 1914. En su proyecto de Constitución propuso reformas a algunos artículos que causaron largos debates antes de poder ser aprobadas; en relación a los artículos 60 al 70 de la Elección e Instalación del Congreso de la Unión, no se suscitaron debates trascendentales y fueron aprobados.

El 5 de febrero de 1917 se dio a conocer la nueva Ley Fundamental, y en marzo se realizaron elecciones para presidente, gobernadores y para la nueva instalación del Congreso. El triunfo presidencial fue para Carranza, mientras que en el Congreso fue para los diputados del Partido



Diputados del Constituyente Queretano

Liberal Constitucionalista. Así en abril de ese mismo año se instaló la XXVII Legislatura.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 69 de la Constitución de 1917, a partir del 1º de septiembre de 1917, Carranza continuó rindiendo por escrito el informe del estado general de la administración pública del país. Desde entonces los presidentes en turno han hecho lo propio, hasta 1989, año en que se introdujo una reforma que cambió la fecha del informe para el 1º de noviembre de cada año.

En general, los puntos a tratar en los informes presidenciales se refieren a las actividades realizadas durante el curso del año por las dependencias del Ejecutivo, esto es: los ramos de la hacienda pública, gobernación, cuestiones de relaciones internacionales, límites territoriales, comunicaciones, obras públicas y educación, entre otros.

De acuerdo con el proceso histórico determinante en algunos periodos presidenciales, destacamos aspectos sobresalientes de algunos informes presidenciales, como el de Álvaro Obregón del 1º de septiembre de 1923, que en relación a la cuestión agraria señaló:

. . .La Comisión Nacional Agraria continúa tramitando dotaciones y restituciones de tierra para los pueblos, llegando a obtener hasta ciento veintisiete resoluciones definitivas del Ejecutivo, que satisficieron las demandas de ciento veintisiete pueblos. . .

En 1938 Lázaro Cárdenas habló en su informe sobre la expropiación de las compañías petroleras:

Con motivo de la expropiación de los bienes de las compañías petroleras, el público acudió en apoyo de la acción del gobierno a ofrecer espontáneamente su donativo, el cual ha sido depositado en el Banco de México. . . Las dificultades surgidas a raíz de la expropiación han ido eliminándose y se ha formulado ya un programa para la conservación y mejoramiento de las refinerías. . .

Al encontrarse el país inmerso en el proceso de la Segunda Guerra Mundial, el general Manuel Ávila Camacho, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias el 1º de septiembre de 1945 planteó:

En la guerra contra las potencias del Eje, nuestra participación se intensificó cada día, tanto en lo militar, como en lo político y económico. Según lo informé oportunamente, un escuadrón de la Fuerza Aérea Expedicionaria Mexicana, el 201, combatió bajo nuestra bandera en el Pacífico. . .

Otros informes, como los del licenciado Miguel Alemán Valdés, quien enfocó su interés en la industrialización del país, o los del licenciado Adolfo López Mateos, con la nacionalización de las empresas eléctricas extranjeras: "La nacionalización de la energía eléctrica es una meta alcanzada por el pueblo en el camino de la Revolución. . .", fueron de trascendental importancia. Luis Echeverría Álvarez en su informe presi-

dencial del 1º de septiembre de 1972, en materia de relaciones exteriores manifestó:

Practicamos una política exterior independiente y lo seguiremos haciendo. A todos los foros donde nos lleva el interés de la República, exponemos nuestras convicciones con igual franqueza. Hemos expresado las tesis de México y escuchado con atención y respeto las de otros pueblos y gobiernos. . .

Cabe mencionar la trascendencia que tuvo en materia económica la nacionalización de la banca anunciada por el licenciado José López Portillo en su informe de 1982.

Por su parte, el segundo informe de gobierno rendido el 1º de noviembre de 1990 por el licenciado Carlos Salinas de Gortari, tuvo como tesis central la soberanía y la justicia, al respecto resaltó:

La justicia que procura el Estado solidario es defender la soberanía desde dentro. La defensa moderna de la soberanía requiere de un Estado que, simultáneamente, se vincule a los centros de desarrollo en el mundo y extienda la justicia entre sus ciudadanos. . .

Estos ejemplos son una muestra tangible de la importancia política que se deriva del cumplimiento del artículo 69 constitucional.

MARCO JURÍDICO

ARTÍCULO 60. Instalación del Colegio Electoral para la calificación de ambas Cámaras

Texto original de la Constitución de 1917

Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

Su resolución será definitiva e inatacable.

Reformas o adiciones al artículo

La primera reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, a través de ésta se señaló que la calificación de la elección de los miembros de la Cámara de Diputados se realizará por un Colegio Electoral, integrado por 60 presuntos diputados de mayoría y 40 de las circunscripciones plurinominales; en tanto que en la Cámara de Senadores, se verificaría a través de un Consejo Electoral integrado por los presuntos senadores que obtuvieran la declaratoria de senador electo de cada entidad, y en el Distrito Federal, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Esta reforma otorgó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el caso de existir violaciones en el proceso electoral o la calificación de las elecciones, dejando a una ley el fijar los requisitos de procedencia y trámite del citado recurso.

La segunda reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de abril de 1981, en ésta se modificó el primer párrafo señalando que el Colegio Electoral estaría conformado por 100 diputados; 60 de los electos de los distritos uninominales, designados por el partido político que obtuviera la mayoría de las constancias, y 40 de las circunscripciones plurinominales, designadas por los partidos políticos proporcionalmente al número que a cada uno de ellos reconociera la Comisión Federal Electoral. Asimismo, en la Cámara de Senadores se sustituyó al Consejo Electoral por el Colegio Electoral, el cual se integraría con los presuntos senadores que obtuvieran la declaratoria de senador electo de la legislatura correspondiente y de la Comisión Permanente en el caso del Distrito Federal.

La tercera reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1986, señalando que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sería integrado por los presuntos diputados que obtuviesen constancia de la Comisión Federal Electoral en la votación mayoritaria relativa, así como los de representación proporcional. Para el caso del Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se incluyó en su integración a los senadores de la anterior legislatura que estuviesen en ejercicio de su encargo. Asimismo, se facultó al Gobierno Federal para preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales y se dejó a una Ley la creación de los organismos para dichas funciones, además del establecimiento de medios de impugnación contra los actos de estos organismos y la creación de un tribunal con competencia fijada por la ley cuyas resoluciones fueran obligatorias y las que sólo se modificarían por los Colegios Electorales de cada Cámara, última instancia en la calificación de las elecciones.

