

El Bicameralismo en los Congresos de las Entidades Locales

MANUEL URIBE CASTAÑEDA

INTRODUCCION

El tema de la democracia representativa es apasionante desde diversos enfoques. Aprenderlo desde el punto de vista histórico, por lo que se refiere a nuestro México, nos lleva a entender el a veces complicado pero interesante hilo conductor y las manifestaciones de quienes han forjado, a través de los años, al Estado mexicano.

Desde una óptica jurídico-política no escapa al interesado la formación de un sistema de gobierno en constante evolución, creado por instituciones que son respuesta al ideal que ha luchado por imponer un esquema federal y republicano.

La implantación del sistema de gobierno federal luchó contra tendencias que en circunstancias históricas parecieron idóneas y lógicas para la Nación mexicana; sin embargo, el federalismo se fortalece a partir de un texto solemne y fundamental: el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824.¹

México es, constitucionalmente, el resultado de un pacto federal. Como lo manifiesta el maestro Felipe Tena Remírez:² en el acta constitutiva mencionada aparecen enunciados "de hecho y de derecho, los Estados", situación que se repite sistemáticamente hasta el definitivo triunfo de la República, a la caída del efímero imperio de Maximiliano.

El federalismo mexicano no puede concebirse, al menos teóricamente, en crisis. Por supuesto, la historia ha puesto en tela de juicio su pureza y el punto de referencia para hacerlo ha sido la tendencia cen-

¹ Véase Barragán, José. *Crónicas de la Acta Constitutiva de la Federación*, editada por la Cámara de Diputados, México 1974; del mismo autor: *Introducción al Federalismo. La Formación de los Poderes*, 1984, edición de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978; y *Principios sobre el Federalismo Mexicano: 1824*, Colección: Conciencia Cívica Nacional, núm. 12, edición del Departamento del Distrito Federal, México, 1984.

² Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, varias ediciones, Editorial Porrúa, S.A., México.

tralista, por una paulatina y mayor intervención en el quehacer político nacional de los poderes federales.

Al tener la oportunidad de manifestar nuestra opinión sobre la vocación republicana del pueblo mexicano, señalaremos, haciendo franca apología, la necesidad de retomar la idea federal de la soberanía estatal y, consecuentemente, la dignificación de la autonomía municipal.

Doctrinalmente, y según el contenido de nuestra Constitución vigente, "en la federación los estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central",³ conservando, por exclusión, las no delegadas a la federación y correspondiendo "a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones".⁴

El pacto político de República federal está complementado por la división clásica de poderes; de ellos, el legislativo, tanto en el Congreso de la Unión como en las legislaturas locales, es el foro donde la representación popular se manifiesta. Diputados y senadores son, entonces, los responsables de tutelar los intereses de los gobernados dentro del esquema de justicia y seguridad social.

Si históricamente en nuestro país la forma de gobierno ha sufrido una metamorfosis, consecuencia de entorno, época y circunstancias políticas específicas, es razonable manifestar como tendencia objetiva la búsqueda de cambios. De hecho, existe implícita en nuestra Constitución la idea de adecuación y ella se da a partir del quehacer del constituyente permanente.

Toca pues, a quienes tienen conciencia y formación política asimilar la realidad, evaluar las expectativas de los gobernados y actuar en consecuencia. Armonizar los intereses justifica propiciar lo que se ha venido denominando reforma política y ella se está, por fortuna, dando.

Otero, reconocido constitucionalista, señaló magistralmente, a nuestro juicio, la esencia de la democracia al proclamar: "...la necesidad de llamar todos los intereses a ser representados, es hoy una verdad tan universalmente reconocida, que sólo

ignorando el estado actual de la ciencia puede proclamarse el duro y absoluto imperio de la mayoría sin el equilibrio de la representación de las minorías".

CONCEPTOS PRELIMINARES

1. Panorama Histórico del Federalismo Mexicano

Aunque oficialmente el federalismo en nuestro país aparece a partir de 1824, el germen del mismo debe buscarse en los movimientos constitucionales republicanos de principios del siglo XIX, los que a su vez tienen como raíz y herencia a la ilustración francesa. El ideal republicano se manifiesta consistente en sus fundamentos filosóficos y agresivos en su praxis. Así, como de hecho sucedía en otros países, la Nueva España inicia, a partir de 1800, una metamorfosis gradual en su cosmovisión política y administrativa. Este cambio no es circunstancial, sino el resultado de una modernidad que ponía en entredicho a las instituciones tradicionales. Por ejemplo, un paso importante que implicó una reforma administrativa del gobierno virreinal fue la creación de "intendencias" a cargo de gobernadores. Guadalajara, Durango, Guanajuato, Oaxaca, Puebla, Sonora, San Luis Potosí, Zacatecas, Yucatán y Veracruz, se ven conformados como territorios independientes unos de otros. El concepto descentralización administrativa se justificó por solución práctica y así se aprecia que los gobernadores intendentes recibieron de la metrópoli facultades de todo tipo dentro del ámbito territorial bajo su cargo.⁵ El aspecto fiscal cobró mayor importancia y los monopolios reales o "estancos" son prueba de ello. Por supuesto, los intereses creados, como siempre ocurre, provocaron en el panorama social de la época una muy marcada división de clases. Dentro de esta segmentación social destacaron, como los más críticos y audaces jueces del sistema político, los criollos, especialmente militares y religiosos.

⁵ Las principales facultades de los intendentes descansaban en el poder militar del que indirectamente estaban investidos, descansando en la fuerza representada por el ejército acantonado en su territorio, administraban, impartían justicia y desarrollaban una labor hacendaria completa.

³ Tena Ramírez. *Op. Cit.*, octava edición, 1967, pág. 116.

⁴ *Idem*, pág. 17.

La esclavitud, lacra común en la estructura colonial, es punto de atención estratégica, ya que siempre los oprimidos serán naturales aliados de cualquier causa política o militar que les prometa mayores y mejores ventajas.

Es interesante apreciar que las circunstancias de la época propiciaron en la sociedad de la Nueva España, buen ambiente para iniciar un gran cambio; sin duda, el momento de arranque de la nueva centuria provocó en la visión de algunos criollos el deseo de intentar la ruptura de moldes que, ya por el uso y el abuso, a punto estaban de desmoronarse.

Por otra parte, la grandeza territorial del país, sus muy pobres comunicaciones y el singular sistema político colonial eran limitaciones para las mentes inquietas de algunos criollos, que la mayoría de las veces tenían una muy limitada visión de la Nación.

Resulta oportuno no perder de vista que si, por un lado, los criollos estaban incómodos, los peninsulares arraigados por puestos dentro de las estructuras de la Iglesia y el comercio organizado también se sentían presionados, desconfiando de las autoridades, tanto de las tradicionales como de las impuestas desde la metrópoli, como fiscales de las primeras.

Pareciera que el país hubiera llegado al punto en el que era inevitable su ruptura con España. Como es sabido, la invasión francesa en España y el movimiento conspirador de Hidalgo son algunos de los puntos de arranque de la metamorfosis total que el país estaba esperando.

1810 es, entonces, el año clave, ya que en esa época se convocó, a petición de la regencia española, a cortes en la ciudad de Cádiz. De estas cortes, y como resultado de casi 18 meses de trabajos, España ofrece al mundo un documento ejemplar: una Constitución.⁶

La independencia en México se inicia y todo el movimiento insurgente es ejemplo vivo de tenacidad por el ideal de un cambio.

A su consumación aparece fortalecido el movimiento liberal, que a través de sus más connotados representantes tendría que enfrentarse con un poder más fuerte que el de las armas: el ideológico, el de diversos puntos de vista políticos que provocaron nuevos enfrentamientos.

Cabe destacar que el ideal político se materializó durante la guerra de independencia y, aunque no es el momento, debemos mencionar a algunos ideólogos destacados no siempre puestos de acuerdo entre sí: Morelos, Quintana Roo, Fray Vicente de Santa María, López Rayón, Cos, Liceaga, Bustamante, Argandar y otros, quienes intentaron un orden político y se manifestaron durante el momento histórico que dio origen a la Constitución de Apatzingán, misma que, si bien no tuvo vigencia positiva, es ejemplo de una clara tendencia por provocar cambios, dando su lugar al sentir del pueblo a través de sus representantes.

El Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba fueron intentos seudopolíticos, que al menos provocaron el fortalecimiento de la conciencia política representada de manera formal en un Congreso. Así, en 1823 se manifestó lo siguiente:

“El Congreso declara solemnemente que en ninguna época la Nación Mexicana ha querido tomar el compromiso de someterse a ley o tratado alguno,⁷ sino expresamente por su propio consentimiento o de sus representantes, nombrados conforme al derecho público de las naciones libres. En consecuencia. . . la Nación es enteramente libre para constituirse bajo la forma que más le convenga”.

