

Capítulo Primero

RESEÑA HISTÓRICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El Poder Legislativo se convirtió en el poder predominante durante la primera etapa del México Independiente en el siglo XIX. En esa centuria se constituyó como una reacción ante las amenazas e invasiones de diversos países y a las rebeliones internas que caracterizaron esos años, contra el presidencialismo que se consolidó de manera absoluta en el siglo XX a través de la Constitución de 1917 y sus innumerables reformas, la cual continúa vigente hasta nuestros días.

No obstante, la Época de Oro en la formación de las instituciones mexicanas corresponde con el predominio de los Congresos en la vida política del país, no sólo a nivel federal, sino también al nivel de las entidades federativas. Los Poderes Legislativos no dejaron de existir ni siquiera cuando la República se convirtió en centralista, pues en los Departamentos que sustituyeron a los Estados de una Federación, continuaron eligiéndose Asambleas Departamentales con facultades legislativas, asumiendo la representación política de los ciudadanos de cada una de las circunscripciones territoriales en que se dividió el país.

La preponderancia de los Congresos Mexicanos se manifiesta a través del interés por preservar la memoria legislativa de México, que se ha mantenido vigente desde los inicios del siglo XIX, cuando tuvo lugar el primer Congreso mexicano inaugurado en 1822. En un principio, los periodistas completaban, a través de sus columnas, los debates iniciados en el recinto legislativo, o bien se regocijaban reseñando lo ocurrido dentro de las Cámaras. Periódicos como *El Águila*, *El Monitor Republicano* y, especialmente, *El Siglo Diez y Nueve* son un ejemplo de ellos; éstos medios fueron unos magníficos canales de expresión y preservación de la cultura parlamentaria mexicana. Esta tradición periodística se mantiene en la actualidad en las secciones de diversos diarios, donde se cubre la fuente informativa del Congreso y se reseñan los debates e incidentes que ocurren en las sedes del Poder Legislativo, aunque el público actual no deja de añorar las antiguas crónicas que formaban opinión, y que no sólo relatan los hechos acontecidos en el recinto legislativo.

Es importante señalar que escritores parlamentarios como Francisco Zarco inauguraron el hábito de guardar la memoria de congresos específicos, publicando no sólo su crónica, sino llevando a cabo la defensas de sus argumentos y continuar en los impresos las polémicas iniciadas en el podium. El Congreso Constituyente de 1857 recibió la atención de distinguidos autores como Basilio Pérez Gallardo (*Guía para consultar la historia del Congreso Constituyente de 1856-1857-1878*) e Isidro Montiel y Duarte (*Derecho Público Mexicano*, 4 tomos, 1871). Y continuaron esta labor Pantaleón Tovar con su *Historia del Cuarto Congreso Constitucional*, Felipe Buenrostro con sus *Historias del Primero y Segundo Congreso Constitucionales* a partir de 1857 (1874 y 1895), Agapito Pizá con su *Historia de la Cámara de Senadores*

(1876), Juan A. Mateos, con su clásica y monumental *Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos* (1877 a 1907), y Agustín Verdugo, con su *Historia de los Congresos Nacionales Ordinarios* (1901), por nombrar algunos de ellos. Durante esta época, la preocupación por consignar los nombres de todas las autoridades, incluyendo las federales y estatales, favoreció que autores como Juan Rodríguez de San Miguel escribieran *La República Mexicana en 1846 o sea Directorio general de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la Nación* (1845).

Ya en el siglo XX, el interés por los Congresos comenzó a decaer ante el predominio del Presidente de la República, contándose sólo con obras como la de Félix F. Palavicini, *Los Diputados* (1913), que resulta una crónica de la célebre XXVI Legislatura, así como con la selección y guía de Diego Arenas Guzmán sobre dicha legislatura, publicada en cinco volúmenes con el título de *Historia de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal* (1961-1963). Esta legislatura ha merecido también los recientes estudios de Josefina MacGregor Gárate, *La XXVI Legislatura. Un episodio en la historia legislativa de México* (1983), y de Jorge Sayeg Helú, *Significación histórico-política de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal* (1979).

De la misma manera, el Congreso Constituyente de 1916-1917 ha sido objeto de innumerables estudios, por lo que resultaría muy difícil efectuar una exhaustiva relación de ellos. Muchas de las obras se transcriben entre sí, engrosando de forma numérica los volúmenes escritos sobre esa asamblea constituyente. No obstante, algunas obras merecen especial mención, como las de Randolf Melgarejo I. y J. Fernández Rojas, *El Congreso Constituyente de 1916-1917* (1917); de Félix F. Palavicini *Historia de la Constitución de 1917* (2 tomos), de Djed Bórquez (Juan de Dios Bojórquez), *Crónica del Congreso Constituyente* (1934), y la de Jesús Romero Flores, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917* (1978).

Fuera de estas obras, referidas únicamente a dos legislaturas del presente siglo, sorprende que no se haya escrito más sobre los congresos mexicanos, y en particular sobre la cámara de Diputados, a diferencia de lo ocurrido durante el siglo XIX. Las administraciones presidenciales han captado toda la atención y se ha perdido el interés hacia los otros dos poderes que son parte fundamental de la política y la historia mexicanas. No obstante, cabe destacar dos breves estudios de reciente publicación: el de François-Xavier Guerra sobre “Las elecciones legislativas de la Revolución Mexicana. 1912” (*Revista Mexicana de Sociología UNAM*), y el de Estela Arredondo “Burocracia, crisis y reformas políticas. Una análisis de la LI Legislatura” (*Avances de Investigación*, Núm. 2, CIDE, 1982), que apuntan cierto interés por un análisis jurídico y político actual sobre legislaturas específicas. El resultado es gratificante a la vez que interesante para emprender nuevos estudios en el siglo XXI.

Alrededor de estos trabajos giran memorias y reseñas legislativas de ciertas reformas o leyes, que se dedican a la difusión de los debates parlamentarios habidos sobre tales aspectos. Sin embargo, las crónicas globales de las legislaturas se han abandonado y, sin ellas, han caído en el olvido los aciertos y logros de la inmensa tarea congresional.

Estos trabajos permitían el conocimiento más detallado de la obra legislativa realizada, saber quiénes han sido integrantes de los Congresos, cuándo ha habido reelección mediata y quiénes han logrado forjarse una carrera parlamentaria.

La función legislativa no es ejercida de forma total por los Congresos Mexicanos, sino que por un lado, está repartida entre el titular del poder Ejecutivo y, por otro, la codificación fomentó que fuera el Presidente a nivel federal o los gobernadores a nivel local, quienes se encargaran de presentar iniciativas elaboradas por expertos dentro fuera o de la Administración Pública correspondiente. Esto promovió la capacidad de iniciar leyes por parte de Ejecutivo y su gran injerencia en la formación de las leyes, en muchas ocasiones, en detrimento de los Congresos.

La tendencia del Presidente legislador quedó muy bien definida con Benito Juárez, quien desde 1849 presentó en sus informes ante el Congreso del estado de Oaxaca -de donde era gobernador-, la justificación de nombrar comisiones de expertos en Derecho que estudiaran las iniciativas de Códigos y leyes del Estado, para que después fueran discutidas por el Congreso y, en su caso aprobadas. Esta actitud la repitió como Presidente del país y, a partir de 1870, formuló los Códigos tanto para la Federación como para los territorios federales, entre los que ha estado el Distrito Federal.

Durante la primera mitad del siglo XIX, la actitud de los Presidentes era más reverente hacia los Congresos y esperaba que las iniciativas fueran elaboradas al interior de las Asambleas, por lo que ante la dilación del trabajo legislativo, los entonces existentes Secretarios de Justicia apelaban, por instrucciones del Presidente, a la diligencia de los diputados y senadores, con el fin de que se apresuraran en la elaboración de las iniciativas de ley.

Una función que los Congresos han tenido y han ejercido de manera variable, es típica de la naturaleza de nuestro Derecho Codificado: la interpretación de las leyes. Según reza el actual artículo 72, inciso f) de la Constitución Federal y se repite en la mayoría de las Constituciones estatales, además de aprobar las leyes, los Congresos Mexicanos tienen, desde nuestros orígenes, la facultad de interpretarlas, a través de decretos de reforma o modificación de las ya existentes. Esta capacidad sin restricciones contrasta con la limitada interpretación judicial prevista en los artículos 14 y 94 de la Constitución Federal, que está sometida a los límites que la propia ley establece.

Ante la pregunta de quiénes han ocupado una curul desde 1822 a la fecha, la respuesta dista mucho de tener siquiera una aparente sencillez. Existen algunos antecedentes de relaciones con los nombres de los legisladores en libros y en bancos de datos como los del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados, aunque estos no permitían una visión completa ni ordenada, de la manera en que se presenta en la edición preparada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La labor de recuperación de datos se ha basado en las obras que se citan en la sección de fuentes. En ninguna Revolución se luchó contra un Congreso

Mexicano, a pesar de sus antiguas reelecciones, todos los movimientos armados han ocurrido teniendo como objetivo el levantamiento contra el representante del Poder Ejecutivo, quien se reelegía de manera indefinida hasta principios del siglo XX. Cuando en 1934 se estableció el principio de no reelección en la Constitución Mexicana para todos los cargos de elección popular, se tomó una decisión que en estos momentos es cuestionada de forma particular para el caso del Poder Legislativo, pues este principio no ha permitido la formación de una carrera parlamentaria que sí fue característica en el siglo XIX en México, y que permitió forjar a grandes legisladores, tanto liberales como conservadores. Las luchas ideológicas se daban en los Congresos Mexicanos de esta manera, mientras que los Presidentes la daban más en el campo de las armas y en los hechos.