La cuarta reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, cambiando en su totalidad el texto del precepto a tal y como está actualmente.

Texto vigente

Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.



Fachada principal de la Cámara de Senadores

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas y revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979.

ARTÍCULO 61. Libertad de opinión de diputados y senadores en el desempeño de sus funciones

Texto original de la Constitución de 1917

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Reformas o adiciones al artículo

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977, se adicionó un segundo párrafo que impone la obligación a los Presidentes de cada Cámara de velar por el respeto al fuero constitucional y por la inviolabilidad a los recintos de sesiones.

Texto vigente

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979.

ARTÍCULO 62. Prohibición a miembros de ambas Cámaras de desempeñar otros cargos

Texto original de la Constitución de 1917

Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones



Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas

representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

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

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934.

ARTÍCULO 63. Asistencia mínima para la apertura de sesiones en ambas Cámaras

Texto original de la Constitución de 1917

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de Senadores, de las dos terceras partes, y en la de Diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Reformas o adiciones al artículo

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de junio de 1963, se adicionó un cuarto párrafo, que instituye responsabilidad a quienes habiendo sido electos no se presenten sin causa justificada a desempeñar su encargo. A los partidos políticos se les finca responsabilidad cuando acuerden que sus miembros electos —diputados o senadores— no se presenten a desempeñar sus funciones.

Texto vigente

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de Senadores, de las dos terceras partes, y en la de Diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

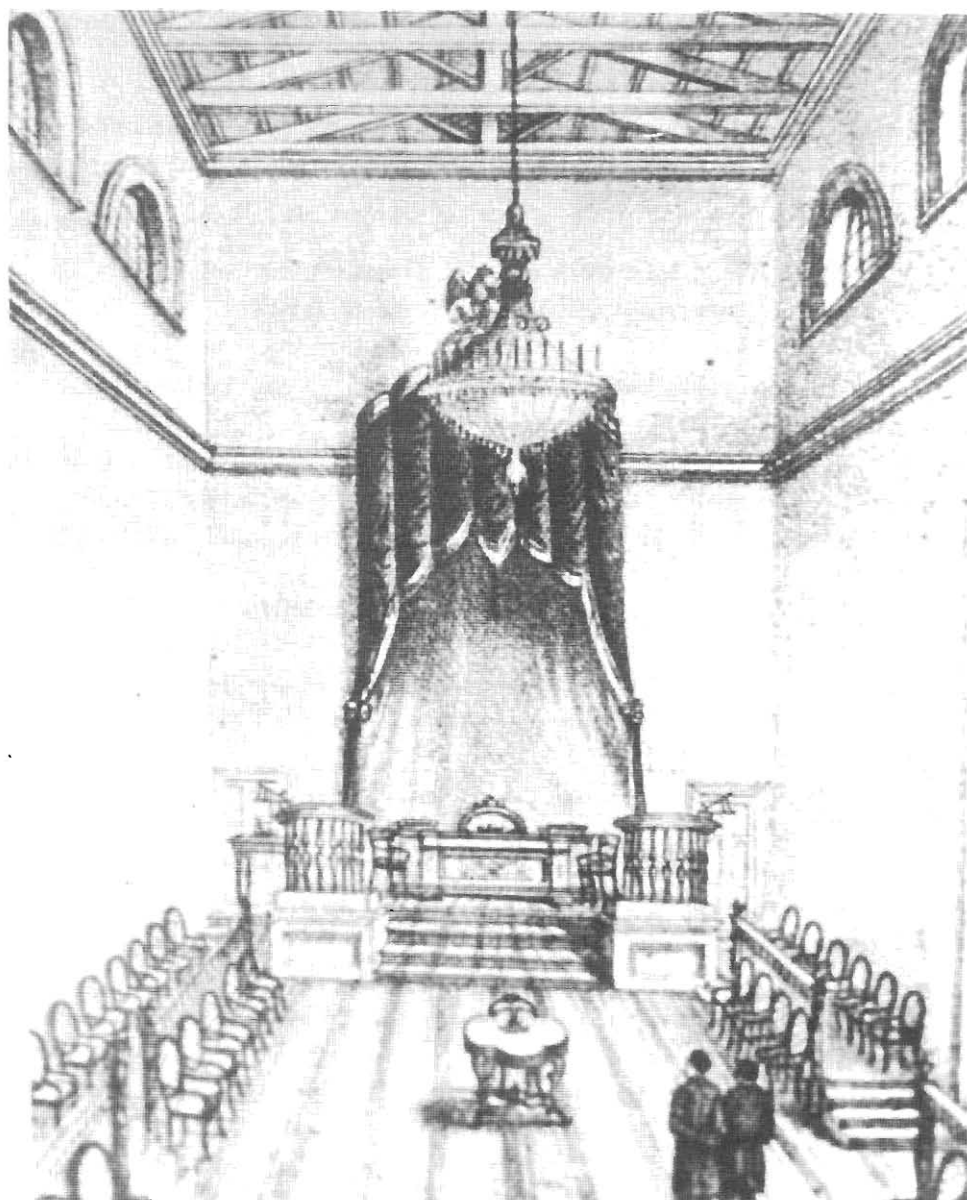
Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934.



Recinto de la Cámara de Diputados desde enero de 1829 en Palacio Nacional. Este salón fue destruido por un incendio en agosto de 1872, y la Cámara fue trasladada al Salón de Embajadores del mismo palacio

- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982.

ARTÍCULO 64. Sanciones a diputados y senadores por incumplimiento en su labor

Texto original de la Constitución de 1917

Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso del Presidente de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

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

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934.

ARTÍCULO 65. Periodos de sesiones del Congreso de la Unión

Texto original de la Constitución de 1917

El Congreso se reunirá el día 1º de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas

están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.

II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo, y

III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que le correspondan, conforme a esta Constitución.

Reformas o adiciones al artículo

La primer reforma al artículo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, señalando que el Congreso se reuniría a partir del 1º de septiembre de cada año para sesionar ordinariamente.

La segunda reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de abril de 1986, en vigor al día siguiente y surtiendo efectos a partir del 1º de septiembre de 1989, para que el primer periodo de sesiones del Congreso sea a partir del 1º de noviembre de cada año y el segundo periodo de sesiones, el 15 de abril de cada año.