La formación del primer imperio, el 21 de mayo de 1822 y, meses después, la abdicación de Agustín de Iturbide ante el Congreso, el 19 de marzo de 1823, provocaron un paso decisivo: un Congreso constituyente que promulgó, el 4 de octubre, una Constitución federal, una forma de gobierno específica, la primera República federal mexicana y la toma de posesión, el 10 de octubre del mismo año, del primer presidente de México, don Manuel Félix Fernán-

⁶ La Constitución de Cádiz, en cuya formación participaron representantes mexicanos en calidad de diputados, “...garantiza la igualdad de derechos... proclama la soberanía que radica en la Nación... precisa los organismos judiciales y así, intenta una división de poderes ...y, pone énfasis en la institución municipal y la legislación sobre impuestos”.

⁷ Se refiere, precisamente, al Plan de Iguala y al Tratado de Córdoba.

dez, mejor conocido como Guadalupe Victoria.

El federalismo mexicano nació formalmente e inició su fortalecimiento. A partir de ese momento fue enconada y abierta la lucha entre dos bandos de ideologías opuestas: conservadores, cuyo liberalismo era moderado, y los que proclamaron como filosofía un liberalismo radical; éstos últimos comprometidos con la adopción de la forma republicana y federal.

El término federalismo tiene su origen semántico en la voz latina *foederare*, que significa unir, ligar. Desde un enfoque político contemporáneo se considera fundamentación del sistema republicano de gobierno, mismo que tiene como base la autonomía interna de los estados o provincias, cuyo conjunto integra la federación. Los liberales radicales se han identificado históricamente con el federalismo, especialmente los de la segunda a la séptima década del siglo XIX, ya que defendían la idea de que los pueblos liberados podían ejercer por sí mismos la libertad por la que lucharon.

La República federal tuvo una vigencia corta, ya que en 1835 el Congreso expidió la fundamentación y bases de la denominada primera República centralista. Sin embargo, años después, en 1846, se restableció el sistema de República federal como aceptación de las bondades y reconocimiento del llamado pacto federal. Las dictaduras de Santa Anna, la intervención americana y la pérdida de parte del territorio federal provocaron, entre otros factores de reacción, un breve pero intenso fortalecimiento del grupo conservador y un fenómeno político de dualidad de gobiernos que terminó en 1861, cuando el ejecutivo constitucional federal se consolidó como el legítimo durante el penoso momento histórico de la intervención francesa y del imperio de Maximiliano. El 21 de junio de 1867, el general Díaz, poco tiempo después de la toma de Querétaro, por el general Escobedo, entró a la ciudad de México para consumar el triunfo sobre el segundo imperio. Se inició el período denominado de la República restaurada, mismo que dio cobijo al gobierno de Juárez y a lo que años más tarde fue el inicio de una dictadura: la de Díaz, que al terminar el siglo se sostuvo durante algunos años, provocando como reacción la

necesidad de un cambio violento pero eficaz: la revolución mexicana.

El federalismo, depurado en sus malos manejos o interpretaciones subjetivas, se afianzó como sistema político consagrado por la Constitución de 1917.

2. Federación, Estados y Municipios

El pacto federal se fundamenta en un ideal de orden jurídico que sostiene la estructura del poder en forma de gobierno. El sistema federal equilibra y asigna un esquema de competencias entre los órdenes locales y el federal, buscando consistencia política.

Si, como se ha mencionado, el federalismo nace jurídicamente por una autodeterminación de localidades, estados, provincias o intendencias⁸ a través de un pacto, ello se debe a que el esquema federal, unido al concepto República,⁹ representó en un momento histórico la mejor opción.¹⁰ En efecto, a la caída de Iturbide, el Congreso constituyente restablecido fortaleció el concepto de "Nación libre y soberana", al referirse ya no a la Nueva España, sino a México como país.¹¹ Este Congreso, en un acto de depuración jurídica, se disuelve para dar lugar al establecimiento de uno nuevo y específicamente representado como consecuencia de la autodeterminación de los estados al considerarse libres y soberanos, y por ello mismo, con el derecho de participar en un esquema republicano y federal.

La federación es, entonces, en el caso de la Nación mexicana, un proceso o contrato donde los participantes, estados, aceptaron formar parte de un todo sin perder autonomía. Las diputaciones provinciales se pronunciaron en ese sentido, llevando la representación popular de sus estados, logrando

⁸ Términos que en la historia de México, sobre todo en la del siglo XIX, llegaron a ser sinónimos.

⁹ Forma de gobierno en la que la voluntad popular, a través de sus legítimos representantes, administra los destinos de un país. Se opone al monárquico, toda vez que la jefatura del Estado no es vitalicia.

¹⁰ La rebelión de Casa Mata de primero de febrero de 1823.

¹¹ Fue el Congreso el que, desconociendo al efímero imperio de Iturbide, fortaleció las bases para una República Federal. De "hecho", fueron los militares del llamado ejército libertador (Nicolás Bravo, Pedro Celestino Negrete, Armijo, Barragán y otros) los que provocaron el cambio político.

el proceso que desembocaría en una federación.

La federación mexicana es democrática, ya que en ella "rige el principio de la soberanía del pueblo (trasladada a la Nación)... el derecho de la democracia, respondiendo a su función como regla de orientación y previsión, atribuye la formación del poder del Estado al pueblo".¹²

El pacto federal fue el resultado de un proceso de deliberación al que concurren diversas tendencias,¹³ provocándose la creación de una "comisión", cuya tarea fue proyectar el Acta Constitutiva que proclamó que la soberanía reside en la Nación y es ella la que definirá la forma de gobierno.¹⁴

El acta mencionada, soporte de la Constitución de 1824, provocó que el pacto de unión entre los estados definiera las características de un ente federal, compuesto de tres poderes en los que convergen la representación de la Nación y la facultad de coordinación, todo ello por la subordinación de los estados.

La Constitución federal de 1917 retoma toda la tradición federativa, que fue adquiriendo grado de madurez durante el siglo XIX. Proclama el mismo sistema de gobierno y difiere en algunos puntos que la modernidad del siglo XX le impuso.

Veamos ahora, después de esta semblanza del federalismo mexicano, el concepto "estado", entendido más allá de su demarcación geográfica.

Los estados, en el caso entidades federales o federativas, son los miembros del pacto de unión. Históricamente, tuvieron nacimiento diverso, ya que la mayoría fueron reconocidos como tales desde la Colonia: eran separaciones geográficas a las que se

les fueron concediendo rangos y privilegios (ciudad, capital, escudo, ordenanzas, autonomía legal y fiscal, etcétera). Algunos estados nacieron precisamente durante el pacto federal. Son, entonces, entidades que cuentan con su propia Constitución —subordinada a la federal— y consecuentemente con gobierno propio, organizado y fundamentado en la clásica división de poderes. Sus poderes legislativos están formados, de acuerdo a sus Constituciones locales vigentes, como sistemas unicamerales, es decir, la legislatura de cada entidad se forma por un cuerpo de diputados. Sin embargo, históricamente se ha dado el caso de bicameralismo en algunos congresos locales.¹⁵

Como se ha mencionado,¹⁶ el concepto municipio fue preconizado como tema importante en las cortes gaditanas, en ellas se estableció lo integral de la institución, su administración y gobierno. Es el municipio una forma o modo de descentralización. La Constitución de 1824 nada proclamó sobre el régimen municipal. Posteriores ordenamientos constitucionales maduran la figura.¹⁷ Así, el dictamen de la Constitución de 1917 señalaba: "...la diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país".¹⁸

En efecto, la figura del municipio libre se dignifica en nuestra carta magna. Es base y fundamentación de la división territorial de los estados; pero no es sólo eso, sus atributos implican población y regulación política, ya que cuenta con un ayuntamiento de elección popular y directa. Adminis-

¹² En este sentido, Herman Heller en su *Teoría del Estado* (Staatslehre), versión castellana de Luis Tobío, Fondo de Cultura Económica, México, sexta edición, 1968, pág. 265.

¹³ Tal fue el ejemplo de la diputación de Jalisco que proclamó, seguramente como una reacción ante la aparente indefinición, su calidad de estado libre y soberano, con el derecho y autogobernarse y, en el caso, a federarse.

¹⁴ Artículo cuarto del proyecto, publicado el 31 de enero de 1824 y en el que participaron, entre otros, los señores diputados Ramos Arizpe, Tomás Vargas y Rafael Mangino. Cfr. Barragán, José. *Op. Cit.*, autor citado, en su obra *Crónica de la Acta Constitutiva de la Federación*.

¹⁵ Tena Ramírez, Felipe. *Op. Cit.*, octava edición, 1967, pág. 138, señala: "Dos de nuestras primeras Constituciones locales tomaron el modelo del bicameralismo norteamericano: la de Veracruz de 1825, artículo 17 y la de Durango de 1826, artículo 22... hubo otra, la de Yucatán de 1825, artículos 126 y 138, que remontándose más al origen de la institución, estableció con el nombre de Senado un cuerpo consultivo del Gobernador".

¹⁶ Cfr. Nota 6.

¹⁷ Cfr. Para un panorama total del tema refiérase a Rendón Huerta, Teresa. "Derecho Municipal. El Municipio, su Competencia, Origen y Perspectiva" en *Jurídica*, núm. 13, t. ii, 1981, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México.

¹⁸ *Idem*, pág. 812.

tra su hacienda y el Derecho mexicano le reconoce personalidad jurídica propia.

El texto vigente del artículo 115 de la Constitución establece: "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, . . .".