Con la Constitución nacieron los órganos representativos en México. Para integrar las Cortes de Cádiz, que fueron el primer parlamento de la nación española y, por ende, de lo que sería nuestro país, el 14 de octubre de 1809 se verificaron las primeras elecciones dentro de cada Intendencia y Provincia de América, resultando que la Nueva España acreditó quince diputados, quienes participaron activamente en la redacción de la primera Constitución española. Las sesiones de dichas Cortes comenzaron el 24 de septiembre de 1810 en la Isla de León, y su representación estuvo basada, de acuerdo a lo señalado en las Convocatorias emitidas para tal efecto, en las provincias entonces existentes.²

Es bien sabido que gracias a la participación de los diputados americanos, fue posible la inclusión de las denominadas diputaciones provinciales dentro de la Constitución de 1812 y con ella la proclamación de igualdad entre las provincias de la península y las de América. Es por ello que la primer Constitución Española es tan hispana como mexicana, pues nuestros diputados influyeron en la aprobación de las grandes decisiones políticas de esa Constitución.³

² Manuel González Oropeza, "Representación sin elecciones: Bayona y Cádiz", en: *Historia jurídica de los conflictos electorales en México. Siglos XIX y XX*, 56 págs., investigación en proceso. El 24 de septiembre de 1810 quedaron instaladas las Cortes Generales y Extraordinarias en San Fernando (Isla de León), con 104 miembros, entre los cuales se hallaban 29 representantes americanos, siete de los cuales eran novohispanos. Las sesiones se iniciaron en el Teatro Cómico de la Isla de León, en donde permanecieron varios meses, pero ante la presión de las tropas francesas en el área, se trasladan a la ciudad de Cádiz. Es así que a partir del 2 de marzo de 1811 los diputados sesionaron en el Oratorio de San Felipe Neri en Cádiz. Lo trascendente es que comenzaban unas Cortes que serán todo un precedente en la historia del parlamentarismo, al albergar a representantes de los territorios que formaban el antiguo imperio. Cfr. Charles R. Berry, "The election of The Mexican Deputies to The Spanish Cortes 1810-1822", en: *Mexico and The Spanish Cortes 1810-1822. Eight Essays*. Edited with an Introduction by Nettie Lee Benson, Austin, Texas, 1966; José María García L., *Las Cortes en la Isla de León*, España, Quórum Editores, 2009.

³ Gracias a la labor de los diputados americanos se incorporaron temas hasta entonces nunca discutidos, como la concepción que algunos peninsulares tenían de los derechos, pues Diego Muñoz Torrero manifestó que había dos tipos de derechos: los civiles y los políticos; los primeros son generales, en tanto que los segundos pertenecen al ejercicio de los poderes públicos. Esto será de gran trascendencia para futuras discusiones en los diversos virreinos al obtener su independencia y al crear sus respectivas constituciones políticas. González Oropeza, *op. cit.*; José María García León, *Los diputados doceañistas, Volumen II. Biografía de los diputados*, Cádiz, Quorum Editores, 2012, (Colección DeDoceañistas, 10).

Sin embargo, la representación americana no fue paritaria con la peninsular, pues mientras España contempló 36 representantes, América contó tan sólo con un representante por cada uno de los cuatros virreinos y cinco por la capitanías generales.

Durante el proceso de independencia, el Congreso de Chilpancingo se formó para discutir una Constitución, la primera mexicana. Por los imprevistos de la guerra, dicho Congreso tuvo que sesionar de manera itinerante. Los ocho miembros que lo integraron originalmente, en ningún momento participaron de manera conjunta en la elaboración y discusión del proyecto de Constitución, pues en la formación sólo intervinieron José María Liceaga, José María Morelos y José María Cos, y en la redacción Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y José Manuel de Herrera.⁴ Esta Constitución tuvo aplicación en el territorio insurgente y fue implementada por el Supremo Tribunal de la América Mexicana que tuvo su sede en Ario, Michoacán, el primer tribunal propiamente mexicano.⁵

La Constitución de Apatzingán recogió los postulados de la Ilustración francesa y estableció el principio de que las leyes deberían ser sabias y justas, no como una abstracción, sino como una guía ética. Estableció la colegialidad de todos los poderes, incluyendo al Poder Ejecutivo, el cual fue depositado en tres personas. No obstante el haberse proclamado esta constitución en octubre de 1814, la persecución de Morelos y de los miembros del Congreso por parte del ejército realista, hizo que éste se disolviera a fines de 1815, pocos días después de la ejecución del “Siervo de la Nación”.⁶

⁴ Manuel González Oropeza, “Patología de las primeras elecciones en México”, en: *Historia jurídica de los conflictos electorales en México. Siglos XIX y XX*, 33 págs., investigación en proceso. Es muy importante señalar que la redacción de esta Constitución, llamada *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*, corrió a cargo de Quintana Roo, Bustamante y Herrera, quienes sin bibliotecas, archivos o documentos legislativos, lograron redactar sus artículos, contando sólo con los *Elementos constitucionales* de la Junta de Zitácuaro, los *Sentimientos de la Nación* de José María Morelos y el *Reglamento* en que Andrés Quintana Roo había fijado las facultades del Congreso reunido en Chilpancingo.

Permítase anotar que uno de los redactores de esta constitución fue el primer diputado mexicano electo para participar en el Congreso de Anáhuac, José Manuel de Herrera, como representante de la Provincia de Tecpan, el antecedente directo de la creación del Estado de Guerrero. Cfr. Manuel González Oropeza, “El Congreso de Anáhuac (Congreso de Chilpancingo): génesis de la vida constitucional en nuestro país”, (prolegómenos, LIV p.) en: *Memoria del Symposium Nacional de Historia sobre el Primer Congreso de Anáhuac*, reedición de la obra original de 1964, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 2013, en prensa.

⁵ Manuel González Oropeza y Pedro A. López Saucedo, *Las resoluciones judiciales que han forjado a México*, Vol. 1. *Amparos coloniales y del Supremo Tribunal de Justicia de la América Mexicana*, 1ª reimp., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, (Comisión del Poder Judicial de la Federación para el Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución). En este libro se reseñan las demandas recibidas por el Supremo Tribunal, provenientes de la zona de Michoacán y Guerrero, incluso algunas de sitio limítrofes con el Estado de México. Lamentablemente, por la efímera vida del tribunal no existen datos de que se haya resuelto alguna de las demandas recibidas.

⁶ González Oropeza, “El Congreso de Anáhuac...”, *op. cit.* Del mismo autor, “La Constitución de Apatzingán y el Poder Ejecutivo Colegiado en México”, en *Ars Iuris* 3, 1990, Revista de la Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana, Impreso en Ediciones Académicas, mayo de 1990, México, D. F., p. 77-84.

Al consumarse la independencia mexicana, el primer órgano de administración fue un Poder Legislativo, mediante el cual se desarrolló una forma parlamentaria de gobierno. Dicho cuerpo se denominó Junta Provisional Gubernativa y comenzó a operar a partir del 22 de septiembre de 1821. De entre sus integrantes fueron seleccionados cinco personajes notables para asumir, como Junta, las funciones de un Poder Ejecutivo, a la cabeza del cual se encontraba Agustín de Iturbide.

Dicha Junta aprobó el Acta de Independencia, designó a la Regencia y convocó a elecciones para el Congreso Constituyente. El 24 de febrero de 1822 se instaló el primer Congreso mexicano, que tuvo la inmensa responsabilidad de otorgarle al país la emancipación legislativa, lo que complementó la política lograda el año anterior con la independencia de España.

La preocupación por dar los nuevos códigos y leyes obligó al primer Congreso el designar una comisión especial que elaborase tales ordenamientos; no obstante, fue hasta varias décadas después, en 1870, cuando el Congreso aprobaría el primer Código Civil para el Distrito Federal. Ese primer Congreso conoció en el mismo año de 1822 lo que sería una práctica viciosa en sus relaciones con el Poder Ejecutivo: el 31 de octubre fue disuelto por Agustín de Iturbide. El cuasi emperador, según José Barragán, había sido tan alabado como vituperado por los diputados de este cuerpo legislativo.

Desde un principio, la supremacía fue disputada por el Congreso y por el Ejecutivo. Este forcejeo inauguró la peculiar relación entre ambos poderes, que tuvo violentos resultados a lo largo del siglo XIX. Disuelto el Congreso, funcionó otra Junta Instituyente, compuesta por cuarenta y siete notables, todos de total acuerdo y simpatía con Iturbide. No obstante, por las reacciones contra el golpe de Estado, el 29 de marzo de 1823 el emperador tuvo que reinstalar el Congreso disuelto, el cual eligió a José Mariano Marín como presidente y a José María Becerra como vicepresidente.

Este primer Congreso inició sus sesiones el 30 de octubre de 1823, siendo presidido por el futuro organizador del Supremo Poder Conservador (1836), Francisco Manuel Sánchez de Tagle.

El siguiente Congreso, en calidad de Constituyente, se instaló con Miguel Guridi y Alcocer el 5 de noviembre de 1823; Guridi haría participando como diputado novohispano a las Cortes de Cádiz, por lo cual ya contaba con suficiente experiencia en estas cuestiones.⁷ Correspondió a este segundo Congreso la aprobación tanto del Acta Constitutiva como de la Constitución Federal de 1824. El 24 de diciembre de dicho año, la asamblea clausuró sus sesiones con la presidencia de José de Jesús Huerta.

Desde la Constitución de 1824, se instauró en nuestro país el sistema bicameral a nivel federal, precisamente como garantía de igualdad en la representatividad de los Estados, quienes pactando para formar una Unión

⁷ González Oropeza, "Patología de las primeras elecciones...", *op. cit.*

Federal, las entonces provincias deseaban lograr una igualdad en la representación ante el órgano federal de representación por antonomasia: el Congreso de la Unión. Esta igualdad era difícil de lograr si sólo se integraban los diputados con base en la representación poblacional, ya que las Provincias con mayor población -que eran las más importantes en su economía-, podrían imponer a las provincias menos pobladas y menos desarrolladas, las políticas y leyes que quisieran aún en contra de los intereses de estas últimas. Por ello, en un *Memorial* de la provincia de Coahuila y Tejas, se abogó por la creación de una segunda Cámara que revisara las leyes aprobadas por los diputados, pero con un número de representantes igual para cada Estado, sin importar tamaño, población o desarrollo. De esta manera se creó el Senado, el cual tendría además la ventaja de garantizar la ponderación en la deliberación legislativa.⁸

Aunque la institución de la segunda Cámara era también viable en las Legislaturas de los mismos Estados de la Unión, pocas entidades federativas la adoptaron: Oaxaca, Xalisco, Veracruz, Durango y Chiapas lo hicieron en sus primeras Constituciones; el Estado de Puebla la creó a fines del siglo XIX. El Senado ha tenido siempre retractsos por considerarlo falsamente innecesario y dispendioso. En 1857 se le suprimió en la Federación, a pesar de que en esa fecha se consolidó el sistema federal; más tarde se le restableció, en 1874, reconociendo el error cometido, gracias a instancias de una iniciativa presentada por Benito Juárez, durante la llamada República Restaurada en 1867. En este momento no hay ningún Estado que tenga una segunda Cámara en sus respectivas Legislaturas.