Texto vigente

El Congreso se reunirá a partir del 1º de noviembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

En ambos períodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada período de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979.

ARTÍCULO 66. Prolongación de los periodos de sesiones

Texto original de la Constitución de 1917

El período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el treinta y uno de diciembre del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el presidente de la República.

Reformas o adiciones al artículo

La única reforma efectuada a este precepto, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de abril de 1986, entró en vigor al día siguiente y surtió efecto hasta el 1º de septiembre de 1989, esta reforma consistió en que los periodos de sesiones no se prolongarán más allá del 31 de diciembre y del 15 de julio de cada año, respectivamente.

Texto vigente

Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior, pero el primero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el segundo hasta el 15 de julio del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la República.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934.

ARTÍCULO 67. Periodos extraordinarios de sesiones

Texto original de la Constitución de 1917

El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que el presidente de la República lo convoque para ese objeto; pero en tal caso no podrá ocuparse más que del asunto o asuntos que el mismo presidente sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva. El Ejecutivo puede convocar a una sola Cámara a sesiones extraordinarias, cuando se trate de asunto exclusivo de ella.

Reformas o adiciones al artículo

La única reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de noviembre de 1923, por la que se señala la facultad del Congreso o de una Cámara para celebrar sesiones extraordinarias por asuntos de su competencia.

Texto vigente

El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de un asunto exclusivo de ella, se reunirán, en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979.

ARTÍCULO 68. Residencia de los Poderes de la Unión

Texto original de la Constitución de 1917

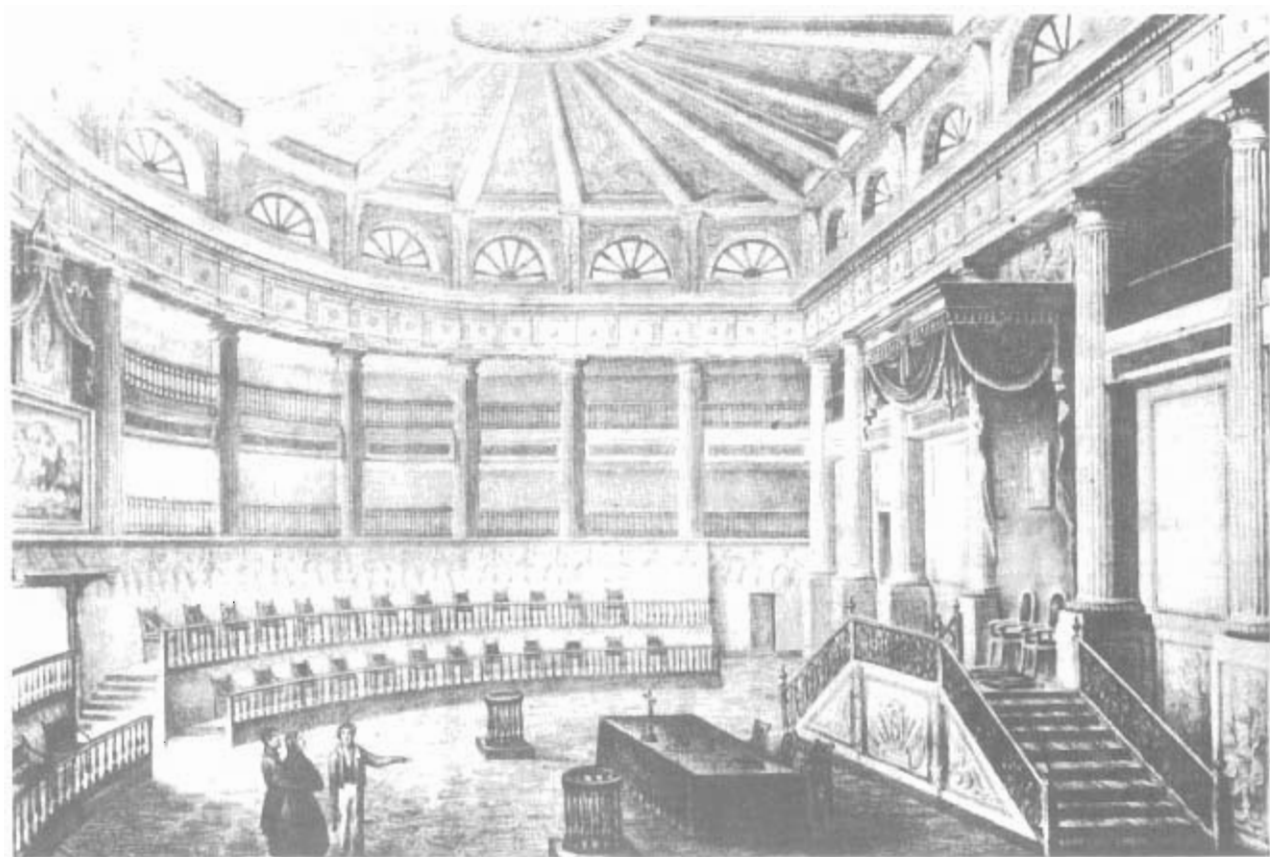
Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

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

- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979.



Salón de Embajadores, antigua sede de la Cámara de Diputados

ARTÍCULO 69. Informe Presidencial

Texto original de la Constitución de 1917

A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieren necesaria su convocación y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.

Reformas o adiciones al artículo

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de noviembre de 1923, el Presidente de la República sólo debería asistir a la apertura del periodo ordinario de sesiones, en la que presentaría un informe escrito relativo al estado que guardase la administración pública del país.

Una segunda reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de abril de 1986, que entró en vigor al día siguiente y surtió efecto hasta el 1º de septiembre de 1989; esta reforma señala la obligación del presidente de asistir a la apertura del primer periodo de sesiones que será el 1º de diciembre de cada año, e informar sobre el estado que guarde la administración pública del país.

Texto vigente

A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979.

ARTÍCULO 70. Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto

Texto original de la Constitución de 1917

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

Reformas a adiciones al artículo

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977, se adicionaron los párrafos segundo, tercero y cuarto, tal como aparecen en el texto vigente.