El municipio libre, consagrado como tal por la ley suprema, carece de facultades legislativas,¹⁹ representado en el quehacer de la formación de leyes.²⁰

El municipio y su administración tienen nexos con los habitantes. La iniciativa a la segunda reforma del artículo constitucional que nos ha venido ocupando, en uno de sus párrafos dice: "Los órganos de gobierno de los municipios de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad; por eso, es preciso conferir a los ayuntamientos las condiciones que hagan posible un más alto grado de convenio entre gobernantes y gobernados".

El municipio se gobierna por un ayuntamiento compuesto de regidores y síndicos. El primer regidor tiene carácter de presidente municipal, primera autoridad política y administrativa, representando tanto al municipio como al ayuntamiento.

Debemos mencionar que existen dos teorías, objetivas ambas, respecto a la naturaleza del municipio. La que defiende que es "autónoma" y la que señala que es "autárquica".²¹ La primera se fundamenta en la capacidad de creación de preceptos de derecho objetivo, la segunda significa autosuficiencia o independencia.

El municipio en México, *sui generis* con relación a sus alcances, está siendo analizado por constitucionalistas y políticos como opción natural que justifica se le dignifique.

3. División de Poderes: el Legislativo

El artículo 49 de la vigente Constitución establece: "El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial". En el mismo sentido, y en sus artículos correspondientes, las Constituciones de los estados establecen como principio político fundamental el sistema de la división de poderes. La historia del constitucionalismo mexicano es prolija en detalles sobre el particular.²²

Apreciado como un valor entendido y respetado, el sistema se ha convertido —como lo asevera, entre otros, el maestro Tena Ramírez— más que en un principio doctrinario, en una "institución política".

Uno de estos poderes, el legislativo, es fundamental, ya que sin él no se justificarían los otros dos; se relaciona con un quehacer muy singular y dinámico, porque es de tracto sucesivo. Su efecto: la normatividad jurídica, producto de una actividad creativa denominada legislación, cuyo producto es la ley.

El poder legislativo norma y regula a través del Derecho.²³

En efecto, el poder legislativo es el responsable de crear normas jurídicas. La legislación, en los sistemas jurídicos escritos como el nuestro, es la más importante fuente del Derecho.

¹⁹ *Jurisprudencia S.E.* Vol. CIII, primera parte, pág. 15, fallado el 18 de enero de 1966. El criterio señala: "...y si bien la fracción III del citado artículo 115 concede a los municipios personalidad jurídica para todos los efectos legales, no puede derivarse de tal personalidad la facultad legislativa...".

²⁰ La segunda reforma que tuvo el artículo 115 precisado consideró la introducción del principio de representación proporcional y proceso electoral en general en la esfera... municipal". Cfr. *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977.

²¹ Rendón Huerta, T. *Op. Cit.*, págs. 819-829.

²² En efecto, el sistema o modelo de división de poderes, inquietud política-histórica, ha sido fundamental en nuestro país; en 1811, los *Elementos Constitucionales*, de Ignacio López Rayón, lo consagraban. Los *Sentimientos de la Nación*, del gran Morelos, suscritos en Chilpancingo, definen en su punto 5o. la separación de poderes. *El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, conocido como la *Constitución de Apatzingán*, del 22 de octubre de 1814, en su artículo 12 menciona el tema de nuestro interés. Durante el imperio de Iturbide, el *Reglamento Provisional Político* reguló también el sistema de tres poderes. Y así, las Constituciones de 1824, 1836 y 1857 coincidieron en regular la división de poderes y en ella fundamentaron el sistema político que tutelaban.

²³ Derecho, normatividad jurídica, leyes y temas conexos como justicia, equidad, etcétera, son complejos en su análisis y definición. Abordarlos sin profundizar resulta peligroso o nada serio. Para efectos de este trabajo y por considerar objetiva la explicación que del concepto Derecho da el maestro y doctor Miguel Villoro Toranzo, en su obra *Introducción al Derecho* (Editorial Porrúa, S.A., México, varias ediciones), transcribiremos: "Derecho es un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica".

La ley, como producto directo de la legislación, es la manifestación de un acto creativo, que en el caso de nuestro país corresponde precisamente al Congreso de la Unión, por lo que se refiere a la competencia federal, y a las legislaturas de los estados en tratándose de competencia local.

El artículo 50 de la Constitución de 1917 señala: "El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores", es decir, en un sistema bicameral. Tratándose de las legislaturas locales, el sistema es unicameral.

El principio democrático de representación ciudadana es, entonces, fundamento y raíz del poder legislativo. Sin embargo, predomina la teoría de que una vez electos los representantes, lo son de la Nación en el Congreso y de los estados en sus respectivas legislaturas.²⁴

En la práctica no puede separarse la relación de los representantes con los intereses de los representados. Es un hecho contundente e histórico que diputados y senadores tutelan determinadas inquietudes ideológicas. Los partidos políticos justifican su existencia por la promoción de quienes representarán a sus simpatizantes o afiliados. Por otra parte, resulta evidente que el juego de fuerzas políticas es sano, ya que manifiesta madurez cívica. Lo señalado, sin embargo, adolece en la práctica de total efectividad y posible desviación democrática. Situaciones como el interés de minorías o el abstencionismo provocan deformaciones, que para ser subsanadas han propiciado como reflexión y como hechos derivados de reformas constitucionales, mecanismos que facilitan la apertura democrática. Así, ya se considera y funciona la figura de los llamados diputados de partido e incluso existen pronunciamientos en el sentido de su equivalente, por lo que se refiere a senadores.

²⁴ Jorge Carpizo, destacado constitucionalista contemporáneo, propone como tesis que diputados y senadores son representantes de la Nación, su interés y ello de acuerdo con autores del sistema clásico representativo como Stuart Mill, es general; "es el de toda la colectividad y no el de la entidad federativa que los eligió".

MARCO JURIDICO DE REFERENCIA

1. Lo Rígido y lo Flexible en la Constitución

Diversos tratadistas de la disciplina constitucional coinciden en que ciertas "decisiones fundamentales" integran el espíritu y razón de ser de la ley suprema.²⁵

"Entendemos por decisiones fundamentales los principios rectores del orden jurídico. Son la esencia misma de ese derecho. Si alguno de ellos falta, ese derecho se quiebra y se convierte en otro. En cambio, si alguna otra norma es suprimida, ese orden jurídico no se altera ni se modifica esencialmente".²⁶

En otras palabras, las decisiones fundamentales son los principios que justifican el orden jurídico que cada Constitución establece y, así, una carta magna no podrá atentar contra sí misma, permitiendo que ellas, las decisiones fundamentales, se excluyan o deformen a través del proceso modificatorio.

Las decisiones fundamentales son los ideales y valores determinados por el sentir colectivo, por quienes desean, evitando la anarquía, fundamentar su sistema jurídico-político.

Las decisiones fundamentales consagradas por la Constitución de 1917 son: "1) los derechos humanos; 2) la soberanía; 3) la división de poderes; 4) el sistema representativo; 5) el sistema federal; 6) la supremacía del Estado sobre la Iglesia, y 7) el juicio de amparo".²⁷

La Constitución de 1857 establece en el artículo 127: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada; para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados...".²⁸

²⁵ Cfr. Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, cuarta edición, 1980. "Las decisiones fundamentales", tema explicado en las págs. 131 a 280.

²⁶ *Idem*, pág. 133.

²⁷ *Ibidem*, pág. 135.

²⁸ La Constitución vigente en su artículo 135 manifiesta lo mismo y sólo hay diferencia con el artículo conducente de la de 1857, en aspectos de forma, más no de fondo.

Por supuesto, un esquema constitucional no consta solamente de "decisiones fundamentales", como sistema o conjunto de normas jurídicas, contempla ordenamientos diversos que, de ser excluidos o complementados, en poco afectarían a la Constitución. De hecho, el constituyente dio la pauta de posibilidad de cambio o adiciones, precisamente a partir del texto del artículo 127 precitado.

Luego, entonces, ¿en qué consiste lo rígido o lo flexible de una Constitución? La respuesta, secuencia lógica de la inquietud, se obtiene definiendo qué tan fácil o difícil será lograr modificaciones o adiciones a la carta magna.

Expresémosnos en diferente estilo, será rígido el sistema cuando el mecanismo de reformas descansa en condiciones estrictas y, por contra, flexible cuando la facilidad operativa para el cambio sea su característica.

La Constitución de 1917, primera del siglo XX en nuestro país, es flexible; sin embargo, existe paradoja por lo que se refiere a la mayoría de las Constituciones locales, que son por naturaleza de su sistema reformatorio, rígidas.

Al precisar que la Constitución federal es flexible, lo hacemos basados en el hecho de la cantidad de reformas que ha tenido, salvando lo que en mecanismo pudiera ser lo más propio de un sistema rígido.

Ahora bien, vale la pena indicar que algunos tratadistas al hablar de lo rígido de una Constitución, confunden el sistema de mecanismo reformatorio con el hecho de aceptar como válido el principio de cambiar, modificar o reformar "decisiones fundamentales". Tal situación es materia de lo que más adelante comentaremos, al tratar el tema de la irreformabilidad de la Constitución.