El primer Congreso que siguió a la promulgación de la Constitución de 1824, fue el presidido por Miguel Valentín, quien tendría una larga carrera parlamentaria. Su duración fue hasta 1826, resultando Cayetano Ibarra su último presidente. En esta época, los Congresos duraban sólo dos años, lo cual no dejaba de ser inadecuado por las continuas elecciones que se tenían que organizar; sus efectos fueron contrarrestados por la reelección que se permitió desde un principio.

El segundo Congreso también se inauguró un 1° de enero, el de 1827, bajo la presidencia del futuro primer mandatario de la República: el historiador José María Bocanegra. Las sesiones de esta asamblea concluyeron el 27 de

⁸ Manuel González Oropeza, "Prólogo" en Eduardo Laboulaye, *Historia de los Estados Unidos*, edición facsimilar de la publicada en 1870, México, SCJN, en prensa. En esta obra, muy importante para los constitucionalistas mexicanos del último tercio del siglo XIX, se presenta el origen y cómo se construyeron las instituciones políticas y civiles de los Estados Unidos, desde el siglo XVII hasta su independencia, y la importancia de su Constitución como crisol de la libertad, la democracia e la igualdad. Para Laboulaye, el Senado es de "una de las partes más curiosas y más nuevas de la Constitución americana, cuyo éxito ha sido más completo." El Senado es el gran regulador en el equilibrio del gobierno de los Estados Unidos; existen dos por cada estado de la Unión, y son nombrados por las legislaturas de los estados y desempeñan el cargo durante seis años. Ellos permiten que haya una doble discusión de las leyes que pueden afectar a la nación, además de ser ellos quienes se erigen el tribunal político de los funcionarios públicos, "la Constitución dispone que si un funcionario es encausado y llevado al Senado por la Cámara de Representantes, el primero juzgará, pero sin poder imponer más pena que la destitución", algo similar a lo que ocurre en Inglaterra con el sistema de la responsabilidad ministerial. Del mismo autor véanse *Las Facultades Exclusivas del Senado de la República*, op. cit.

diciembre de 1828 con un prestigiado político a la cabeza, el obispo Juan Cayetano Portugal, de quien en una semblanza se dijo: “Presbítero. Federalista en antes, de talento oratorio, de magisterio en su palabra y de vastos conocimientos”.

En esta Legislatura coincidieron en la tribuna Andrés Quintana Roo, Manuel Crescencio Rejón y Alcalá, José Joaquín Herrera, Francisco Manuel Sánchez de Tagle y Anastasio Cerecero entre otros ilustres personajes de la política y la cultura mexicanas, como muestra de pluralidad y confluencia de distintos partidos, una característica de origen en los congresos mexicanos. Quintana Roo había participado en la discusión de la Constitución de Apatzingán en 1813-1814, y Rejón fue el creador de la revisión judicial a través del juicio de amparo en la Constitución del Estado de Yucatán que él formuló en 1841.

La reelección entre los integrantes de los congresos permitía que se consolidaran las carreras parlamentarias de quienes serían pilares de nuestra vida política en el siglo XIX. Por ello vemos recurrentemente diputados que se reeligen, como José Manuel Herrera, quien presidió inicialmente el tercer Congreso al abrir el 1° de enero de 1829 y Quintana Roo, que por su parte presidió la clausura del mismo efectuada el 30 de diciembre de 1830.

Como se aprecia, los primeros congresos mexicanos, denominados constitucionales, comenzaban el primer día de un bienio y concluían el último día del mismo, de enero a diciembre. El período de dos años, aunque era realmente breve para desempeñar funciones sustanciales, permitía la movilidad de nuevos diputados, pero al existir la reelección, fue posible la permanencia en la curul aún por períodos prolongados.

Quizá la mayor ventaja del período de dos años era que, por las crisis y golpes de los múltiples representantes del Poder Ejecutivo, las clausuras forzadas de los congresos no afectaban tanto la vida congresional, en la medida en que las legislaturas continuaban sesionando hasta concluir el corto lapso que les restaba para, de inmediato, convocar a la siguiente legislatura con facilidad.

Como ejemplo de ello se tiene el cuarto Congreso, que al haber abierto el 1° de enero de 1831 con Miguel Valentín como su presidente, fue disuelto por la rebelión de Zavaleta el día de su clausura normal, el 28 de diciembre de 1832, siendo su presidente Epigmenio José de Villanueva. De tal suerte que el cierre coincidió con el golpe de Estado.

El quinto Congreso abrió de manera tardía el 29 de marzo de 1833, bajo la presidencia del jalisciense y futuro gobernador Juan N. Cumplido, habiendo funcionado en forma normal hasta que Antonio López de Santa Anna lo clausuró, con poca anticipación a su cierre, el 31 de mayo de 1834, bajo la moderación de José María Jiménez Martínez.

Ante estas irregularidades propiciadas por la lucha de facciones entre federalistas y centralistas, el sexto Congreso abrió sus sesiones el 4 de enero de 1835 bajo la presidencia de Cirilo Gómez Anaya. El 2 de mayo del mismo año, atendiendo a las supuestas representaciones y peticiones de sus

electores, el Congreso se instauró en Constituyente para reformar la Constitución de 1824 e implantar un régimen centralista. Grave error que nuestro país pagaría con la secesión de Texas.

La discusión de las Siete Leyes Constitucionales, llevada a cabo por ambas Cámaras, concluyó el 20 de diciembre de 1836, pero continuó sesionando hasta el 24 de mayo de 1837, fecha en que el debate fue presidido por el inefable Miguel Valentín. Comenzó entonces la etapa centralista en la que funcionaron legislaturas que recibieron numeración de nueva cuenta.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1837, además del cambio de régimen, estableció el Supremo Poder Conservador, basado en las Constituciones francesas elaboradas por Emmanuel Sieyès y difundidas por Benjamín Constant, que crearon un “poder neutro” o un control político de la constitucionalidad de leyes. Esta institución se basaba en el principio de que ninguno de los tres poderes tradicionales podría ejercer un efectivo control de sus propios actos, por lo que tendría que crearse un cuarto poder que resolviera en definitiva la anulación de las leyes y actos de los demás poderes.

Aunque este Poder Conservador ha sido visto como ejemplo del autoritarismo imperante en la época de Santa Anna, la realidad nos demuestra que nunca se excedió en sus facultades en los pocos años en que funcionó y que en cambio fue eclipsado por el poder absoluto de Santa Anna, el Presidente formal y material del país.

El primer Congreso centralista fue presidido por José María Cuevas a partir del 1º de junio de 1837 y cerró el 29 de diciembre de 1838, respetándose el bienio que le correspondía.

Luciano Barrera presidió el segundo Congreso centralista el 1º de enero de 1839 y éste sesionó hasta diciembre de 1840. El tercer Congreso centralista se vio afectado por la revolución de las Bases de Tacubaya, por lo que sólo funcionó del 1º de enero al 29 de septiembre del año siguiente, siendo Pedro Barajas su primer presidente y José Mariano Jáuregui el último.

La revolución de Tacubaya convocó a elecciones para un Congreso Constituyente el 10 de diciembre de 1841 y se instaló el 10 de junio de 1842, presidiéndolo Juan José Espinosa de los Monteros. Sus trabajos no prosperaron por la división de sus integrantes, que generaron los famosos proyectos sobre la Constitución, uno de la mayoría y otro de la minoría, aportando grandes avances al liberalismo. En estos proyectos encontrados, se aprecia los dos proyectos de Nación que tenían los sectores de nuestra sociedad. Estos proyectos ya contemplan la revisión judicial que sería el juicio de amparo, así como la creación del “Poder Electoral”, depositado en el cuerpo de electores o ciudadanos.

Nicolás Bravo disolvió el Congreso Constituyente el 19 de diciembre de 1842, que era presidido en esa fecha por Francisco Elorriaga. El propio Ejecutivo designó una Junta de Notables que presidió Gabriel Valencia y que, al final, aprobó las Bases de Organización Política de la República el 12 de junio de

1843, estando al frente de la junta Manuel Baranda. Esta Constitución agravó el centralismo en México. Con las Bases Orgánicas se volvió a reciclar la numeración de los congresos mexicanos, aunque siguieron observando el mismo período bienal.

El siguiente Congreso abrió sus sesiones el 1° de enero de 1844 con la presidencia de José María Jiménez, quien sería Rector del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados. Valentín Canalizo, como presidente sustituto de la República, suspendió las sesiones de este Congreso el primer día de diciembre de 1844. Sólo cinco días perdió el Congreso, pues el 6 de diciembre de ese año volvió a reunirse ininterrumpidamente hasta el 25 de diciembre de 1845, con la dirección de Juan Hierro.

Debido a la revolución de Mariano Paredes Arrillaga, el siguiente Congreso, con carácter de extraordinario, abrió sus sesiones el 6 de junio de 1846, designando por primera vez como presidente “perpetuo” a Anastasio Bustamante. No obstante, esta perpetuidad duró sólo hasta el 4 de agosto de 1846, debido a la rebelión de Mariano Salas en la Ciudadela que canceló tal denominación. Dos días después se convocó a un Congreso Nacional Extraordinario, que abrió sus sesiones el 6 de diciembre de 1846 y tuvo por presidente a Pedro Zubieta. Con el carácter de Constituyente, de ahí su título de “Extraordinario”, restableció la vigencia de la Constitución de 1824, adoptando por lo tanto, de nuevo el sistema federal, pero también aprobó algunas reformas fundamentales a dicha Constitución, con el nombre de Acta de Reformas, el 18 de mayo de 1847.