Texto vigente

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 1934.
- 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 de los artículos 60 al 70

Normas de calificación y de funcionamiento del Congreso de la Unión

Lic. Fernando Franco González Salas*

Hemos simplificado la clasificación de los artículos citados, para el solo efecto de intitular este trabajo. En estricto sentido la calificación se encuentra regulada únicamente en el artículo 60; en tanto que las reglas de funcionamiento se encuentran en los artículos 63 al 70. El 61 en realidad establece una norma de protección al cargo popular y el 62 una prohibición como se verá más adelante. Sin embargo, ambas normas tienden a la protección del ejercicio de las funciones legislativas.

* Lic. en Derecho por la UNAM; ha sido Jefe de Relaciones Laborales del IMSS; Secretario General de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; Magistrado Numerario del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal y Subdirector Jurídico de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Presidencia. Actualmente se desempeña como Magistrado Presidente del Tribunal Federal Electoral y como Profesor Titular de la Escuela Libre de Derecho.

Artículo 60

Inspirada en la Constitución de Cádiz y en la de Estados Unidos, la primera Constitución Federal Mexicana de 1824 recogió el principio de "autocalificación" de las elecciones de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión. Principio que, sólo interrumpido por las leyes centralistas de 1836, ha estado presente en todas nuestras constituciones y se mantiene vigente.

La autocalificación se basa en la teoría de la división de poderes. Con ello se privilegia al cuerpo de representantes populares, puesto que son ellos mismos los que determinan la validez y los resultados de sus elecciones.

En otros sistemas electorales existe lo que se ha llamado sistema de "hetero-calificación", en los cuales son órganos distintos al legislativo quienes tienen a su cargo determinar en última instancia esas trascendentes cuestiones. En unos casos son los órganos jurisdiccionales comunes (vgr. Inglaterra); en otros son tribunales constitucionales (vgr. España, Francia y Alemania), y en otros son tribunales electorales (vgr. Panamá, Perú y Venezuela).

La evolución en nuestro país del sistema de autocalificación se mantuvo prácticamente inalterado hasta el año de 1977. Previamente, el precepto señalaba que "Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas". Asimismo, determinaba que dichas resoluciones serían definitivas e inatacables.

El texto constitucional dejaba de esta manera la más amplia libertad para que el Congreso, en su ley orgánica o en las electorales, determinara la forma y términos en que la calificación habría de llevarse a cabo. Tradicionalmente, las normas reglamentarias sobre esta materia han sido escuetas, lo que permitía una acción libérrima de los Códigos Electorales.

La Reforma Constitucional de diciembre de 1977 insertó modificaciones importantes a este artículo, derivadas de la introducción en nuestro sistema electoral de un esquema mixto de representación proporcional

con dominante mayoritario, que ha sido tratada en temas anteriores de esta serie.

La aludida reforma elevó a rango constitucional la figura de los colegios electorales, previendo su integración para cada una de las Cámaras. En cuanto a la de Diputados, determinó que lo formarían los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría registradas por la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos, y por 40 presuntos diputados que hubieren resultado electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integraría con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

Otra innovación importante en 1977 fue el establecimiento de un recurso de reclamación que resolvería la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual podrían interponer los partidos políticos en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. De acuerdo con el texto constitucional, si el máximo órgano jurisdiccional consideraba que se habían cometido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación, lo haría del conocimiento de dicha Cámara para que emitiera una nueva resolución, misma que tendría el carácter de definitiva e inatacable.

Durante la vigencia de este precepto se presentaron diversos recursos de reclamación que nunca fueron resueltos en forma vinculativa; en ninguno de los casos se resolvió que debían modificarse los resultados electorales.

Esta experiencia marcó aún más la posición del Poder Judicial Federal, sostenida desde la última parte del siglo pasado, en el sentido de que no tiene intervención en cuestiones propiamente políticas.

El artículo 60 fue motivo de nuevas reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1986. Así, su párrafo pri-

mero recogió la fórmula tradicional al señalar que “Cada Cámara calificará la elección de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas.”

Al haberse modificado el artículo 54 de la propia Constitución para que la Cámara de Diputados se integrase por 500 miembros, 300 de mayoría relativa y 200 electos por el principio de representación proporcional, el Constituyente Permanente señaló en el segundo párrafo del artículo 60 de ese cuerpo normativo que el Colegio Electoral que calificaría las elecciones de los diputados se integraría con todos aquellos que hubieren obtenido constancia tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. Ello hacía potencialmente factible un Colegio Electoral formado por los 500 presuntos diputados.

El tercer párrafo del artículo 60 determinó que el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integraría con los presuntos que hubieren obtenido la declaración de la Legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior Legislatura que continuarían en el ejercicio de su encargo.

Este precepto resultaba indispensable, toda vez que se había introducido el sistema de renovación por mitad de la Cámara de Senadores, que ha sido motivo de análisis al tratarse el artículo 56 de la Constitución.

El cuarto párrafo del artículo 60, producto de la reforma de 1986, rompió con la larga tradición de este precepto. Por primera vez contenía aspectos diferentes a la calificación de las elecciones de diputados y senadores. Así, se señaló en este párrafo:

“Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un Tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y sólo po-

drán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones, todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables”.

En estas disposiciones se plasmaban por una parte principios rectores como eran la definición constitucional de la responsabilidad del Gobierno Federal para la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, y la corresponsabilidad de partidos políticos y ciudadanos. Por otra, se elevaba al rango jurídico superior la existencia de un sistema de recursos para garantizar la legalidad de los actos electorales y se creaba —sustituyendo la intervención del Poder Judicial Federal— un Tribunal Electoral.

Como se aprecia de la última parte del precepto, se mantuvo el principio de autocalificación al determinarse que los Colegios Electorales serían la última instancia en la calificación de las elecciones. Al declararse sus resoluciones como definitivas e inatacables, el Constituyente resolvió que ningún otro órgano podría revisarlas o modificarlas. Por supuesto existía y sigue existiendo la facultad investigadora de la Suprema Corte, prevista en el tercer párrafo del artículo 97 constitucional, pero ella, además de no haber sido ejercida hasta ahora, no tendría efectos jurídicos vinculativos para las Cámaras.

Finalmente, el 6 de abril de 1990 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la última reforma que ha tenido este artículo que comentamos. No debe perderse de vista que es la primera reforma que requería del concurso de dos o más fracciones parlamentarias, ya que ninguna por sí sola tendría la mayoría calificada en la Cámara de Diputados que la Constitución exige para que se modifique su texto.

Por otra parte, dicha reforma fue producto de las iniciativas presentadas por los legisladores de los distintos partidos políticos.