2. La Tesis de la Irreformabilidad

Existen corrientes doctrinales que manifiestan repudio total a la idea de reformas constitucionales; los más estrictos estudiosos de la materia constitucional que están contra la posibilidad de modificaciones, son los exégetas de la ley suprema. Los argumentos que defienden su postura descansan en el hecho de que la Constitución es el resultado histórico que pone fin a otro sistema constitucional; consecuentemente, aceptar

la posibilidad de reformas atenta contra la existencia de la carta magna.

No cabe duda que el argumento señalado es objetivo y lógico. Sin embargo, y como un seguimiento a lo que ya hemos enunciado, debemos diferenciar entre el tipo de reformas, adiciones o modificaciones. En efecto, si aceptamos como válida la teoría de las decisiones fundamentales, la reforma de alguna de ellas desvirtuaría no sólo el espíritu del legislador constituyente, sino la lucha histórica y el sacrificio del pueblo, que para lograr las opciones políticas y jurídicas de su conveniencia, tuvo que arriesgar hasta la propia vida a partir de sus convicciones y legítimos anhelos. De esta suerte, puede aseverarse que la tesis de la irreformabilidad es sólida y que formalmente sería un contrasentido el que una constitución plasmara en alguno de sus artículos la posibilidad de atentar contra las decisiones soberanas de quienes propiciaron la creación del esquema constitucional.

El artículo 135 de la Constitución mexicana vigente establece el mecanismo de reformas y nada dice respecto a la materia objeto de modificación, adición o supresión. Sin embargo, más adelante consagra el principio de inviolabilidad constitucional, en el que se manifiesta contundentemente la no validez de intentos modificatorios que atenten contra los principios o decisiones fundamentales.

Lo señalado hasta ahora es teoría y los extremos, en la práctica, son peligrosos. En otras palabras, las pocas o muchas reformas constitucionales evidencian o pasividad política o inquietud fundada.

Si, como se ha mencionado, la Constitución es producto histórico y, en el caso de México, derivación, obra y consecuencia de un constituyente revolucionario, resulta interesante analizar, como seguramente ya muchos lo han hecho, qué tan válido fue el efecto violento que, desconociendo una Constitución y consecuentemente violándola, propició otra, como fue el caso de la que hoy está vigente.

Sobre el particular, el maestro Tena Ramírez apunta como respuesta la reflexión que diferencia lo moral de lo jurídico, al analizar el tema del "derecho a la revolución".²⁹

²⁹ *Op. Cit.*

Evitando caer en el juego de interpretación de conceptos, aceptamos como válido el principio de irreformabilidad constitucional, así como el de su inviolabilidad. Sin embargo, diferenciamos la que debe entenderse como reforma política, que más que atentar contra las "decisiones fundamentales" las consolida y fortalece. Desde otra óptica, también vale la pena manifestar que la circunstancia histórica, política, social y económica, mucho ha variado desde que el constituyente de 1917 estructuró nuestra carta magna. El país es otro, al menos por lo que se refiere a la mayoría de sus ciudadanos; las necesidades e inquietudes también han variado y todo esto, como argumento de peso, debe considerarse. La Constitución es irreformable, pero sus modificaciones o adiciones son válidas en la medida que sean congruentes con las decisiones fundamentales originales.

3. Justificación del Constituyente Permanente

El poder constituyente, como asamblea, terminó su misión al concluir los trabajos que realizó para dar vida a la Constitución política mexicana en 1917.

Definidos los alcances y limitaciones de los poderes constituidos, el constituyente deja de tener razón de ser y se disuelve. Sin embargo, el ejercicio de la soberanía que originalmente se depositó en la asamblea constituyente debe ser manifestado a través del tiempo y lo logra un órgano que por sus características algunos tratadistas han denominado "constituyente permanente"³⁰ o "derivado".³¹

Efectivamente, si la Constitución de una nación como la nuestra fuera estricta y estática, seguramente al paso del tiempo sería obsoleta; sus respuestas dejarían de tener aplicabilidad por la metamorfosis del propio país que el tiempo provoca. Incluso, los puntos de dogma constitucional o decisiones fundamentales en su apreciación o cumplimiento, pueden verse impactados al paso de los años, lo que justificará adiciones o modificaciones.

El "constituyente derivado" o "permanente" es la evidencia de un constituyente legislador que tuvo visión y que al permitir subsanar a la carta magna tuteló su existencia y devenir. Por supuesto, hay polémica respecto a lo que algunos estudiosos de la materia han denominado irreformabilidad, pero sus interpretaciones quedan en un segundo plano ante la supremacía de los hechos.

4. Esencia del Bicameralismo

La estructura del poder legislativo se manifiesta en forma de asamblea, denominada Congreso. Este se compone de dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. La primera está formada con representantes populares elegidos por voto o, a partir de relativas últimas reformas, representantes de minorías organizadas, a quienes la ley suprema denomina: "diputados de partido". La segunda cámara está constituida por senadores, dos por cada estado federado y también electos por voto popular. La existencia de ambas cámaras o sistema bicameral tiene como primaria razón de ser un mecanismo bondadoso, que protege la objetividad del quehacer legislativo. En efecto, una cámara le revisa a la otra sus análisis respecto a iniciativas de ley y viceversa. En el argot jurídico una será "cámara de origen" y la otra "cámara revisora". Hasta aquí, hemos señalado lo que al poder legislativo federal se refiere.

Tratándose de los Congresos o legislaturas locales, sus respectivas asambleas son unicamerales, es decir, están formadas sólo por cámaras de diputados.³²

Hablar del bicameralismo obliga a la reflexión del tema gobierno representativo,³³ tópico que en la historia de la política se repite con infinidad de variables y, por supuesto, asociado con los conceptos de democracia y soberanía.

A un sañón se le debe una obra clásica

³⁰ En este sentido, véase a Felipe de J. Tena Ramírez.

³¹ El ya citado artículo 135 indica que se conforma este "constituyente derivado" por las legislaturas de los estados y el Congreso de la Unión.

³² En algunos países, como en los Estados Unidos de Norteamérica, existen en los estados federados legislaturas locales, poderes legislativos compuestos por asamblea bicameral.

³³ No siempre ha existido en México el sistema bicameral, la Constitución federal de 1857 fue unicameral en su poder legislativo, hasta las reformas del 13 de noviembre de 1874 (artículo 51).

sobre el sistema político que se fundamenta en la representatividad,³⁴ aunque el tema sea en sí tan antiguo como las remotas culturas y civilizaciones.

La representación se fundamenta en una práctica o uso muy socorrido que consiste en un mandato de alcance jurídico; desde un punto de vista político, la figura ha recibido varios nombres, pero el objetivo ha sido el mismo. Así, por ejemplo, si nos remontamos al antecedente en Roma apreciaremos cuáles eran los alcances de algunos representantes que recibieron el calificativo de senadores.

“El senado romano no era por sí un cuerpo legislador, sino un órgano deliberante; a pesar de ello, ejerció siempre un decisivo influjo sobre la legislación..., los dictámenes del senado completo (*senatus consulta*) dieron frecuentemente el impulso para la confección de leyes...”³⁵

“Sin embargo, verdadera potestad legislativa no alcanza el senado hasta la época imperial y, según parece, no gracias a una modificación legal de la Constitución Política del Estado, sino por la fuerza de las circunstancias”.³⁶

El sistema bicameral no es monopolio de sistemas republicanos. De hecho, el origen moderno del concepto de dos cámaras se dio en una monarquía: la inglesa. Resulta interesante apreciar que su justificación evidenciaba la coexistencia de dos sectores sociales diferentes: la cámara de los Lores y la de los Comunes.

Stuart Mill manifestó que “tratándose de gobiernos representativos, es ante todo necesario tener en cuenta la distinción entre su esencia y las formas particulares con las que ha sido revestida por acontecimientos históricos fortuitos o por ideas propias de cada época”,³⁷ añade que un gobierno representativo será adecuado si subsiste

permanente y en condiciones de normalidad, es decir, que el pueblo lo acepte, busque conservarlo y cumpla hasta lo que se le impone como necesario para la comunidad.

La no igualdad social siempre se da como fenómeno digno de apreciarse. Mayorías y minorías son resultado de causas diversas, donde la economía, la cultura, las costumbres y otras dan la pauta para promover la sectorización social. “El individuo dentro de la sociedad actúa por medio de móviles diversos. La misma naturaleza humana, entendiendo la necesidad de vida en comunidad, busca la unión en grupo: acercarse al grupo es, pues, necesario y conveniente”.³⁸

Los intereses creados provocan necesariamente mecanismos de protección y en una sociedad es la solidaridad por identificación lo que facilita la defensa de quienes se asocian.

Recordemos lo que Stuart Mill preconizó como principio de reflexión: “La injusticia y la violación de un principio no son menos flagrantes porque quienes los sufran sean una minoría; pues no existe igualdad de sufragio donde un individuo particular no tiene igual valor que cualquier otro miembro de la comunidad”.³⁹

En México, en el siglo pasado, muchos pensadores liberales hicieron franca apología del sistema bicameral, aunque no siempre a partir de la representación de clases, ya que admitirla significaría fortalecer enfoques superados a partir de la consumación de la independencia o, al menos, ese era el argumento.