Mariano Otero fue el diputado más célebre de este Congreso, y en la pequeña Acta de Reformas se adoptaron diversas instituciones que son de las más importantes del país. En principio, Otero propuso y así se estableció desde entonces, un sistema de distribución de competencias, que actualmente está consagrado en el artículo 124 de la vigente Constitución. En él, se prevé que la Federación sólo ejercerá las facultades expresas que la misma Constitución le otorga, mientras que los Estados ejercerán todas las demás facultades reservadas, es decir, no explícitas en la Constitución. Este sistema crea una distribución excluyente y tajante; de esta manera, las facultades legislativas son de exclusiva competencia bien de la Federación, si está expresa, o bien de los Estados, si están reservadas.

Si bien el Congreso que discutió el *Acta de Reformas* comenzó el 22 de agosto de 1846 y terminó de forma abrupta el 10 de agosto de 1847, debe precisarse que las reformas constitucionales fueron discutidas fundamentalmente entre el 5 de abril y el 14 de mayo de 1847, debido a la invasión norteamericana.

Además, el Acta de Reformas inserta a nivel federal el juicio de amparo, que Manuel Crescencio Rejón había establecido a nivel estatal a partir de la Constitución de Yucatán de 1841. Desde entonces, el juicio de amparo es un procedimiento federal, aunque ciertas variantes de él se reconocen en juicios locales en los Estados de Chihuahua (recurso de queja), Veracruz (juicio de protección de derechos), Tlaxcala y Coahuila.

Poco después de promulgada el Acta, este Congreso dejó de sesionar el 15 de julio de 1847 por ausencia de diputados, ya que debido a la presencia del invasor norteamericano dejaron de existir garantías para los órganos de gobierno mexicano. Con el restablecimiento de los poderes en Querétaro, el Congreso operó del 2 de noviembre al 5 de diciembre de 1847, para cerrar sus sesiones por falta de quórum.⁹

Las juntas preparatorias del siguiente Congreso comenzaron a reunirse en Querétaro en el mes de enero de 1848; sus sesiones se reanudaron de manera formal el 1° de mayo de 1848 y se clausuraron hasta el 14 de diciembre de 1849.

El siguiente Congreso operó de manera normal durante todo su período, del 1° de enero de 1850 al 31 de diciembre de 1851. Le sucedió el Congreso que se inició de enero de 1852 al 24 de enero de 1853, pero fue disuelto por las fuerzas armadas a raíz de las órdenes de Juan Bautista Ceballos, presidente interino de la República. Este Congreso sentó un precedente al iniciar un proceso de responsabilidad política contra el presidente Ceballos, a quien hubiesen removido de no ser por la clausura forzada de sus sesiones mediante la violencia. Guillermo Prieto narró la sesión del 19 de enero de 1853, cuando el ejército irrumpió con cien elementos en las instalaciones del Congreso.

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla, el 24 de septiembre de 1855 Juan Álvarez designó una junta de representantes para que el 4 de octubre nombrara al presidente interino, quien a su vez convocaría a un Congreso Constituyente. La presidencia de esta junta recayó en Valentín Gómez Farías, siendo Melchor Ocampo su vicepresidente y Benito Juárez su secretario.

Nombrado Juan Álvarez como presidente interino de la República, el 17 de octubre de 1855 lanzó la convocatoria para elecciones del Congreso Constituyente, el cual tendría que sesionar a partir del 18 de febrero del año siguiente, en la ciudad de Dolores Hidalgo, Guanajuato. Debido a la renuncia de Álvarez, Ignacio Comonfort tomó posesión del Poder Ejecutivo y modificó el 26 de diciembre de 1855 la convocatoria a elecciones, para cambiar la residencia del Congreso a la ciudad de México. Esta fue, entonces, la primera ocasión que se se propuso celebrar un Congreso Constituyente Federal fuera de la ciudad de México; Venustiano Carranza lograría tal propósito en 1916.

El Congreso debatió desde el 14 de febrero de 1856, fecha en la que se iniciaron las sesiones de la junta preparatoria bajo la presidencia de Ponciano Arriaga, hasta el 5 de febrero de 1857, cuando concluyeron solemnemente con

⁹ Manuel González Oropeza y Pedro A. López Saucedo, *Las resoluciones judiciales que han forjado a México*, Vol. 2, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX. 1825-1856*. 1ª reimp., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, (Comisión del Poder Judicial de la Federación para el Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución).

la aprobación de la Constitución bajo la presidencia de Valentín Gómez Farías.¹⁰

Durante un año se conjuntaron los liberales más importantes que forjarían las instituciones políticas que están en vigor actualmente, a pesar de las múltiples reformas constitucionales que se han verificado desde el 24 de enero de 1861. Algunos, como José María Iglesias o Benito Juárez, no participaron como diputados constituyentes, pero apoyaron el debate parlamentario a través de sus comentarios periodísticos o de sus funciones en los ministerios de Comonfort. Otros, como Francisco Zarco, además de participar en sus debates escribirían en los periódicos crónicas y editoriales de los debates verificados en el seno de Comisiones o del Congreso en pleno. Fue la publicidad de los debates lo que podría caracterizar con mayor acierto a este Congreso, que contrasta con el sigilo y discrecionalidad con que se verificaban las anteriores sesiones de muchos Congresos precedentes.

La Constitución de 1857 es símbolo de la paz y el orden liberales, después de su promulgación hubo muchas revoluciones e intervenciones, pero nadie discutiría a partir de entonces la normativa constitucional; ella forjó el principio de la supremacía constitucional.¹¹ El desorden se provocaría por vicios de los poderes constituidos, generalmente del Ejecutivo, pero nunca por el deseo de cambiar la Constitución, sino antes bien para lograr su respeto y vigencia. Por ello se organizaron ejércitos constitucionalistas como los de Porfirio Díaz y Venustiano Carranza, para hacer respetar la violada Constitución de 1857. Aunque el golpe de Estado de Comonfort podría considerarse la excepción, el movimiento de Juárez desde la presidencia de la Suprema Corte de Justicia confirma esta hipótesis.

Consecuencia de la estabilidad constitucional lo fue el hecho de que a partir de 1857 los congresos observan un orden numeral continuo, a pesar de las sustanciales reformas de 1874 y 1917. Es decir, que las legislaturas ya no han interrumpido su secuencia desde 1857 hasta la fecha. Esta característica formal da cuenta del respeto y lealtad hacia la Constitución de 1857.

Como producto de la Revolución de Ayutla, el pueblo mexicano se reunió el 14 de febrero de 1856 en la ciudad de México para celebrar la primera junta preparatoria de su Congreso Constituyente. Ponciano Arriaga, de San Luis Potosí, fue elegido presidente de esta junta, Mariano Yañez fue designado vicepresidente, en tanto que León Guzmán, José María Cortés Esparza, Isidoro Olvera y Juan de Dios Arias fungieron como secretarios.

La solemne sesión de apertura del Congreso Constituyente se celebró el 18 de febrero, a la cual concurrió el presidente Comonfort. El salón sede se encuentra

¹⁰ Manuel González Oropeza, "La Constitución de 1857", en Revista de *Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, Año 13, Núm. 13, México, 1989, p. 289-325.

¹¹ *Homenaje de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en nombre del Poder Judicial de la Federación al Código de 1857 y a sus autores los ilustres constituyentes (Homenaje a la Constitución de 1857)*, introducción de Franco Carreño, Hilario Medina y Agapito Pozo, México, SCJN, 1957, XXI-303 p. (1957, Año de la Constitución de 1857 y del pensamiento liberal mexicano).

todavía en el lado oriente, en el segundo piso, del patio principal del Palacio Nacional en la ciudad de México.

Entre los diputados constituyentes no hubo ningún clérigo, a diferencia del Congreso Constituyente de 1824, y sus ilustres nombres son parte de la pléyade más numerosa de estadistas mexicanos: Valentín Gómez Farías, el primer liberal mexicano; Francisco Zarco, el primer cronista parlamentario; Anastasio Cañedo, teórico de la nacionalización de bienes eclesiásticos; Joaquín Ruiz, el valiente increpador de Santa Anna; Guillermo Prieto, el poeta financiero; Melchor Ocampo, el liberal más radical; Luis de la Rosa, el diplomático por excelencia; Santos Degollado, el militar ilustre; Vicente Riva Palacio, el republicano convencido; Jesús Camarena, el gobernador liberal; Ignacio I. Vallarta, el gran jurista político; Ignacio Ramírez, el luchador social; Miguel Lerdo de Tejada, el desamortizador eclesiástico; José María del Castillo Velasco, el primer tratadista de Derecho Constitucional y Administrativo; así hasta reunir un total de 178 diputados.

Se nombraron trece comisiones, entre las cuales la más importante fue la de Constitución, encomendada para elaborar el proyecto de *Carta Magna* que se sometería a discusión ante el pleno del Congreso. El primer presidente del Constituyente, Ponciano Arriaga, lo fue de la comisión de Constitución, en la cual también se encontraron los diputados Yáñez, Olvera, Romero, Díaz, Cárdenas, Guzmán y Escudero y Echánove.

Entre los diputados liberales existía un grupo, también selecto, en el que la moderación y sus tendencias conservadoras fueron manifiestas: Marcelino Castañeda, exgobernador de Durango durante el centralismo y exministro de la Suprema Corte con Santa Anna; Mariano Arizcorreta, político prominente durante el régimen de Porfirio Díaz; Juan Antonio de la Fuente; Juan E. Barragán; Vicente López; José Eligio Muñoz, ilustre procurador de Justicia en el futuro; Antonio Aguado, y Pedro Ampudia entre otros. Todos participaron con sus luces en el Congreso y desde la apertura del mismo motivaron no sólo grandes debates, sino que organizaron las labores del Congreso al ocupar, mensualmente, la Presidencia del mismo.

Las sesiones ordinarias del Congreso Constituyente comenzaron desde el 18 de febrero de 1856. De esta fecha hasta la juramentación de la Constitución habría de transcurrir casi un año, lleno de interés para el debate parlamentario y repleto de incidentes. La exposición de motivos del Proyecto de Constitución que habría de presentar la Comisión correspondiente no fue leída sino hasta la sesión del 16 de junio de 1856, y la discusión en lo general comenzó el 4 de julio del mismo año. El Congreso Constituyente tendría a costas muchísimas funciones, ya que debería funcionar tanto como legislador ordinario como revisor tanto de los actos de la dictadura de Santa Anna y de los del propio presidente interino, Juan Álvarez.