El Constituyente regresó al enfoque tradicional del artículo 60, al ceñir su contenido a prevenciones relativas sólo a la calificación de las elecciones. Lo correspondiente a la organización de las elecciones; al sistema de medios de impugnación, y al Tribunal Electoral lo ubicó en el artículo 41 de la Constitución.

Probablemente lo más importante de la reforma de 1990 radica en que aun cuando se mantuvo el principio de autocalificación, por primera vez se definieron los alcances de la calificación y se fijaron reglas a la acción de los Colegios Electorales, fortaleciéndose, a la vez, las facultades en esta materia, del órgano jurisdiccional electoral. De ahí que se pueda afirmar que se pasó de un régimen de autocalificación absoluta a uno de autocalificación normada o regulada y por tanto, limitada.

El primer párrafo del artículo 60 vigente señala que cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

En consecuencia, los Colegios Electorales tienen como tarea verificar por una parte que el presunto legislador reúna los requisitos constitucionales y, en caso, los legales para ocupar el cargo y que el otorgamiento de la constancia se haya hecho conforme a la ley. Comprobados esos extremos debe declarar la validez de la elección.

Este primer párrafo debe vincularse al cuarto y quinto del propio artículo, que establecen reglas de procedimiento en los casos en que las elecciones hayan o no sido impugnadas ante el Tribunal Electoral.

En el primer caso, las constancias de elecciones no impugnadas deberán ser desde luego dictaminadas y sometidas al Colegio Electoral para su aprobación. Si no hubo impugnación hecha valer ante el Tribunal, sólo excepcionalmente, y porque existiesen hechos supervenientes, el Colegio Electoral podría entrar a su revisión.

Para el segundo caso, el párrafo quinto del artículo 60 señala que las resoluciones del Tribunal (Tribunal Federal Electoral) son obligatorias para los Colegios Electorales —es decir, son vinculativas a diferencia del sistema previsto en 1986 y 1987 con el Tribunal de lo Contencioso Electoral— y sólo pueden ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Además, los Colegios Electorales sólo pueden revisar las resoluciones del Tribunal cuando se aprecie que existen violaciones a

las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho. Todas estas previsiones dan al Tribunal una gran fuerza y solidez frente a los Colegios Electorales, lo cual finalmente fortalece el principio de legalidad en materia electoral.

Los párrafos segundo y tercero del artículo que analizamos, determinan la integración de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores. Para la Cámara de Diputados se reduce nuevamente a 100 el número de sus miembros, de esta manera los 100 presuntos diputados propietarios que integren el Colegio serán nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

Por lo que hace al Colegio Electoral de la Cámara de Senadores el texto vigente no presenta diferencia alguna con la parte conducente del artículo 60, según la modificación de diciembre de 1986.

Por todo lo anterior, se puede concluir que la tendencia de las últimas reformas ha sido en el sentido de reducir la discrecionalidad en la actuación de los Colegios Electorales al calificar las elecciones de diputados y senadores.

Artículo 61

Como señalamos, este artículo establece normas de protección al ejercicio del cargo de elección popular como diputado o senador. El texto original aprobado por el Constituyente de 1917 sólo comprendía el primer párrafo del artículo vigente. El segundo fue adicionado en diciembre de 1977.

Al señalar que: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas"; se recogía una figura tradicionalmente reconocida desde que los miembros de los Parlamentos, particularmente en Inglaterra, fueron obteniendo garantías para el ejercicio de su encargo. Así, esta figura se reconoció en la Constitución de Cádiz y se incorporó en todas nuestras Leyes Constitucionales.



Edificio de la Cámara de Diputados desde 1910 y hasta 1981, año en que se trasladó al Palacio Legislativo del barrio de San Lázaro. Abajo, desarrollo de una sesión en el antiguo recinto

Hoy día la doctrina llama irresponsabilidad o fuero inmunidad a esta protección constitucional, que tiene por objeto garantizar plenamente la autonomía e independencia de los legisladores. De esta manera se evita también que so pretexto de que la manifestación de sus opiniones fuere constitutiva de un ilícito, pudieren ser acusados penalmente, enjuiciados y separados de su cargo por la acción de otros Poderes, que utilizando ese subterfugio pudiesen eliminar a los legisladores que les fueren adversos. No debe perderse de vista que esta protección se encuentra íntimamente vinculada con el fuero previsto en el artículo 111 de la Constitución; sin embargo, este último se establece para diversos altos servidores públicos, mientras que la irresponsabilidad que prevé el artículo 61 sólo se extiende a los diputados y senadores.

Como ya se mencionó, el párrafo segundo del artículo últimamente comentado se adicionó, junto con el paquete de reformas, a diversos artículos constitucionales que se publicó en el *Diario Oficial* el 6 de diciembre de 1977. El Constituyente Permanente, considerando esa relación que hemos hecho notar con el fuero de los legisladores, estimó necesario otorgar la responsabilidad al Presidente de cada Cámara de velar por el respeto al fuero y por la inviolabilidad del recinto donde los legisladores se reúnan a sesionar.

Con esta previsión se delega en la Presidencia de cada Cámara la seguridad dentro de los recintos en que sesione; consecuentemente, ninguna otra autoridad puede actuar dentro de ellos sin el consentimiento de aquélla. De esta manera, además de la protección directa se les garantiza que no habrá presiones por la presencia de autoridades o fuerzas públicas o privadas ajenas a los medios de seguridad de las propias Cámaras, que pudieran inhibir o coartar la libertad de expresión de los legisladores.

Artículo 62

Este es uno de los artículos que no ha sufrido modificación alguna desde que se aprobó la Constitución en 1917. Como en los casos anteriores, esta disposición ha estado presente, con diversas redacciones, en toda nuestra historia constitucional. Al prohibir que los diputados y senadores propietarios puedan desempeñar, durante el periodo de su encargo,

alguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, para los cuales disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara; el precepto tiene dos finalidades: por una parte, evita que puedan ser influidos por otros poderes federales o estatales mediante el ofrecimiento de comisiones o empleos atractivos y muy bien remunerados, lo que evidentemente afectaría su independencia; y por otra, obliga a los legisladores a dedicarse de tiempo completo al desarrollo de las funciones que les impone su cargo.