Así, Eduardo Ruíz⁴⁰ señala: “La institución de la segunda cámara entre nosotros no trae su origen de la diferencia de clases, sino de varias consideraciones de justicia y conveniencia políticas, y su carácter legislativo no es el de un cuerpo superior al de los diputados, sino el de un colegislador. Fuera de algunas diferencias en atribuciones exclusivas, ambas cámaras concurren de la misma manera y están sujetas al mismo reglamento en la expedición de las leyes. Cada una es revisora de la otra; en ambas, y

³⁴ John Stuart Mill escribió *Considerations on Representative Government* y es el iniciador moderno de la doctrina política de la representación.

³⁵ Cfr. Jors - W. Kunkel. *Derecho Privado Romano* (Römisches Privatrecht). Barcelona, Editorial Labor, S.A., traducción de Prieto Castro y Fernández, reimpresión de 1965, pág. 17.

³⁶ *Idem.*, pág. 18.

³⁷ *Op. Cit.*, primera edición en español de 1966. México, Herrero Hnos, Sucs., pág. 81.

³⁸ Motilla Martínez, Jesús. *El Marxismo y sus Conceptos del Derecho y del Estado*, México, 1972. Primera edición, imprenta UIA, pág. 73. Cfr. Cap. VII. Sociedad sin clases. I. Clases Sociales.

³⁹ *Op. Cit.*, pág. 122.

⁴⁰ Jurista de finales del siglo XIX.

no en una sola, está depositado, por regla general, el poder legislativo".⁴¹ Continúa explicando: "Al establecerse el sistema federal en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824, el Congreso se dividió en dos cámaras: la de diputados y la de senadores. A esta última se dio cierto carácter que hacía aparecer a los senadores en puestos más altos... Las bases orgánicas de 1843 y el Acta de Reformas de 1847 hicieron definitivamente del senado un cuerpo aristocrático que se oponía siempre a todo progreso político y que fue muchas veces foco de revoluciones".⁴²

"Nada extraño fue que al reunirse el Congreso constituyente de 1856, se conservara vivo el recuerdo del espíritu eminentemente retrógrado de aquella cámara. De aquí provino que la comisión del proyecto de Constitución desechase la idea del sistema bicamerista y a pesar de las poderosas razones que para fundar la necesidad del senado alegaron oradores y publicistas eminentes (prominentes), el proyecto fue aprobado por una gran mayoría".⁴³ Sin embargo, el sistema bicameral se restableció.⁴⁴

Ruíz manifestó también "...Por otra parte, la experiencia ha demostrado el peligro de que si se deposita el poder legislativo en una sola cámara, ésta llegue a ser omnipotente y pueda ejercer el despotismo como un tirano".⁴⁵

Nosotros, después de esta breve semblanza histórica, podríamos formular dos preguntas, a saber: ¿Cuando una cámara deja de ser representativa —y estamos considerando a las minorías— no está a expensas de la otra? ¿Las legislaturas locales, por ser unicamerales, podrían caer en el peligro que señala el jurista Ruíz en base a la experiencia histórica?

El bicameralismo tiene ventajas, pero aun existiendo no funcionará si no se integra a la luz de las bondades de dos cámaras: la esencia de verdadera representatividad, integral y total.

5. El Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales

El artículo 73 de la Constitución política mexicana establece en treinta fracciones las facultades del Congreso de la Unión.

"El ejercicio de esas facultades se lleva a cabo en forma separada y sucesiva por cada una de las cámaras y los asuntos que abarca el precepto son múltiples y de trascendencia para la vida política, social y económica del país".⁴⁶

"Este precepto ha sido objeto de reformas en distintas ocasiones, lo que paulatinamente ha dado lugar a que el Congreso de la Unión legisle sobre materias de interés nacional, con la concomitante restricción de la facultad legislativa de los estados".⁴⁷

"Además de las facultades que otorga al Congreso de la Unión en el artículo 73, hay otros preceptos que también las conceden a dicho cuerpo legislativo. Entre éstos se puede citar el artículo 29, que lo faculta para aprobar la suspensión de garantías que proponga el jefe del ejecutivo; y el 88, que autoriza al Congreso para permitir al presidente de la República ausentarse del territorio nacional".⁴⁸

Por exclusión, las legislaturas de los estados tienen facultades para legislar en sus respectivos territorios sobre lo que no sea materia exclusiva de la federación.

6. La Representación en el Quehacer Legislativo

El sistema adoptado en México con relación al quehacer legislativo es integral. Como se ha señalado, el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales son los medios por los cuales la soberanía popular se externa, a partir de las facultades que tienen dichos organismos. Una perfecta distribución de competencias provoca la

⁴¹ *Derecho Constitucional, 1902, México*. Edición facsimilar publicada en 1978 por la Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, México, pág. 194.

⁴² *Idem*, pág. 193.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Cfr.* Nota. 33.

⁴⁵ *Op. Cit.*, pág. 195.

⁴⁶ "Los Derechos del Pueblo Mexicano", en *México a Través de sus Constituciones*. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L. Legislatura. Segunda edición, Manuel Porrúa, S.A., Librería México. Tomo VI, pág. 641; nota explicativa con relación al artículo 73.

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ *Ibidem*, pág. 642.

división entre los productos de la legislación: la ley federal y la local.

“La propia Constitución establece en el artículo 124 una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado federal, que se pueden enunciar en la siguiente forma: Facultades atribuidas a la federación; facultades atribuidas a las entidades federativas; facultades prohibidas a la federación; facultades prohibidas a las entidades federativas; facultades coincidentes; facultades coexistentes; facultades de auxilio, y facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación”.⁴⁹

Existiendo, tanto desde el punto de vista federal como local, un marco de referencia para que la legislación sea un acto colegiado, resulta importante relacionar el hecho con las tesis, que si bien se complementan tienen argumentos distintos. Nos referimos a qué tanta representatividad tienen los ciudadanos en las cámaras, sean de diputados y senadores, en el Congreso de la Unión o en la de diputados en las legislaturas locales.

Como se ha mencionado, la calidad de diputado o senador se adquiere por votación o representatividad de partido. Sin embargo, también se ha asegurado que ellos, al tener su investidura característica, son representantes de los intereses de la Nación o del Estado federal, según sea el caso de su adscripción. Por lo que se refiere al Congreso de la Unión, la representatividad es un hecho ante la pluralidad de diputados relacionados políticamente con diversos partidos reconocidos. Los ciudadanos senadores, al menos hasta la fecha de este trabajo, son personajes identificados con un solo partido, lo que nos lleva a reflexionar que las minorías políticas organizadas dejan de tener participación, tanto en el Congreso de la Unión, por lo que se refiere a la Cámara de Senadores, como en las legislaturas estatales, ya que ellas son unicamerales.

Resulta trascendente preguntarnos que si bien la soberanía reside en el pueblo y éste la delega a la Nación, ¿qué sucede cuando —como un valor entendido— nuevas generaciones tienen que heredar la transmisión de su soberanía, sin tener al menos el privile-

gio de una representación? En algunos casos, la soberanía como valor político se entenderá, pero cuando ella se manifiesta a través de actos jurídicos quedará la duda de qué tanta objetividad ha sido el fundamento de la creación de ellos. ¿Hasta qué punto los miembros de las cámaras realizan su función como integrantes de ellas y hasta qué punto como entes representantes de tesis políticas identificadas con los ideales, programas y principios de sus partidos?

La anterior inquietud relacionada íntimamente con el desarrollo de la democracia aplicada, ha provocado no sólo reflexión, sino hechos traducidos a reformas políticas. La consulta popular inicia una etapa en la historia mexicana y si bien no se llega al extremo de un plebiscito, no deja de considerarse que como acto cívico que se repite es sano en beneficio del quehacer legislativo.

7. Distribución de Poder y Competencia entre la Federación, los Estados y los Municipios

La distribución de competencia entre federación, estados y municipios queda definitivamente aclarada por los artículos 29, 73, 88 y 124, principalmente, de la Constitución política mexicana y por los conducentes de las respectivas Constituciones locales.

Es, entonces, la distribución de competencia el resultado del pacto federal manifestado en forma jurídica. En efecto, el derecho federal y local darán la pauta y serán el resultado del quehacer legislativo correspondiente. Por lo que se refiere a los municipios como personas morales reconocidas por el Derecho, no tendrán, como ya lo hemos indicado, función legisladora; sin embargo, sus órganos de representación, que son los ayuntamientos, “...poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observación general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.⁵⁰

Sería prolijo abundar en el tema de com-

⁴⁹ Carpizo, Jorge. *Op. Cit.*, pág. 252.

⁵⁰ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción II.

petencia entre la federación y los estados, ya que sobre el punto existen respetados y completos tratados de especialistas. Sin embargo, por lo que se refiere a lo que compete a los municipios, resulta oportuno indicar que la reforma y adición al artículo 115 de la Constitución federal ha abierto posibilidades y opciones muy interesantes, para fomentar una verdadera descentralización administrativa. En efecto, teóricamente, la inquietud sobre el particular agotó mucho papel y tinta para alabar las bondades de una verdadera distribución de poder y competencia, a partir del concepto municipio libre; baste recordar que en los debates del constituyente de 1917, Lizardi, Medina y Heriberto Jara proclamaron que la libertad de la institución municipal sólo sería realidad cuando ésta fuera, desde un punto de vista económico, independiente, es decir, los municipios deben ser autosuficientes⁵¹ para alcanzar los objetivos que justifican su existencia.