El 29 de abril de 1856 se anunció la aprobación del acuerdo presentado por la Comisión de Policía, en el cual se dispuso que en las galerías de la Cámara hubiese una tribuna exclusiva para los periodistas. Con ello se cumplía con el anhelo de hacer públicas las sesiones del Congreso. Francisco Zarco diría al

respecto: “Examínese la historia de las asambleas legislativas y se verá siempre que la prensa ha sido una segunda tribuna”.

Por otra parte, la independencia del Congreso se templó cuando por primera vez en la historia constitucional se suprimió el ceremonial de asistir a la Catedral Metropolitana para celebrar un *Te Deum*, con el objeto de que las “luces celestiales descendieran sobre los espíritus de los diputados.” Los representantes del pueblo mexicano surgidos de una revolución no requerían de esa apelación metafísica, cuando la cruenta realidad les imponía su verdadera obligación.

En la prensa era tal la avidez por formar opinión y conciencia del texto constitucional, que tan pronto como se presentó el proyecto de Constitución se le reprodujo íntegro en los periódicos, aún antes que en el Boletín Oficial. De esta manera, el famoso diario *El Siglo Diez y Nueve* publicó un número especial el 18 de febrero de 1856, en donde se reprodujo dicho texto. A partir del 23 de junio del mismo año, José María Iglesias inició una sección en el mismo periódico titulada “Cuestiones Constitucionales”, en la que de manera periódica argumentaba sobre lo expuesto y no sólo reseñaba sobre los debates que se iban desarrollando en el Congreso Constituyente.

Por su parte, *El Monitor Republicano* creó una nueva sección en sus columnas con el título de “Manifestaciones”, a través de la cual se reproducían los comentarios y opiniones del público sobre la Constitución discutida.

El escenario estaba dispuesto para los trabajos del Congreso que resultó ser un volcán, ya que en su estructura se debatían no sólo liberales y conservadores, sino que entre los propios liberales había los llamados “puros o radicales” y los “moderados”, entre los que se insertaban los seguidores del presidente Comonfort. La confrontación entre liberales puros y conservadores favoreció que los liberales moderados adquirieran una gran relevancia, pues a pesar de tener una proporción numérica pequeña, llegaron a desempeñar un papel destacado al constituirse en una tercera opción.

El choque de las facciones políticas representadas no aguardó un solo día, y desde el tercero de discusiones, correspondiente al 7 de julio, Marcelino Castañeda presentó un proyecto para que el Congreso dejara de discutir el nuevo texto constitucional y en su lugar aprobara la reexpedición de la Constitución de 1824 con su Acta de Reformas de 1847. De forma engañosa, Castañeda aparecía como un devoto defensor de la primera Constitución federal, pues había incluso el precedente de que como gobernador de Durango, durante el período centralista, había propuesto que se restituyera a la Constitución de 1824 con las reformas pertinentes. De inmediato fue desechada su propuesta, pero en la sesión secreta del 23 de julio se leyó nuevamente un proyecto similar, ahora suscrito no sólo por Castañeda, sino también por Arizcorreta, Revilla, Escudero, Villagrán, Fernández Alfaro, Velázquez, Gómez Tagle y Díaz González.

Tocó argumentar contra esos proyectos a Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera y José María del Castillo Velasco, quienes concluyeron su intervención

enfaticando que la revolución había provocado muchas víctimas y sacrificios, y había costado al país mucha sangre como para volver al estado de cosas anterior. En efecto, el desarrollo histórico del país no podía retroceder a los tiempos en que se había eliminado a Iturbide, ya que desde entonces habían transcurrido más de treinta años, en los cuales se dieron grandes pasos a favor de los derechos del hombre. La nueva Constitución confirmaría el régimen federal, tal y como había ocurrido en 1824, pero además plasmaría una declaración de derechos del hombre, algo que se había evitado hasta entonces.¹²

No obstante, el mismo día del segundo proyecto, el 23 de julio, fue presentada otra proposición muy semejante por Santos Degollado, Joaquín Degollado, Rosas, Barragán, García Granados, Vallarta, Lemus, Herrera, Rojas, Sierra, Morales, Langlois, Fernández Alfaro, Velázquez, Aranda y Dorantes y Ávila; dicha iniciativa se pronunciaba igualmente porque el proyecto de Constitución fuera el texto de 1824, sobre el cual se deberían comenzar a discutir las reformas.

Pero la mayoría de los diputados “puros”, aunque coincidían en el régimen federal de la Carta de 1824, se proponían garantizar los derechos del hombre y subordinar el Poder Ejecutivo al Legislativo, entre otras cuestiones que resultaban contradictorias con el espíritu de aquella Constitución. Ninguna Constitución, como la de 1857, plasmaría el predominio del Congreso sobre los demás poderes, particularmente el Ejecutivo.

Aunque superado este punto de vista y presentado el proyecto de nueva Constitución para su discusión, en agosto de 1856 se fundó el periódico *La Opinión* por Ignacio Montero, con la clara intención de persistir en la propaganda a favor de la aprobación de los proyectos de su filiación, pues en marzo de 1856 promovió el levantamiento conservador de Castañeda y Arizcorreta.

El sector conservador del país no se había dado por vencido, ni con la salida de Santa Anna, ni con la presencia de algunos de sus representantes en el Congreso Constituyente, ni con la prensa periódica en Puebla de Antonio Haro y Tamariz. Sufragado y sostenido por el clero de ese estado, Comonfort, al frente del ejército, venció la rebelión y el día 31 del mismo mes y año aplicó como sanción al clero solapador la intervención del poder público sobre sus bienes. Con este escarmiento, el sector liberal del país comenzó a pedir más medidas en contra del clero nacional.

¹² *Idem.*, p. XVII. En el discurso pronunciado por Hilario Medina, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 5 de febrero de 1957 señaló: “De la rica herencia que recibimos de aquel código [Constitución de 1857] ocupan lugar preferente Los Derechos del Hombre, hoy Garantías Individuales, y el Amparo. Aquellos hombres se adelantaron a otros muchos países al afirmar en el artículo 1 ‘El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. Todas las leyes y todas las autoridades del país deben sostener y respetar las garantías que otorga la presente Constitución.’ Este enunciado no es el de un estéril individualismo como se ha dicho; es mucho más que una doctrina social: es el concepto filosófico del hombre, la humanidad.”

Por otra parte, con relación a la aprobación de la Ley Juárez sobre la administración de justicia, se rindió dictamen el 12 de abril de 1856, en donde se polarizaron las opiniones sobre el papel del clero: “¿Quién dejará de atribuir en gran parte los males que hemos sufrido a la existencia de las prerrogativas y exenciones que con tanto ahínco defienden los amigos del retroceso? Si, pues, por resultado práctico, antes encubiertos y ahora es altamente perniciosa al progreso de la nación, nada tan justo, tan político, tan conveniente, como aprobar, bajo este respecto, la ley de administración de justicia, que fue un gran paso para la conquista de la igualdad republicana”. Y así fue aprobada en las sesiones del 21 y 22 de abril de 1856. La separación entre el Estado y la Iglesia comenzó con estas discusiones; sin embargo, no resultó fácil ni rápido, pues la libertad de cultos no pudo ser aprobada en esa ocasión, sino hasta 1873.

El Congreso Constituyente tuvo, sin embargo, que librar varios conflictos con el Poder Ejecutivo interino. Para entonces no había partido político o facción que estuviese aliada. Los moderados, los puros y los conservadores estaban totalmente distanciados, pues cada uno se sentía agraviado por algún acto del otro grupo. A los liberales puros de les acusaba de intemperados por su juventud. Zarco, en las páginas de *El Siglo XIX*, recogió la acusación el 24 de junio de 1856 y argumentó:

Verdad es que en el Congreso hay una mayoría de hombres nuevos; pero estos hombres nuevos, no porque no han servido bajo todos los regímenes, no porque no han sido ministros, no porque les falte habilidad para intrigar y lleven a cabo torpes manejos, deben ser vistos con desdén por los que se sueñan hombres del Estado. Los hombres nuevos de la asamblea, son los elegidos del pueblo, son los hijos de la última revolución que proclamó la reforma, y si no tienen esa facilidad de algunas celebridades parlamentarias para defender indistintamente el pro y el contra de una cuestión, y jugar a un tiempo con todos los partidos, tienen, sí, profundas convicciones, tienen fe en las ideas democráticas, valor para llevarlas a cabo, y obran conforma a su conciencia sin doblegarse a las órdenes de ningún jefe.

Según María del Carmen Ruiz Castañeda, los motivos secundarios que se agolparon para alejar a Comonfort del Congreso, fueron los despachos militares expedidos por Santa Anna y la discusión de la probable anexión de Coahuila a Nuevo León. Por otra parte, la prensa conservadora fustigó esas divergencias.

El 6 de junio de 1856 se suscitó un debate sobre la revisión de un decreto de Santa Anna que había permitido de nuevo la entrada de la Compañía de Jesús a México. Ignacio I. Vallarta, defendiendo el dictamen de la comisión, propuso la derogación del decreto con la consecuente prohibición del establecimiento de los jesuitas; con este motivo, los conservadores argumentaron que si se votaba así se atentaría contra la religión, a lo cual Vallarta manifestó que los jesuitas sólo eran una forma de organización dentro del culto católico pero no eran el culto por sí mismo.

El siguiente punto sobre religión fue la aprobación de la ley de desamortización de bienes eclesiásticos, que por obra de Miguel Lerdo de Tejada se expidió el

26 de junio de 1856 dentro de las sesiones del Congreso Constituyente. El arzobispo de México protestó de forma enérgica por la ley, y propuso que se sometiera a la decisión del Papa esta materia. Ezequiel Montes, en su carácter de Secretario de Justicia, le respondió que en asuntos nacionales ninguna otra autoridad, más que la nacional, tenía la facultad de decidir. La excomunión para todo aquél que jurara obediencia a la nueva Constitución fue la reacción de la Iglesia Católica.