Esta prohibición no es absoluta ya que el artículo precepto prevé la posibilidad de otorgamiento de licencia por la Cámara, de tal suerte que en ese caso, el legislador cesaría en el ejercicio de su cargo —lo que implica que ya no le son aplicables las protecciones constitucionales señaladas— mientras dure la nueva ocupación.

Finalmente, el artículo 62 establece como sanción para la infracción de la disposición prohibitiva, la pérdida del cargo de diputado o senador.

Artículo 63

Los tres primeros párrafos de este artículo han permanecido inalterados desde 1917 y el cuarto le fue adicionado en junio de 1963.

La regla de quórum para el ejercicio de las funciones de las Cámaras ha estado presente en todas nuestras cartas fundamentales. Hasta noviembre de 1874 se exigía mayoría simple; al ser restablecido el Senado en esa fecha se introdujo el quórum de dos terceras partes para que dicha Cámara pudiera celebrar sus sesiones. En el texto de 1917 se conservó esa disposición.

El quórum es el número mínimo de miembros que se requiere estén presentes para que un órgano colegiado pueda sesionar y tomar decisiones válidas. El quórum es distinto a la votación. Esta última puede ser mayoría simple, relativa o calificada. Por supuesto cuando se trata de votaciones calificadas, se necesitaría como mínimo la presencia de los miembros que hicieren ese número de votos para que se aprobara el acto, la ley o decreto respectivo.

De conformidad con el artículo que comentamos, para que la Cámara de Diputados pueda sesionar válidamente se requiere de la presencia de 251 o más diputados; en el caso de la de Senadores que se integra con 64 legisladores, se requiere la presencia de por lo menos 43 de ellos.

La segunda parte del primer párrafo y el resto del artículo 63 establecen normas para garantizar la continuidad del funcionamiento constitucional de estos órganos del Estado. Así, determina que aun en el caso de que no existiese quórum, los miembros presentes de una y otra Cámara se reunirán el día señalado por la ley y compelerán a los ausentes a que asistan; si estos últimos no lo hicieren en un plazo de 30 días se considera que no aceptan el encargo y se llamará desde luego a los suplentes. Para el evento de que tampoco los suplentes se presentasen en el plazo señalado, se declara la vacante y se convoca a elección extraordinaria. Este párrafo se complementa con el tercero del propio artículo 63, el cual a primera lectura parecería un tanto contradictorio con aquél. El párrafo tercero establece que si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entretanto transcurran los 30 días de que habla el párrafo primero.

En realidad el primer párrafo consigna que transcurridos esos 30 días el suplente es llamado para que ocupe el cargo como propietario; en tanto que el tercer párrafo habla de convocarlos en su calidad de suplentes a efecto de garantizar el funcionamiento del órgano.

El segundo párrafo de este artículo debe entenderse en el sentido de que una vez instaladas las Cámaras, si alguno de sus miembros dejare de asistir sin causa justificada o sin licencia durante 10 días consecutivos a las sesiones, se considerará que ha renunciado a concurrir hasta el periodo inmediato, debiéndose llamar de inmediato al suplente.

Cabe hacer notar que esta renuncia temporal impuesta como sanción, es la única prevista constitucionalmente para diputados y senadores. Ningún otro precepto prevé la posibilidad de la renuncia de los legisladores.

Finalmente, el cuarto párrafo que se adicionó en 1963 establece, que al margen de las sanciones de pérdida del cargo que establecen los párra-

fos precedentes, los legisladores incurrirían en la responsabilidad que la ley señale, al igual que los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos que resultaren electos, acordaren que éstos no se presentaren a desempeñar sus funciones.

Como se puede apreciar, este precepto constitucional tiende a garantizar el funcionamiento regular y continuo de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Artículo 64

Este artículo que señala: "Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso del Presidente de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten", no ha sufrido modificación alguna desde su aprobación en la Constitución de 1917; no tuvo precepto análogo en la de 1857 y sólo en algún proyecto de 1842 podríamos encontrar una precedente.

De los debates sobre este artículo en el Constituyente de 1917 se concluye claramente que los legisladores tenían muy presente el problema que se generaba por la inasistencia de varios diputados a una sesión. Esta conducta, además de atentar contra el cabal cumplimiento de la responsabilidad conferida como representantes populares, ponía en riesgo el regular funcionamiento del órgano. Por ello, habría de sancionárseles económicamente al privárseles de la dieta —entendido este vocablo como estipendio o retribución que reciben los legisladores correspondientes al día o días que dejaron de asistir. Con esto se reduciría el ausentismo periódico de los diputados y senadores.

Artículo 65

Este dispositivo legal ha existido siempre con diversas características. En nuestra historia constitucional han existido épocas de dos y de un periodo ordinario de sesiones. La doctrina y prácticas parlamentarias reconocen que los legisladores deben contar con periodos no legislativos para dedicarse a sus demás tareas como representantes populares. Además, periodos legislativos extremadamente largos propician exageración normativa y pueden crear enfrentamiento entre los Poderes.

El texto de 1917 establecía que el único periodo ordinario iniciaría el 1º de septiembre y no podría prolongarse más allá del 31 de diciembre del mismo año (esto último lo señalaba el artículo 66).

Además señalaba el artículo 65, en tres fracciones, los objetos del periodo ordinario: revisar la cuenta pública; examinar, discutir y aprobar el presupuesto y decretar los impuestos, y estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley, así como resolver los demás asuntos de su competencia.

Con el paquete de reformas publicadas el 6 de diciembre de 1977, el artículo 65 fue modificado inicialmente y posteriormente, el 7 de abril de 1986, fue objeto de otra reforma que introdujo los tres párrafos que hoy presenta. En el inicial se volvió a la práctica anterior y se restablecieron dos periodos de sesiones ordinarias. El primero a partir del 1º de noviembre y el segundo con inicio el 15 de abril. El término de los periodos se establece en el artículo 66, del que nos ocuparemos más adelante.

En el texto vigente desaparecieron las dos primeras fracciones de la redacción original para dejar el contenido de la tercera en el segundo párrafo actual en los siguientes términos: "En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás eventos que le correspondan conforme a esta Constitución".

El tercer párrafo ordena que será en la Ley Orgánica del Congreso en donde se determine el orden de prelación de los asuntos que han de ser conocidos por las Cámaras.

Artículo 66

Este artículo, íntimamente vinculado al 65, fue objeto de reforma también del 7 de abril de 1986.