LA REFORMA POLITICA EN MATERIA DE REPRESENTACION

1. Pronunciamientos sobre el Tema

El tratadista Diego Valadés indica que "...la Constitución Mexicana, que normalmente es considerada rígida, contiene normas que establecen un procedimiento flexible para su reforma"⁵² y añade: "Las sucesivas reformas a que se ve sujeta muchas veces una sola Constitución o incluso los cambios totales que llevan a sustituir una Constitución por otra, en muy buena medida obedecen no a que se tenga poco respeto por ella, sino todo lo contrario: a que se le considera el único instrumento idóneo para refrenar un tanto o para encauzar en lo posible la acción de los gobernantes"⁵³.

⁵¹ Heriberto Jara proclamó "...no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada... hasta ahora (1917), los municipios han sido tributarios de los estados. Las contribuciones han sido impuestas por los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, por los gobiernos de los respectivos estados... En una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insuficiente; una libertad que no puede tenerse como tal..."

⁵² "La Constitución Reformada. Los Derechos del Pueblo Mexicano". *Op. Cit.*, Tomo XII, pág. 16.

⁵³ *Idem.* pág. 17.

También se manifiesta que hay diferentes tipos de reformas constitucionales, lo que ha llevado a varios estudiosos del tema a intentar clasificaciones. Una de ellas, muy didáctica por cierto, es la que explica que son de cinco tipos, a saber: a) Innovadoras; b) Actualizadoras de una institución; c) Actualizadoras de texto; d) Explicativas, y e) Correctivas.⁵⁴

De lo anterior se deduce que las reformas políticas en materia de representación son del tipo "innovadoras" y, en algunos casos, "actualizadoras de una institución". Ejemplo de ellas son el establecimiento de diputados de partido,⁵⁵ reforma importante y seguramente de las más trascendentes, que fue iniciada por el ejecutivo federal ante la Cámara de Diputados en 1962 y que dio por resultado modificaciones en los artículos constitucionales 54 y 63, permitiendo mayor apertura democrática, ya que se facilitó la participación en el Congreso de la Unión a partidos políticos que por vía del voto directo y los requisitos de forma establecidos, pocas oportunidades tenían de hacerse presentes en el más alto foro de la ciudadanía mexicana.

La reforma que nos viene ocupando provocó interesantes reflexiones sobre el tradicional sistema de mayoría y abrió posibilidades a la representación minoritaria.⁵⁶

Desde un enfoque doctrinal, el tema de representación proporcional fue la justificación del bicameralismo y, en ese sentido, es muy gráfico el título de uno de los capítulos de la obra clásica de Stuart Mill: "De la democracia verdadera y de la falsa re-

⁵⁴ En este sentido, véase a Diego Valadés, *Op. Cit.*

⁵⁵ *Cfr.* Diego Valadés, "Reformas y Adiciones a los Artículos 52; 54 fracciones I, II y III; 55, fracción II, y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en *Legislación y Jurisprudencia*, año 2, vol. 2, 5-6 enero-junio, 1973, UNAM, México, 1973.

⁵⁶ El autor precitado en su obra *La Constitución Reformada*, menciona que el Partido Popular Socialista, durante los debates y en voz de uno de sus principales dirigentes, manifestó que ese partido desde 1948 "había propuesto la reforma a la ley electoral federal, de suerte que se permitiera la implantación del sistema de representación proporcional en la integración, tanto de la Cámara de Senadores como de la de Diputados y en las legislaturas de los estados, así como en los ayuntamientos", pág. 91.

Cfr. De la Madrid Hurtado, Miguel. "Reformas a la Constitución Federal en Materia de Representación" en *Revista de la Facultad de Derecho en México*. XIII, abril-junio 1963. No. 50, pág. 356.

presentación de la totalidad, y representación de la mayoría solamente" (Cap. VII). En nuestro país, en el Congreso de la Unión, donde el bicameralismo es una realidad, la representación partidaria no es por cámara, sino dentro de cada una de ellas es donde se puede dar.

Pero, ¿qué debemos entender por minoría?: ¿disidencia?, ¿partidos políticos de oposición al más importante?, ¿clases sociales?, ¿sexos?, ¿edad?, ¿grupos económicos, religiosos, profesionales?, ¿agrupaciones de algún tipo como sindicatos, asociaciones y municipios?

Los pronunciamientos que se han dado sobre el particular destacan el argumento democrático de representación total. Tanto políticos como estudiosos de la materia —y hay coincidencia de calificativos en algunas personas— estiman que el crecimiento demográfico del país, la cosmovisión de las nuevas generaciones y la estrategia descentralizadora, son razón y causa de urgentes reformas constitucionales.

La consulta popular, la opinión pública y reacciones positivas o negativas de grupos representativos, formales o informales, son los síntomas de una naciente conciencia política. Será el pueblo quien decida y por ello resulta importante no olvidar que el concepto "pueblo" es muy complejo y en algunos casos hasta ambiguo. "Si la Constitución es voluntad del pueblo, que él sea quien la modifique y nada de ficciones de voluntades representadas, que bien sabemos a qué conducen".⁵⁷

Si los diputados de partido o representantes de minoría son ya una realidad que conforma, al menos en una cámara, un sistema multipartidista, debemos indicar que el concepto de senadores de partido empieza a cobrar, como idea, simpatías de diversos interesados en el tema,⁵⁸ así como críticas de otros.⁵⁹

2. Las Tesis que Exaltan la Dignificación del Municipio

El municipio es considerado como institución jurídica, como persona moral, como realidad y no ficción. Se conforma de un territorio, un asentamiento humano y un esquema político que le administra. Es célula de la Nación, configura, con otros, al Estado federal, donde se ubica y es, en fin, "...institución profundamente arraigada; ...unidad política, administrativa y territorial; el municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa",⁶⁰ y añadiríamos: es la base fundamental del país.

La dignificación del municipio, su autonomía, su derecho y sus alcances, son temas que han venido cobrando fuerza, por el interés que han despertado entre los defensores de la llamada reforma política.

En su mensaje de toma de posesión como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el día 10. de diciembre de 1982, el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado indicó: "Avanzaremos en la consolidación del municipio libre; la autonomía política depende de la suficiencia económica...; proponiendo al constituyente permanente la asignación de fuentes de ingreso propias e intocables para los municipios, con el fin de que puedan atender los servicios públicos que les son propios". El 6 de diciembre del mismo año, y como un acto político significativo, el ejecutivo federal presentó una iniciativa a los C.C. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, consistente en la fundamentación de un decreto que reformara y adicionara el artículo 115 de la Constitución, mismo que trata la figura institucional del municipio libre. El decreto de referencia —después de haber sido objeto del análisis constitucional— fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

La reforma precitada esquematiza en 10 fracciones el universo en el cual se desarrollará la institución municipal, a saber:

⁵⁷ Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, Op. Cit., pág. 231.

⁵⁸ Carpizo: "...Consideramos que no existe ningún inconveniente teórico para que en un futuro cercano se cree el sistema de senadores de minoría, con lo que se reforzaría grandemente el proceso democratizador de la reforma política; si no se procede así, probablemente en los años próximos el senado continúe siendo monopolio de un partido con las consecuencias consiguientes para todo el procedimiento legislativo y democratizador en el país". En el mismo sentido, en

1977, Antonio Martínez Báez, Francisco Javier Gaxiola Ochoa, Antonio Carrillo Flores, el PARM, el PCM y otros. Últimamente, Víctor Manzanilla Schaffer.

⁵⁹ Críticos: Jorge Sayeg Helú, Oscar Ornelas y José Rivera Pérez Campos.

⁶⁰ De la Madrid Hurtado, Miguel. En su iniciativa para reformar el artículo 115 constitucional.

- I. La administración del municipio por un ayuntamiento (autoridad).
- II. Su reconocimiento como persona moral con patrimonio específico.
- III. Su responsabilidad de prestador de servicios públicos.
- IV. La administración libre y autónoma de su hacienda.
- V. Su administración territorial.
- VI. Su manejo urbano.
- VII. La autoridad del ejecutivo o gobernador sobre el mando de la fuerza pública en municipios donde residan.
- VIII. La gubernatura estatal, la conformación de la Cámara de Diputados local, la representación proporcional en la elección de ayuntamientos y el sistema de diputados de minoría.
- IX. Las relaciones de trabajo entre el municipio y sus servidores.
- X. La subrogación por parte de la federación o el estado federal, de ejercicio de funciones originalmente obligaciones del municipio.

Como es de apreciarse, el municipio en México tiene la base doctrinal y la fundamentación jurídica para ser libre dentro del pacto federal. El fortalecimiento municipal es una expectativa a muy corto plazo y es por ello que representa inquietud el determinar cuáles serán los caminos, dentro del marco legal, políticos y sociales que deberán considerarse dentro de la estrategia de la tan necesaria descentralización.