El 10 de julio de 1856 empezaron las discusiones más importantes sobre el título primero de la Constitución, relativo a los derechos humanos. Su inspiración fue primordialmente la declaración francesa de derechos humanos promulgada el siglo anterior. El primer debate ocurrió cuando Ignacio Ramírez se atrevió a impugnar el preámbulo del proyecto constitucional, en el cual se invocaba el nombre de Dios. Ramírez refuta esta alusión, ya que “es muy respetable el encargo de formar una Constitución para que yo la comience mintiendo”, y aseveró que no había tal representación divina para promulgar la Constitución. “La Comisión, prosigue Ramírez, por medio de estas palabras, nos eleva hasta el sacerdocio (...) nos obliga a caminar de inspiración en inspiración hasta convertir una ley orgánica en un verdadero dogma”.

La Constitución se promulgaba por la soberanía del pueblo, la cual era inalienable, indelegable –concepción Rousseauiana- e imprescriptible. “El artículo constitucional –mencionó Del Castillo Velasco- dice reside y no residió (en el pueblo), porque aunque para el establecimiento de un gobierno delega el pueblo algunas de las facultades de su soberanía, no las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga el ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquellos funcionarios públicos que establece la propia Constitución, pero conservando siempre la soberanía, de manera que ésta reside constantemente en el pueblo”.

“El poder público se instituye para beneficio del pueblo –prosigue Del Castillo-, porque éste, al constituir un gobierno, no instituye un soberano, sino un delegado y como no puede ser que el pueblo quisiera obrar en contra suya, sino en su bien, necesariamente el establecimiento y la institución del poder es para bien del pueblo”.

En el artículo 40 del proyecto de Constitución se establecía que a partir del año 1860, para ser ciudadano, se requeriría saber leer y escribir. Esta disposición causó conmoción y permitió apreciar el avance político que hizo el Congreso sobre esta materia, no obstante al final este requisito fue suprimido. El diputado Peña y Ramírez objetó la disposición, ya que “las clases indigentes y menesterosas no tenían ninguna culpa”, debido a que es obligación del poder público velar por la instrucción pública.

Al continuar las discusiones, hubo un debate en torno a la forma de elección popular que se debería adoptar para la renovación de los poderes. Según Zarco y Ramírez, las elecciones deberían ser directas, mientras que Olvera y Moreno opinaban que lo conveniente, dada la ilustración de la población, era una elección indirecta. Zarco y Ramírez aseveraron que la elección indirecta lo sería tan sólo de la voluntad de un grupo de electores y no del pueblo, por lo

que insistieron en el contacto popular directo. Durante todo este siglo campeó la elección indirecta.

El primer Congreso constitucional posterior al Constituyente se instaló en el mismo año de 1857, y en él participaron varios diputados que habían participado en aquél. Por no haber número suficiente de diputados, el primer Congreso abrió sus sesiones hasta el 8 de octubre de 1857 y funcionó durante poco tiempo, pues el 20 de diciembre del mismo año, debido al pronunciamiento de Comonfort a través del Plan de Tacubaya, se le clausuró y se aprehendió a su presidente Isidoro Olvera. De esta manera comenzaría la guerra de Reforma.

El Poder Legislativo interrumpido por la guerra civil, se reinstaló a través del segundo Congreso el 9 de mayo de 1861, que comenzó con un período extraordinario de sesiones, funcionando de esta forma hasta el 31 de julio de ese mismo año. Este Congreso es el primero en el cual los diputados, en lugar de juramentar ante la *Biblia*, protestaron el cargo sobre las Leyes de Reforma. Con este mismo Congreso comenzó la práctica de nombrar comisiones para “visita” a los Ministerios o Secretarías del Ejecutivo.

De la misma manera, este Congreso varió el período ordinario de sesiones y trasladó su inicio al 15 de septiembre de 1861, conmemorando así la independencia mexicana y cambiando la antigua fecha del 1° de enero para inicio de sus sesiones. Cabe mencionar que en los anteriores gobiernos se celebraba la independencia el 27 de septiembre, pues en dicha fecha se consumó el movimiento con el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

Con la Constitución de 1857 se establecieron dos períodos de sesiones y una diputación permanente. La diputación permanente había sido creación de la Constitución, para sustituir parcialmente las funciones del Consejo de Gobierno que había funcionado desde 1824 hasta 1853. Esta diputación volvió a convocar a sesiones extraordinarias el 21 de agosto y se instalaron el 29 del mes de septiembre de 1861. En este período, el Congreso pidió la renuncia de Juárez, quien le contestó que la Ley Electoral de 1857 no le permitía presentar dicha renuncia. Igualmente, el segundo Congreso exculpó a Santos Degollado de las acusaciones formuladas en su contra ante el Congreso Constituyente.

Este interesante Congreso cerró su primer período el 15 de diciembre de 1861, mientras que el 15 de abril de 1862 volvió a abrirse, concluyendo su último período el 1° de junio de 1862.

Después sobrevino la invasión francesa y de manera tardía, en septiembre de 1862, se instauró el tercer Congreso, que tendría un atropellado primer período de sesiones por falta de *quórum*. Al alcanzar un segundo período de sesiones en abril de 1863, se acordó otorgarle facultades extraordinarias al presidente de la República y, prácticamente, desintegrarse el 27 de mayo de 1863 con la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, que a la sazón era diputado.

El 16 de junio de 1863 el ejército francés decidió constituir una Junta Superior de Gobierno, integrada por 35 individuos designados, que nombrarían a un

Poder Ejecutivo Colegiado y que también votaría a los 215 integrantes de la Asamblea de Notables, la cual funcionaría como órgano Legislativo.

La Asamblea de Notables comenzó a sesionar el 8 de julio de 1863 bajo la presidencia de Teodosio Lares, presentando desde esta primera sesión un dictamen sobre la forma de gobierno y debatiendo sobre la monarquía moderada que situó a México bajo el virtual protectorado de Francia.

La legislación imperial fue prolija e importante. Además del Estatuto Orgánico del Imperio que constituyó a México como monarquía, se expidió el primer Código Civil del país y se avanzó en la elaboración de los otros códigos según el modelo napoleónico.

El 21 de junio de 1867 concluyó el Segundo Imperio Mexicano y al mes siguiente el presidente Benito Juárez convocó a elecciones, en las cuales resultó reelecto. De esta manera, su estancia en el poder se prolongó por otros cuatro años.

El primer Congreso republicano que se inauguró después de la invasión francesa, abriendo sus sesiones el 18 de diciembre de 1867 y fue considerado como el IV Congreso Constitucional. Su cronista fue Pantaleón Tovar (*Historia parlamentaria del Cuarto Congreso Constitucional*, 1872), quien fue testigo del gran reto que tuvo esta Legislatura al reconstruir el país después de la prolongada guerra civil. La amnistía para quienes habían colaborado con el Segundo Imperio ocupó gran parte de los trabajos de este Congreso.

A partir del 15 de septiembre de 1869 se inauguraron las sesiones del quinto Congreso Constitucional y con ello la tradición de inaugurar las sesiones el día del inicio de la independencia. Este Congreso fue de gran trascendencia para la definición de las relaciones entre la Federación y los Estados, en particular en lo que se refería a la responsabilidad política y al auxilio federal. El desarrollo del trabajo parlamentario requirió de más de cuarenta comisiones integradas cada una de ellas con tres miembros, lo cual fue una innovación.

Este V Congreso contribuyó con las instituciones constitucionales quizá como ningún otro, pues conoció de acusaciones contra el gobernador de Querétaro, Julio María Cervantes; de Chiapas, José Pantaleón Domínguez, y de Oaxaca, Félix Díaz. Asimismo, actuó contra el diputado Juan Carbó por responsabilidad oficial. En este Congreso se propuso la creación de un procedimiento constitucional ante el Poder Judicial, para dirimir controversias sobre competencias entre los Estados y la Federación. Este procedimiento se incluiría en 1917 con el nombre de “controversias constitucionales”, que son la esencia de los procedimientos sustanciados actualmente ante la Suprema Corte de Justicia.

Con cuatro periodos de sesiones, este quinto Congreso terminó el 31 de abril de 1871 bajo la presidencia de Ezequiel Montes.

La madurez parlamentaria que se perfiló en este Congreso continuó mostrándose durante el sexto Congreso Constitucional. El presunto diputado

Manuel María de Zamacona explicó, durante el proceso de calificación de credenciales, las etapas que el Colegio Electoral debía observar:

1. Instalación de la junta previa.
2. Celebración de la junta previa, donde se examina si están las condiciones necesarias para que sea celebre la junta preparatoria.
3. Celebración de la junta preparatoria, donde se verifican los poderes de los presuntos diputados para recibir la protesta de ley y organizar la mesa del Congreso.
4. Instalación del Congreso, a cargo del presidente de la Comisión Permanente del Congreso anterior.

La integración de este Congreso fue problemática. La discusión interminable de las credenciales de los presuntos diputados provocó que la relación de diputados de esta Legislatura no se diera a conocer de manera pública. Sin embargo, con estos diputados, que fueron aprobados por el Colegio Electoral sin expresar su Distrito, el 16 de septiembre de 1871 abrió su primer periodo de sesiones el sexto Congreso, siendo su primer presidente Gabriel Mancera.

El artículo 62 de la Constitución de 1857 determinaba que durante cada año del bienio de las Legislaturas hubiera dos períodos ordinarios de sesiones: el primero empezaría el 16 de septiembre hasta el 15 de diciembre y el segundo sería del 1° de abril al 31 de mayo.

Como las leyes electorales no requerían la vecindad ni el origen de los diputados en sus respectivos distritos, lo cual comenzaría a exigirse a partir de la ley de 1911, gran número de diputados eran electos simultáneamente en varios Distritos del mismo o distintos estados, por lo que la Ley Electoral de 1857 estableció en su artículo 41 la regla de que un diputado electo simultáneamente en dos o más distritos debería optar por representar:

- a) El distrito en el que fuere vecino, o en caso contrario
- b) El distrito por el que fuere natural, o
- c) El distrito por el que decidiera la suerte.