Cabe aquí el comentario de que la tradición constitucional durante el siglo XIX fue en el sentido de autorizar prórrogas de los periodos de

sesiones. La Constitución de 1917 prohibió la prórroga, si bien autorizaba a dar por terminado el único periodo de sesiones ordinarias antes del 31 de diciembre.

Con la última reforma, el primer párrafo del artículo 66 dispone que el primer periodo de sesiones ordinarias no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre y el segundo hasta el 15 de julio, ambos del mismo año. De la parte inicial del mismo párrafo se deduce que los periodos pueden terminar antes, pues establece que cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos que se hubieren contemplado en los términos del artículo 65.

El segundo párrafo del artículo 66 viene desde la redacción original que propuso Venustiano Carranza en su proyecto de Constitución. Establece uno de los llamados por parte de la doctrina "matices parlamentarios" al darle intervención al Poder Ejecutivo en el funcionamiento del Legislativo (otros de estos matices serían la iniciativa de leyes, el informe ante el Congreso, etc.). Debido a que los periodos de sesiones son del Congreso, se reconoce que las dos Cámaras se pongan de acuerdo para darles término antes de las fechas límites, de manera que no afecten el trabajo de una y otra. Por ello, esta última parte del artículo señala que de no haber acuerdo entre las Cámaras para poner término al periodo antes de su fecha límite, resolverá el presidente de la República.

Artículo 67

Este precepto, en relación con el 79 también fracción IV y el 89 fracción XI, todos de la Constitución, establece la posibilidad de periodos de sesiones extraordinarias.

Existiendo asuntos del Congreso o de cada Cámara que no sean de la competencia de la Comisión Permanente y que pudiere resultar urgente o necesaria su resolución durante los recesos de aquéllas, desde nuestra Constitución de 1824, inspirada en la legislación de otros países, se señaló la posibilidad de los periodos extraordinarios. Tanto la Constitución de 1824, como la de 1857 otorgaban la facultad de convocar a sesiones extraordinarias al presidente de la República cuando así lo acordaran, en el caso de la primera el Consejo de Gobierno y en el de la segunda la

Comisión Permanente. A pesar de esos antecedentes, y con el fin de fortalecer al Ejecutivo, los Constituyentes del 17 otorgaron esa facultad exclusivamente al presidente de la República.

El 24 de noviembre de 1923 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 67, por la cual se regresaba al sistema previsto en el siglo pasado. El argumento fundamental fue el de que ningún Poder debía intervenir en forma regular en el funcionamiento de otro de los poderes.

Con esa reforma el artículo 67 señala que el Congreso o una sola Cámara pueden ser convocados por la Comisión Permanente a periodos de sesiones extraordinarias; pero en ese caso sólo se podrán ocupar del asunto o asuntos que la propia Comisión someta a su conocimiento, los cuales deberá señalar en la convocatoria respectiva.

Esto se complementa con la facultad que los artículos 79 fracción IV y 89 fracción XI otorgan al presidente de la República para que solicite a la Comisión Permanente la emisión de convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso o de una sola Cámara.

Artículo 68

Desde la Constitución Federal de 1824 existe este precepto que establece una norma de seguridad para el funcionamiento regular entre las Cámaras; tiene como finalidad impedir que una de ellas obstaculice el regular funcionamiento de la otra.

De esta forma, el artículo 68 establece que las Cámaras residirían en un mismo lugar y no podrían trasladarse a otro sin que antes convengan el traslado, el tiempo y modo de verificarla. Si ello sucediese, tienen que fijar el lugar, en que se reunirán cuando se trate de sesión del Congreso. Si no se pusieren de acuerdo en el traslado, tiempo, modo o lugar, se le da la facultad al Ejecutivo —otro matiz parlamentario— para terminar la diferencia, eligiendo entre una de las dos opciones que le presente cada una de las Cámaras. La parte final señala que ninguna de las dos Cámaras podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

Artículo 69

Los antecedentes de este artículo se remontan a la Constitución de Cádiz y desde entonces ha estado prevista la participación del Ejecutivo al inicio del primer periodo de sesiones, mediante la rendición de un informe sobre el estado del país o la administración a su cargo.

La Constitución de 1857 en su artículo 63 señalaba que el presidente de la Unión pronunciaría un discurso en el que manifestara el estado del país al asistir a la apertura de sesiones. De igual manera, establecía que el presidente del Congreso lo contestaría en términos generales. Por el contrario, el texto original de la de 1917, se aprobó con la siguiente redacción: "A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país; y en segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocación y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria". Esta redacción se entiende en función del contenido original del artículo 67.

Al haberse reformado el artículo últimamente citado, se reformó también en noviembre de 1923 el que comentamos en este apartado para quedar en los términos vigentes. Lo único que se hizo con la reforma fue retirar la obligación de que el Ejecutivo informara la razón o razones por las que se convocaba a periodo de sesiones extraordinarias —toda vez que la facultad de convocarlas se le otorgó a la Comisión Permanente— y, consecuentemente, se estableció que fuera el presidente de la propia Comisión quien asistiera al inicio de los periodos extraordinarios a informar sobre las razones de la convocatoria.

En la Constitución de 1917 desapareció la obligación de que el presidente del Congreso contestara al informe del Ejecutivo; sin embargo, habiendo sido una práctica permanente desde el inicio de nuestra vida independiente, ésta se recogió en el artículo 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

En la Constitución de 1917 desapareció la obligación de que el presidente obligatoriamente debe concurrir el titular del Poder Ejecutivo ante el

Congreso. El ya referido en los párrafos anteriores y el contemplado en el artículo 87, por el cual el presidente de la República debe prestar ante el Congreso de la Unión, o de la Comisión Permanente durante los recesos de aquél, la protesta formal al tomar posesión de su cargo.

Los dos actos referidos en los párrafos anteriores son sesiones de Congreso que se rigen por disposiciones protocolarias especiales, por tratarse de la presencia del titular del Poder Ejecutivo ante el Legislativo en un régimen presidencialista. Por ello, jurídicamente, no está contemplada la posibilidad de que el presidente —a quien se entiende irresponsable, salvo por traición a la patria o por delitos graves del orden común en los términos del segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución— pueda ser interrumpido, interpelado o interrogado por los legisladores en los casos mencionados.