Analizado como unidad o célula político-social; el municipio es la representación más pura de una forma administrativa de descentralización. Conceptualmente, la figura contiene todos los requisitos de institución integral e integradora de los estados federados. Sin embargo, en la práctica existen abismales diferencias entre todos los municipios: razón de circunstancia geográfica, tipo de población, número de habitantes, economía regional, costumbres, etcétera.

El problema de la autonomía financiera está, en muchos casos, aún sin ser resuelto. Las raíces históricas de cada municipio hacen que todos los que conforman la Nación sean un mosaico heterogéneo, donde hay poca identificación. El control político del gobierno estatal y su estrecha relación

con los ayuntamientos, así como con las autoridades municipales, son aspectos de hecho y de reacción que deben ser apreciados con detalle.

El que un municipio tenga conformación urbana o rural es también motivo de análisis; el que cuente con corredores industriales, escuelas, vías de comunicación, servicios públicos más que elementales u otras características diferenciadoras, hacen de la institución municipal un ente muy particular y difícilmente comparable.

No obstante lo indicado, el municipio, a partir de su dignificación formal, de hechos y no solamente de buenas intenciones, es la opción que, aunque siempre ha existido, debe despertar para provocar conciencia política.

El municipio fortalecido dentro del pacto republicano y federal es el seguro contra la anarquía y el detonador del éxito que el país merece.

“Si el municipio es indudablemente una forma de descentralización, débese, ante todo, a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal, que el estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al estado democrático sólo corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura”.⁶¹

Al municipio se le permite todo menos legislar; se ha limitado a los ayuntamientos en ese sentido y sus cabildos dejan de ser autónomos por el control que en ese aspecto tienen de las autoridades federales y estatales.

Aún existen enfoques paternalistas que, por un lado, dan libertad al municipio y, por otro, impiden el uso de ella. En materia hacendaria, por ejemplo, se les limita respecto a las participaciones derivadas de la explotación de los bienes de la Nación, como podría ser, por ejemplo, el petróleo. Se les vigila, en aras de evitar anarquía, y se da a los gobiernos locales facultad discrecional que en muchos casos, por lo que se refiere a la relación con municipios, se puede manifestar visceralmente.

Durante los debates en la Cámara de Diputados para las reformas del artículo 115, hubo manifestaciones interesantes sobre el tema, incluyendo lo que no debe

⁶¹ Tena Ramírez, Felipe de J. *Op. Cit.*

ser un municipio": "...no es sólo la aglomeración de personas asentadas en un territorio determinado y sujetas a una autoridad común. Esto podría ser una cárcel o un cuartel, pero no un municipio".⁶²

"Una cuestión verdaderamente importante es la posibilidad de que existan ayuntamientos plurales en todos los municipios del país...".⁶³

SOBRE LA CONVENIENCIA DE UN BICAMERISMO EN LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERALES

Pues bien, con el ánimo de llevar a la práctica y hacer realidad los propósitos formales del fortalecimiento del municipio, así como para contrarrestar ciertas tendencias viscerales, sobre todo de parte de los gobiernos estatales, se propone, como tesis muy propia de esta clase de trabajos académicos, la idea de que los congresos de las entidades federales se constituyan bajo la forma bicameral.

1. La Idea no es Nueva

Pese a que a primera vista pudiera parecerlo, no se trata de una idea nueva ni mucho menos ajena a la naturaleza del Estado federal. En efecto, baste recordar el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica, en donde las entidades locales se organizan bajo la fórmula del bicameralismo. Quizá por ello no pareció extraño el que la primera Constitución del estado de Yucatán estableciera también la doble cámara. Estos sencillos ejemplos, que no son desde luego los únicos existentes dentro de la experiencia histórica de los estados federales, prueban que no habría inconveniente alguno, ni desde el punto de vista de la doctrina ni siquiera desde el punto de vista de nuestra propia tradición histórica, para que dichos congresos locales pudieran organizarse bajo la fórmula de la doble cámara.

2. Su Justificación

Para el supuesto concreto del Estado mexi-

cano, la proposición que se está sugiriendo nos parece una buena medida, la cual vendría a reafirmar la recia figura del municipio, allí en donde más importa: ante dichos congresos locales, a quienes toca, en último término, conocer de los intereses municipales.

Convengamos en que la política del fortalecimiento del federalismo en el campo municipal ni es ni ha sido nunca ni puede ser sólo una promesa electoral; tampoco puede quedarse en una mera promesa legal o constitucional.

La configuración de un municipio recio en los textos legales no es un prurito de regionalismo; no es tampoco una posición mas o menos *dilettante*. No es una concesión al localismo. Es un acierto político, es un postulado económico, una exigencia derivada de los propósitos y las técnicas de la planificación y del progreso; es un acto de justicia; es una realidad que por ser así, compleja y verdadera y por gozar de hecho el municipio de personalidad jurídica o por habersele reconocido su tradicional unidad política de comunidad básica y fundamental, se impone y resiste todo otro intento que no la favorezca.

Es preciso llevar la presencia municipal al centro mismo de la toma de decisiones formales del Estado. Más aún, resulta ya imprescindible que entre a quienes toca tomar tales decisiones, se encuentre una amplia y legítima representación de lo municipal.

De todos es conocido cómo el congreso local no lleva exactamente la representación de cada uno de los municipios, ya sea porque los distritos electorales son circunscripciones más amplias, territorialmente hablando, que los propios términos municipales, ya porque la naturaleza de la representación de los diputados locales (lo mismo que los diputados nacionales) estriba en no representar propiamente al distrito en el que son electos, sino a todo el estado (congresos locales) o a toda la nación (Congreso de la Unión).

La experiencia muestra que el órgano legislativo local (y general) es un órgano político, el cual atiende y obedece más a las leyes y políticas del sistema que a los mandatos naturales (no existe formalmente el mandato) de sus comitentes. Nótese

⁶² C. Diputado Humberto González Magallón (PST).

⁶³ C. Diputado Sami David David (PRI).

cómo algunas personas nacidas en alguna entidad, pero residentes en el Distrito Federal, de hecho pueden alternar como diputados o senadores por sus estados de origen y por el Distrito Federal. Nótese cómo los llamados diputados por mayoría tampoco tienen ningún carácter de representantes, realmente, del interés particular de algún distrito.

A lo expuesto habría que añadir todavía otro dato que, aunque comprensible, no favorece la genuina representación de los intereses periféricos. Es el siguiente: que tanto diputados como senadores están más prestos para aprobar consignas políticas, provenientes de los respectivos ejecutivos, que atender y mirar por las necesidades reales de dichos municipios.

Todo lo cual, en esta línea de principios, vendría a recomendar y justificar, en su caso, un replanteamiento de tan importante cuestión, a fin de buscar que los intereses locales tengan su oportuna representación en los congresos locales.

3. Su Implantación

La proposición que se sugiere consiste en el establecimiento de una doble cámara en cada uno de los congresos locales, de manera que una de éstas se forme única y exclusivamente de representantes de municipios o de las entidades municipales.

Reforma de las Constituciones Estatales

Para tal efecto deberán reformarse todas y cada una de las Constituciones estatales, no así la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ésta admite, desde ahora, la posibilidad de que los estados miembros de la Unión puedan organizarse, por lo que respecta a sus congresos, bajo la fórmula bicameral.

Esto es, que el bicameralismo de los congresos estatales sería algo que no repugnaría a la naturaleza de nuestra manera de ser federal; que no se contrapone a ningún principio fundamental de nuestra carta magna. Por ello, se sugiere únicamente la reforma de las Constituciones locales, aunque podría ordenarse tal medida mediante una reforma a la Constitución general y así obligar a que todos los estados

reformen luego sus Constituciones locales, que también ésta es o ha sido práctica constante de nuestro constitucionalismo.

Sobre la Cámara de Representantes Municipales

Pasemos ahora a examinar la forma en que podría organizarse esta Cámara de Representantes. Desde luego, se debe hablar del número de sus integrantes; más aún, esta cuestión podría tomarse como un gran inconveniente para su establecimiento.

En efecto, la primera reacción en contrario podría provenir de parte de quienes la objetaran por antieconómica y poco funcional, debido al crecido número de sus componentes. Esta clase de cuerpos compuestos de gran número de personas trabajan con lentitud, resultan embarazosos y costosos. Con todo, la experiencia muestra que existen excepciones, que se dan a favor de los cuerpos legislativos: en España, en Italia, en Alemania, en Francia, que son países, comparativamente hablando, con menor número de habitantes y menor extensión territorial que México, sus respectivos parlamentos cuentan con un número significativamente mayor que nuestro Congreso y tienen presupuesto superior a éste.

Pues bien, la idea de aumentar el número de los miembros de los congresos estatales, por el hecho de introducir una segunda cámara, no debe ser obstáculo ni inconveniente importante.