Los suplentes asumirían la representación de los distritos restantes. Una de las discusiones más acaloradas fue la relativa a la naturaleza y límites de las facultades extraordinarias para legislar, que tuvo lugar del 10 de noviembre al 2 de diciembre de 1871, y en cuyo desarrollo hubo muchas críticas para el presidente Juárez, quien había ejercido esta prerrogativa.

La clausura de esta Legislatura se verificó el 31 de mayo de 1873, siendo Manuel Romero Rubio su presidente. La Comisión Permanente de esta Legislatura nombró una comisión especial para instalar el siguiente Congreso.

En la Junta previa de agosto de 1873, esa comisión elaboró una lista de los presuntos diputados del Séptimo Congreso Constitucional y procedió a designar la presidencia, dentro de dicha lista, a la comisión de poderes del nuevo Congreso. Las sesiones abrieron el 16 de septiembre de 1873 bajo la presidencia de Nicolás Lemus, siendo su clausura el 31 de mayo de 1875 con

Julio Zárate como presidente. Entre los logros de este Congreso se encuentran las reformas constitucionales del 25 de septiembre de 1873 y del 13 de noviembre de 1874, que incluyeron las Leyes de Reforma y la reforma legislativa de Juárez a la Constitución, entre las que se encontró la de reinstaurar el Senado, con facultades exclusivas.

En este Congreso se ventiló en la Suprema Corte de Justicia un juicio de amparo que resalta en los *Anales de la Jurisprudencia Mexicana*: el Amparo Morelos. Este caso judicial fue conocido así, porque versó sobre la legitimidad del gobernador de Estado de Morelos, quien se había reelecto en el cargo, contra lo dispuesto por la Constitución estatal, la cual si bien se había pretendido reformar para permitir la reelección, la reforma no había seguido el procedimiento mandado por ella misma, y por lo tanto, carecía de validez. En este caso, la Suprema Corte desconoce la declaratoria de elección que mediante decreto la Legislatura del Estado había expedido, siendo, en consecuencia, una abierta confrontación con la facultad de calificación electoral que los Congresos Mexicanos se habían arrogado desde los inicios de nuestra vida independiente. Hay que señalarlo, que este fue el inicio de la justicia electoral en nuestro país.

No obstante, en 1875, contra la resolución de la Suprema Corte, este Congreso Federal aprobó un decreto creando la doctrina de no justiciabilidad de cuestiones políticas y poniendo fuera del alcance de la justicia, las resoluciones de los Congresos como colegios electorales. Esta doctrina legislativa fue terminada en 1996 con los tribunales electorales que nuestra Constitución estableció.

El VIII Congreso Constitucional fue el primero bicameral, bajo la reformada Constitución de 1857. Comenzó el 15 de septiembre de 1875 y el Senado atrajo la atención pública. Agapito Pizá fue su primer cronista a través de su *Historia Parlamentaria de la Cámara de Senadores* (1882) Este Congreso enfrentó y definió los procedimientos legislativos, además de fijar las normas que regularían las relaciones entre ambas Cámaras. Su última sesión se celebró el 31 de mayo de 1878, por lo que la duración de este Congreso fue de tres años, debido a la interrupción que sufrió durante la Revolución de Tuxtepec en 1876.

El siguiente Congreso constitucional, ya porfirista, inició el 16 de septiembre de 1878 y concluyó el 31 de mayo de 1880. La influencia de Porfirio Díaz comenzó a erosionar la independencia de este Congreso, que aprobó la reelección mediata, después de transcurrido un período presidencial.

A partir del décimo Congreso Constitucional la normalidad en los períodos bianuales no fue perturbada gracias a la paz porfiriana, y la sombra del Ejecutivo Federal se impuso en su recinto, dominándolo de manera férrea.

La libertad volvió al Poder Legislativo hasta el vigésimo sexto Congreso, ya que la revolución social triunfante garantizó, a través de la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, elecciones libres y representantes populares en total

cabalidad. Esta Legislatura comenzó el 15 de septiembre de 1912 y fue obligada por Victoriano Huerta a clausurar sus sesiones en octubre de 1913.

Esta Legislatura fue el semillero del Congreso Constituyente de Querétaro, no sólo por los 31 diputados que integraron ambos órganos de representación, sino por las ideas y argumentos que aparecieron en la XXVI Legislatura: el requisito de vecindad de los candidatos, la función de investigación del Poder Judicial, el parlamentarismo frente al presidencialismo, fueron algunos temas recurrentes en el Congreso Constituyente surgidos a raíz de esta Legislatura.

El Congreso Constituyente que se reunió en Querétaro de noviembre de 1916 a febrero de 1917 fue peculiar por diversas razones. Como era de suponerse, no recibió ni coincidía ningún número de identificación, pues no era una legislatura ordinaria. A diferencia de todos los constituyentes anteriores, éste fue el primero que sesionó fuera de la ciudad de México, como ya lo señalamos, con el propósito de aprobar una serie de reformas sustanciales a la Constitución de 1857. Este único propósito aparta a la Asamblea de Querétaro de todos sus representantes, puesto que las anteriores habían funcionado como Congresos ordinarios, expidiendo leyes y debatiendo decretos no relacionados necesariamente con la Constitución. En cambio, en 1916 el Congreso sólo se reunió un par de meses para discutir un nuevo proyecto de Constitución.

La convocatoria del primer jefe del Ejército Constitucionalista fue publicada el 19 de septiembre de 1916, y el Congreso Constituyente comenzó sus labores el 1º de diciembre del mismo año, dándolos por concluidos el 5 de febrero de 1917 con la expedición de la Constitución que aún nos rige.¹³

Parlamentarismo

Después del Congreso Constituyente prosiguió la XXVII Legislatura, que se reunió el mismo año de 1917. La existencia de comisiones en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión obedece a los criterios de división del trabajo de estos cuerpos legislativos y de la especialización en dicho trabajo. Es un hecho de fácil comprobación que las asambleas legislativas se toman cada vez menos viables para desarrollar en su totalidad el abrumador trabajo parlamentario, de allí que los proyectos legislativos sean en su mayoría producto de un grupo de especialistas sin el carácter de parlamentarios y no de iniciativas de legisladores.

¹³ Manuel González Oropeza, *El Congreso Constituyente Federal en Querétaro*, en: *80 Aniversario Homenaje de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Senado de la República, LXI Legislatura, 1997, México, p. 145-156; "El congreso constituyente mexicano 1917, teoría e incidencias," en: *Altamirano Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero*, Año 3, Segunda época, febrero-marzo del 2000, No. 14, LVI Legislatura, Chilpancingo, Guerrero, p. 55-78; "El Congreso Constituyente de Querétaro (1916-1917)," en: *Revista Lex, Difusión y Análisis. Suplemento Ecología*, No. 150, Tercera Época, Año XI, Diciembre de 2007, Editora Laguna, México, p. 18-26.

La existencia de comisiones en el seno de las Cámaras fue connatural a la reglamentación del Congreso. Desde el primero y mal denominado *Reglamento del Soberano Congreso*, decretado por el Congreso Constituyente del 25 de abril de 1823, ya se prevén y clasifican dos grandes tipos de comisiones cuyo criterio aún es válido hoy en día: comisiones permanentes y especiales. Este reglamento previno en su artículo 67, el cual señala:

Para facilitar el curso y despacho de los negocios se nombrarán comisiones particulares que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución, a este efecto se les pasarán todos los antecedentes, pudiendo ellas pedir por medio de sus presidentes las noticias, expedientes o constancias que necesiten, no siendo de aquellas que exijan secreto cuya violación pudiera ser perjudicial al servicio público.

Esta primera Ley Orgánica, denominada *Reglamento*, porque no requería la promulgación del Ejecutivo y, en consecuencia, no podían ser votadas, previó diecisiete comisiones permanentes, cuya característica consistió en que funcionarían durante el periodo en que la Legislatura durara electa. Estas comisiones originarias fueron: de Constitución, Legislación, Gobernación, Justicia, Relaciones Exteriores, Guerra y Marina, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública, Hacienda, Agricultura, Minería, Artes e Industria. Comercio, Infracciones de Constitución, Libertad de Imprenta, Policía y Gobierno Interior y, finalmente, Peticiones (artículo 69).

Por otra parte, la ley estructuró seis comisiones especiales, cuyas funciones serían transitorias. Estas comisiones fueron: de Poderes, Patronato y Concordato, Moneda, Colonización o Población, Manifiesto y de Corrección de Estilo. Esta ley, que marcó la pauta para las subsecuentes reglamentaciones, determinó ciertos principios que es conveniente considerar:

- a) Creación y supervisión flexible de comisiones, tanto permanentes como especiales, por parte de las Cámaras (artículo 71).
- b) Integración mínima y máxima de las comisiones, con cinco y nueve miembros respectivamente.
- c) Designación de los integrantes de las comisiones por parte del presidente y cuatro secretarios del Congreso (artículo 73).
- d) Membresía limitada a dos comisiones permanentes como máximo (artículo 74 y 75).
- e) Libre asistencia de los miembros del Congreso a las sesiones de trabajo de cualquiera de las comisiones (artículo 77).
- f) Uniformidad de comisiones en ambas cámaras.

El sistema de Comisiones que se originó en el Parlamento inglés y se trasplantó al Congreso de los Estados Unidos, había recibido un incipiente desarrollo para los años en que México logró su independencia y reorganización. En los Estados Unidos, apenas en 1802, se había instaurado con carácter permanente a una comisión, y hacia 1816 se había implementado la creación de comisiones de conformidad con las áreas de la administración pública, sobre todo para vigilar el ejercicio presupuestal de las seis dependencias administrativas.

La segunda Ley Orgánica del Congreso, mal llamada *Reglamento Parcial del Gobierno Interior*, fue publicada el 23 de diciembre de 1824. Entre las modificaciones que introdujo se cuenta, en primerísimo lugar, la creación de una nueva comisión permanente cuya vigencia ha sobrevivido desde entonces como la Gran Comisión, ahora sustituida por la Junta de Coordinación Política.