Artículo 70

El primer párrafo de este artículo encuentra sus antecedentes remotos en los artículos 47, 48, 65 y 111 de la Constitución Federal de 1824, los que establecían fundamentalmente lo mismo. Textos similares se repitieron en las demás leyes y proyectos constitucionales y en una reforma al artículo 64 de la Constitución de 1857, de fecha 13 de noviembre de 1874, se introdujo la redacción que sin cambios adoptó la carta de 1917 que sigue vigente hasta la fecha.

Mediante la reforma ya citada de diciembre de 1977, el artículo 70 fue adicionado con tres párrafos que desde entonces no han tenido modificación alguna.

Aunque en la práctica se ha perdido la distinción entre ley o decreto, las Leyes Constitucionales de 1836 dieron claramente la diferencia.

La tercera de dichas Leyes en su artículo 36 señalaba: "Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de Ley o Decreto". El primer nombre corresponde a los que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El

segundo corresponde a los que dentro de la misma órbita son sólo relativos a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

Tanto la Constitución de 1857 como la de 1917 fueron omisas en estas definiciones.

El resto del primer párrafo del artículo 70 vigente repite una fórmula tradicional que conlleva un principio de seguridad, al establecer que las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas. Esto es garantía de que el texto enviado al Ejecutivo fue realmente aprobado por el Congreso.

Como ya se apuntó, los tres párrafos que se adicionaron en 1977 a este artículo, fueron producto de la llamada reforma política, la cual entre otros aspectos introdujo en el artículo 54 la elección de diputados por el principio de representación proporcional, facilitando así el arribo a la Cámara de Diputados de legisladores de distintos partidos políticos.

El segundo párrafo del artículo 70 elevó a rango constitucional un principio reconocido de autonomía del Poder Legislativo para establecer él mismo, con base en el marco constitucional, su estructura y funcionamiento internos.

El tercero de dichos párrafos se derivó precisamente de la reforma al artículo 54, ya que se hacía preciso elevar a rango constitucional la prevención de que, entre otras cosas, la ley del Congreso tiene que determinar las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas que llegaren a estar representadas en la Cámara de Diputados.

El último párrafo de este artículo 70, al igual que el segundo, es un reconocimiento de que el Poder Legislativo no requiere de la participación de otro poder para regular su estructura y funcionamiento internos, por lo cual prescribe que su ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE Beltrán, Gonzalo. *Formas de gobierno indígena*, México, Imprenta universitaria, 1953.

BARRAGÁN Barragán, José. *Introducción al federalismo (la formación de los poderes 1824)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.

BORQUEZ, Djed. *Crónica del Constituyente*, México, Ediciones Botas, 1938.

BURGOA, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*, 7ª ed. México, Porrúa, 1989.

Cámara de Diputados. Síntesis de su labor, Abril a diciembre de 1917, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1918.

CARRASCO, Pedro y Johanna Broda (coord.). *Economía política e ideología en el México prehispánico*, México, Nueva Imagen, 1978.

COSÍO Villegas, Daniel. *Historia moderna de México, La República restaurada*, 3a. ed., México, Hermes, 1973.

COSTELOE, Michael. *La primera República federal de México (1824-1835)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

DOUGLAS, Richmond. *La lucha nacionalista de Venustiano Carranza 1893-1920*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

DULLES W., John. *Ayer en México, una crónica de la Revolución (1919-1936)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX, t. v., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

HARING, Clarence H. *El imperio español en América* (trad. de Adriana Sandoval), México, Alianza Editorial mexicana-El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990. (los noventa: 12).

Historia del Senado de la República en: *Nuestro México histórico*, núm. 31, México, agosto de 1990.

Historia General de México, 3 t., 2a. ed., México, El Colegio de México, 1985.

La Cámara de Diputados y el problema de las subsistencias, México, Izquierdo, 1945.

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, t. IV, México, Congreso de la Unión, Porrúa, 1978.

Los presidentes de México ante la nación, 4 t., 2a. ed., México, Cámara de Diputados, 1985.

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*, México, Esfinge, 1980.

MELGAREJO Vivanco, José Luis. *La Constitución Federal de 1824*, México, Gobierno de Veracruz, 1975.

MIRANDA. José. *La 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*, 9a. ed., México, Pax, 1985.

MORENO, Daniel. *Panorama del derecho mexicano (Síntesis del derecho constitucional)* México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965.

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

MURO Orejón, Antonio. *Lecciones de historia del derecho hispano-indiano*, (prol. de Rafael Diego-Fernández), México, Porrúa, Escuela Libre de Derecho, 1989.

OTS y Capdequí, José María, *Instituciones*, Barcelona, Salvat Editores, 1959, (Historia de América y de los pueblos americanos: 13).

PALACIOS, Prudencio Antonio de. *Notas a la recopilación de Leyes de Indias*, (est. preel. de Beatriz Bernal de Bugeda) México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

PALAVICCINI, Félix. *Los Diputados*, 2a. ed., México, Imprenta francesa, 1915.

PINA Rafael de. *Diccionario de Derecho*, 16a. ed., México, Porrúa, 1989.

PORRAS Muñoz, Guillermo. *El gobierno de la ciudad de México en el siglo XVI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, 1982 (Serie de historia novohispana: 31).

RABASA, Emilio. *La evolución histórica de México*, 2a. ed., México, Porrúa, 1956.

Restauración del Senado 1867-1875, México, LII Legislatura, 1985.

RIVERA Marín, Guadalupe. *La propiedad territorial en México 1301-1810*, México, siglo XXI, 1983.

ROMERO Flores, Jesús. *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Gupy, 1985.

ROMEROVARGAS Yturbide, Ignacio. *Organización política de los pueblos de Anáhuac* (tesis), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1957.

TENA Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. 23a. ed., México, Porrúa, 1989.

TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1964*, 2a. ed., México, Porrúa, 1964.

ULLOA, Berta. *Historia de la Revolución Mexicana, 1914-1917*, México, El Colegio de México, 1983.

VERA Estañol, Jorge. *Historia de la Revolución Mexicana*, 3a. ed., México, Porrúa, 1976.

WALTER V., Scholes. *Política mexicana durante el régimen de Juárez*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

WOLF, Erick. *Pueblos y culturas de Mesoamérica*, México, Biblioteca Era, 1967.

ZARCO, Francisco. *Historia del Congreso extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1957.

ZORITA, Alonso de. *Los señores de la Nueva España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1942.

Esta obra se terminó de imprimir en el mes de febrero 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.