Más aún, algunos autores han señalado que, en algunos casos, como el del estado de Colima, el número de sus diputados resulta reducido, al grado de que se considera imprudente el que las leyes de este estado puedan ser aprobadas por una verdadera minoría de personas. Es decir, se destaca la gran responsabilidad que supone la aprobación de las leyes, como para que se encomiende esta tarea a unas cuantas personas no necesariamente las más capaces y preparadas. De manera que parece aconsejable que la responsabilidad de legislar pueda compartirse con un número más elevado de personas, para garantizar el debate, la discusión y, por ello, el acierto en las medidas que se tomen.

¿Cómo, entonces, podría integrarse esta segunda cámara que sugerimos, compuesta

de representantes del interés municipal? La respuesta definitiva deberá emitirse por cada estado, a la vista del número de municipios de que conste y de otros aspectos dignos de tomarse en cuenta. Para algunos estados, como sucede con los de Baja California, que cuentan con escaso número de municipios, quizá la fórmula será la de escoger a dos representantes por cada entidad municipal y con ellos integrar dicha segunda cámara. Pero esta solución, que parece lógica e ideal para los estados bajicalifornianos, no lo será con respecto a Oaxaca, que cuenta con un número crecido de municipios. En todo caso, convengamos en admitir que habrá la imaginación necesaria para pensar que el problema del número de integrantes de esta segunda cámara puede ser resuelto satisfactoriamente por cada estado.

Por otro lado, respecto a la forma de elegir o nombrar a estos representantes, es posible el empleo de varias de las fórmulas conocidas, sin necesidad de decretar una fórmula única para todos los casos. Lo que sí debería preocupar al legislador que emprendiera tal reforma, sería la cuestión de precisar y determinar el carácter o la naturaleza de la misma representación. Esto es, que en cada Constitución deberá precisarse con oportunidad el principio de que estos representantes única y exclusivamente obedecen al interés del municipio o municipios que se representen, que tienen el mandato limitado para ese solo objeto.

En consecuencia y por lo que atañe a sus funciones, éstas mirarán en torno a la idea de trabajar por todo lo que favorezca al municipio representado; a la idea de mediar en todo conflicto de intereses que se suscite entre el municipio y el estado, entre el municipio y la federación, sin invadir el área de competencia de la misma autoridad municipal.

CONCLUSION

He aquí, brevemente expuesta, una inquietud personal, preocupación que sin duda tenemos muchos mexicanos y, desde luego, constituye capítulo principal dentro de la política del actual gobierno, como es la inquietud del fortalecimiento municipal.

El primer paso para alcanzar tan importante meta ya está dado resueltamente, con firmeza y exactitud conceptual a través de la conocida reforma de 1983 al artículo 115 de la Constitución. En dicha reforma vemos cómo se ratifica el pensamiento del Constituyente de Querétaro acerca del municipio; vemos cómo se perfila un municipio de recia personalidad con una muy amplia capacidad de obrar, de manera que pueda cumplir a plena satisfacción los fines fundamentales que se le están encomendando; un municipio dotado de indiscutible autonomía e independencia respecto al manejo de su hacienda y al gobierno y régimen interior que la ley determine; un municipio gobernado por los principios del pluralismo y la franca participación democrática, correspondiendo así a la concepción de que él es una comunidad básica, fundamental y dueña de su propio destino. En suma, se configura un municipio idealmente apto para atender las necesidades de su respectiva comunidad en lo político, así como en lo económico y en lo social.

La reforma que comentamos pasará a la historia por la profundidad y acierto en sus planteamientos políticos y sociológicos en torno al municipio, al que se caracteriza con el apoyo de las mejores doctrinas de todos los tiempos; como comunidad básica y unidad política territorial; como célula política; como unidad del desarrollo regional; como tercer nivel de gobierno al lado de los gobiernos federal y estatal. Corresponde a nosotros y a las futuras generaciones el deber de colaborar y trabajar con entusiasmo porque se logren estas metas.

Si se está dando juego político a las comunidades municipales; si se han fijado graves obligaciones relativas al buen gobierno de los pueblos, así como relativas al cumplimiento de los servicios mínimos, no es sino para subrayar la importancia intrínseca que corresponde a la entidad municipal, de acuerdo a nuestra tradición histórica y a nuestra Constitución. De aquí que para realzar su presencia en el ámbito estatal y federal, una segunda cámara de genuina representación del interés municipal contribuirá mucho en la tarea presidencial de fortalecimiento de nuestros municipios.

BIBLIOGRAFIA

- Barragán, José. *Crónicas de la Acta Constitutiva de la Federación*, editada por la Cámara de Diputados, México, 1974.
- Barragán, José. *Introducción al Federalismo (La Formación de los Poderes 1824)*. UNAM, México, 1978.
- Barragán, José. *Principios sobre el Federalismo en México: 1824*, editado por el Departamento del Distrito Federal, México, 1984.
- Barragán, José. *Temas del Liberalismo Gaditano*. UNAM, México, 1978.
- Burgoa, Ignacio. *Proyecto de Reformas y Adiciones a la Constitución Federal de 1917*. México, 1974.
- Canudas, Luis F. *Irreformabilidad de las Decisiones Políticas Fundamentales de la Constitución*. (Artículo), México, 1934.
- Carpizo, Jorge. *El Sistema Representativo en México*. (Artículo), México, 1972.
- Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. UNAM, México, cuarta edición, 1980.
- Carpizo, Jorge. "La Reforma Política Mexicana de 1977". (Artículo), en *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, T. XII.
- Carpizo, Jorge. *Evolución y Perspectiva del Régimen Municipal en México*. (Artículo).
- Cueva, Mario de la. "La Constitución Política" en *México, 50 Años de Revolución*. T. III. La Política. Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
- Fix Zamudio, Héctor. *Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano*. UNAM, México, 1966.
- Fix Zamudio, Héctor. *Valor Actual del Principio de la División de Poderes y su Consagración*.
- Gamas Torruco, José. *Federalismo y Municipalismo*. (Artículo).
- García Alvarez, Juan Pablo. "Las Cortes de Cádiz" (1810-13), en *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. T. I.
- González Camarena, Pablo. *La Democracia en México*. México, 1967.
- González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1972.
- Heller, Herman. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, sexta edición, 1968.
- Hernández, Octavio A. "La Lucha del Pueblo de México por sus Derechos Constitucionales" en *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. T. I.
- Herrera y Lasso, Manuel. "Centralismo y Federalismo" en *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. T. I.
- Herrera y Lasso, Manuel. *Errores Técnicos y Vicios Institucionales de la Constitución*. Librería de Manuel Porrúa, México, 1961.
- Herrera y Lasso, Manuel. *Estudios Constitucionales*. Jus, México, 1964.
- Jellinek, George. *Teoría General del Estado*. Buenos Aires, 1954.
- Jors-W., Kunkel. *Derecho Privado Romano*. Editorial Labor, S.A., Barcelona, 1965.
- Labastida Muñoz, Horacio. "Las Luchas Ideológicas en el Siglo XIX y la Constitución de 1857" en *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, T. I.
- Madrid Hurtado, Miguel de la. "El Congreso Constituyente de 1916-1917" en *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. T. I.
- Madrid Hurtado, Miguel de la. *Reformas a la Constitución Federal en Materia de Representación*. (Artículo), México, 1963.
- Margáin, Hugo B. *Comentarios sobre la Trascendencia del Artículo 115*. (Artículo).
- Montesquieu. *El Espíritu de las Leyes*.
- Motilla Martínez, Jesús. *El Marxismo y sus Conceptos del Derecho y del Estado*. Imprenta UIA, México, 1972.
- Moya Palencia, Mario. *Temas Constitucionales*. UNAM, México, 1978.
- Nava Negrete, Alfonso. "Reformabilidad de la Constitución" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*. T. XXV, enero-julio, 1975.
- M. Suárez, Nicolás. "Reformas a la Constitución de 1857" en *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. T. I.
- Rendón Huerta, Teresa. "Derecho Municipal. El Municipio, su Competencia, Origen y Perspectiva" en *Jurídica*, Núm. 13, T. II, 1981. Anuario del Departamento de Derecho de la UIA, México.
- Reyes Heróles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*. México, 1961.
- Rocha Díaz, Salvador. *Municipio Libre: Autonomía Fiscal y Democracia*. (Artículo).

- Ruíz, Eduardo. *Derecho Constitucional, 1901*. Edición facsimilar publicada por la UNAM, México, 1978.
- Sepúlveda, César. "La Expedición de las Leyes. Las Reformas a la Constitución" en *Derecho Legislativo Mexicano*. Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1973.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1977.
- Stuart Mill, John. *Considerations on Representative Government*.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, varias ediciones.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1964*. Porrúa, México, 1964.
- Valadés, Diego. "La Constitución Reformada" en *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones*. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L Legislatura, Manuel Porrúa, S.A., México, 1979.
- Valadés, Diego. *El Poder Legislativo Mexicano*. Ponencia presentada durante el "Primer Encuentro de Constitucionalistas Españoles y Mexicanos", México, 1978.
- Valadés, Diego. "Problemas de la Reforma Constitucional en el Sistema Mexicano" en *Cambios Constitucionales*. UNAM, México, 1977.
- Valencia Carmona, Salvador. *La Nueva Estructura Constitucional del Municipio*.
- Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. Porrúa, S.A., varias ediciones, México.
- Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Constituyente, 1856-1857*. México, 1857.