Su integración se determinó por los diputados o senadores más antiguos de cada uno de los estados o territorios representados ante el Congreso. Este es un principio de antigüedad propio de los países con carrera parlamentaria y que en México no existe precisamente por la ausencia de dicha carrera. La atribución de la Gran Comisión ha consistido, desde entonces, en nombrar a los miembros de las comisiones permanentes y especiales (artículo 58) ante una mayoría absoluta de votos de sus integrantes.

Esta ley fue la primera en otorgar el carácter subordinado de las comisiones al pleno del Congreso. Dicha característica ha persistido en nuestro sistema de comisiones a diferencia de otros sistemas como el de los Estados Unidos, el cual permiten a las comisiones en la práctica parlamentaria meter los proyectos y no someter los dictámenes correspondientes al pleno del Congreso. Aunque en México la práctica parlamentaria ha observado que las comisiones respectivas pueden no rendir de hecho algunos dictámenes, y sólo los reviven decenas de años después para el solo efecto de archivarlos, por “extemporáneos”; la regulación del Congreso prescribe desde 1824, como regla, que: “cuando alguna comisión creyere que conviene demorar o suspender el curso de algún negocio, nunca podrá hacerlo por sí mismo, sino que abrirá dictamen exponiendo esa conveniencia a la Cámara en sesión secreta y la resolución será publicada” (artículo 69). Esta tendencia se complementó con la disposición (artículo 86) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del 20 de diciembre de 1897, que vinculó a las comisiones para que rindieran su dictamen dentro de los quince días posteriores a la recepción del proyecto.

Esta ley fue adicionada el 2 de febrero de 1828 para incluir por primera ocasión la denominada “sección” del Gran Jurado, en los asuntos de responsabilidad política. Aunque esta adición, así como la ley sobre ella, que posteriormente se publicó el 29 de octubre de 1840 bajo la denominación de *Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional*, no le atribuye el carácter específico de comisión, debe considerarse como tal desde 1828, ya que se le asignó desde entonces una atribución propia del Congreso, y sus integrantes eran nombrados a través de la Gran Comisión como a los demás miembros de las restantes comisiones. El Gran Jurado fue confirmado en su carácter de Comisión Permanente mediante la Ley Orgánica del 20 de diciembre de 1897 (artículo 68).

A partir del primer “reglamento” especializado para regular la organización y funcionamiento de una comisión del Congreso, como lo fue el del Gran Jurado de 1840, se cumplió la vía de un ordenamiento especializado para signar las respectivas funciones a otras comisiones, aunque la Comisión Permanente no es una comisión típica, puesto que lo es para desarrollar ciertas atribuciones que competen al Congreso en su totalidad. La segunda ley especializada fue el

Reglamento Provisional para el Gobierno de la Diputación Permanente, del 30 de marzo de 1844.

En esta primera ley sobre la diputación o Comisión Permanente, se introduce la modalidad de estructurar nuevas subcomisiones que complementan más los principios de división del trabajo y especialidad. En el caso, la Diputación Permanente contuvo una comisión permanente de policía, así como la posibilidad de crear comisiones especiales (artículo 5º). Esta tendencia a crear subcomisiones fue consolidada a partir de la ley de 1897, la cual previno que “cada Cámara podía aumentar o disminuir el número de estas comisiones y subdividir las en los ramos correspondientes” (artículo 79).

El sistema de subcomisiones ha tenido un desarrollo inusitado en los Estados Unidos, en donde a partir de la década de los sesenta en el Senado, y de los setenta en la Cámara de Representantes, ha propiciado una teoría sobre la formación de las decisiones políticas, denominada del “subgobierno”, que involucra a las subcomisiones, a los órganos burocráticos y a los grupos de interés sobre una materia específica y, a través del concurso e interacción de las tres partes, se aprueban las políticas pertinentes.

En contraste, México ha observado una decadencia en la fragmentación del trabajo parlamentario y ha implementado mecanismos centralizadores en las decisiones políticas, fundamentalmente a través de la disciplina de partido político que ha provocado coaliciones y grupos parlamentarios. El papel de la Junta de Coordinación Política, a través de su virtual poder de asignación de comisiones complementó esta tendencia mexicana. Actualmente, la rotación de la mesa directiva ha evitado el control del Congreso por un solo partido político.

Con la promulgación de la ley de 1897, que sirvió en gran medida como modelo del denominado *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* del 20 de marzo de 1934, se incluyeron varias innovaciones, según ya hemos adelantado en los párrafos anteriores. Se empieza con la transformación progresiva de las comisiones especiales en permanentes, cuya tendencia va a proseguir en 1934. Se introducen nuevas comisiones como la denominada de Presupuestos y Cuentas, así como la Inspectora o de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Una importante innovación la constituye la facultad de las comisiones no sólo para requerir documentos oficiales, sino también para poder entrevistarse o hacer comparecer a secretarios de Estado, así como con otras comisiones de la Cámara colegisladora de que se trate. Con esta atribución se amplía la función investigadora de las comisiones para allegarse todos los elementos de convicción a efecto de rendir su dictamen.

La rendición del dictamen correspondiente constituye la tarea fundamental de las comisiones, tanto desde 1897, como después con la ley de 1979. En otros sistemas, las comisiones han tenido como objetivos colaterales una diversidad de metas, tan abundantes que la literatura no agota la riqueza de intereses que pretende estudiar. De esta manera, los integrantes de comisiones en los

Estados Unidos juzgan de capital importancia su membresí en determinadas comisiones y subcomisiones con fines tales como:

- a) Proyección política personal, tendente a propiciar su reelección o a consolidar su carrera parlamentaria política.
- b) Incremento de su prestigio personal y profesional.
- c) Publicación de ideas, causas o movimientos a través de audiencias o hechos públicos.
- d) Ejercicio de funciones de supervisión y vigilancia tanto de los grupos de interés como de los órganos de la administración pública.

La Ley Orgánica General del 25 de mayo de 1979, además de corregir la equivocada designación del ordenamiento (“Reglamento”) que había organizado al Congreso desde 1823, a consecuencia de la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977, introduce elementos distintivos que merecen un comentario.

Por primera vez en la regulación de las comisiones, la ley de 1979 determinó expresamente las diferentes comisiones que deberían integrar ambas Cámaras. Aunque a partir de 1824 las leyes respectivas autorizaban a cada Cámara a crear comisiones tanto permanentes como especiales para la mejor conducción de sus tareas, las leyes uniformaban la existencia y designación de comisiones para ambas cámaras.

Con esta diferenciación, se aprecia que el Senado continuó el modelo de la ley de 1934 en la terminología y clasificación de las comisiones, mientras que la Cámara de Diputados introdujo una nueva clasificación entre cuyos elementos destacan dos:

- a) Contempla la formación de una Comisión transitoria para la función de investigación del congreso respecto al proceder del sector paraestatal, que le fue asignada mediante la reforma política de 1977. En la Cámara de Diputados es denominada Comisión Transitoria de Investigación, y en la de Senadores se encuentra dentro del rubro de “Comisiones Transitorias”.
- b) Introduce la denominación de “Comité” para las funciones operativas de la propia Cámara, abandonándolas nominalmente como comisiones.

Por último, convendría considerar la importante función de las comisiones transitorias nombradas de manera específica para realizar múltiples objetivos, desde los concernientes al protocolo parlamentario hasta los de importante carácter político.

La investigación de hechos que impactan a la opinión pública o que implican gravedad a las instituciones políticas, ha propiciado la designación de este tipo de comisiones.

En la formación de estas comisiones ha destacado la labor política que desempeña el Senado. Desde los inicios de la Constitución de 1917, el Senado

ha designado a un grupo de sus miembros para desempeñar funciones de investigación relacionadas con sus facultades exclusivas. El primer caso se dio el 19 de febrero de 1923, en el que se designó una comisión para investigar hechos del gobernador de Coahuila Arnulfo González, en los que estaban involucrados un desafuero de la Legislatura, una solicitud de auxilio federal y un conflicto de poderes.

Otros casos que podemos mencionar son los siguientes:

- a) Investigación del gobernador de Nayarit Pascual Villanueva, el 25 de octubre de 1923.
- b) Investigación del golpe de Estado de la legislatura al gobernador, ocurrida en San Luis Potosí el 19 de noviembre de 1925.
- c) Investigación de diversos hechos acaecidos en el Estado de Morelos el 28 y 29 de diciembre de 1927.
- d) Investigación de hechos en Puebla ventilados en el Senado en sus sesiones del 8 de octubre, 28 de diciembre de 1928 y del 7 de octubre de 1920.
- e) Investigación por actos del gobernador de Zacatecas por haber destituido a un presidente municipal, el 7 de octubre de 1939.

Estas comisiones de investigación se han designado igualmente para el esclarecimiento de actos o delitos que han conmocionado a la opinión pública, aunque no se hayan tratado cuestiones políticas relacionadas con los Estados o con autoridades. Así se ha designado una Comisión para investigar el homicidio del hermano del entonces senador Flores Mancilla el 5 de septiembre de 1944.

Los diputados duraban dos años en funciones hasta 1934, cuando la XXXVI Legislatura fue electa por tres años y, a partir de esta fecha todos los diputados son electos por dicho periodo de tiempo.

A pesar de estos antecedentes, las Cámaras han nombrado discrecionalmente estas comisiones; aunque el Senado se ha negado en determinadas circunstancias a designarlas para efectos de investigación. Un ejemplo lo constituye el caso Tabasco del 24 de octubre y 17 de diciembre de 1928.

Con la nueva *Ley Orgánica del Congreso General*, publicada en el *Diario Oficial* el 3 de septiembre de 1999, hay una descripción detallada del funcionamiento de las Cámaras y de las sesiones, a lo largo de sus 135 artículos. Se da un cambio significativo de nombres de las Comisiones y Comités, consolidando diversos nombres de anteriores comisiones, a partir del 15 de marzo de 2000.

La Gran Comisión que se reestructuró desde el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1934, fue consolidada en la *Ley Orgánica del Congreso* expedida en 1979. Sin embargo, esta Gran Comisión fue transformada por la reforma a la *Ley Orgánica* de 1994 para crearla como *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política*. Un último cambio se

experimentó con la nueva *Ley Orgánica del Congreso*, vigente en la actualidad, para denominarse Junta de Coordinación Política.

Las facultades exclusivas de las Cámaras han contado con un gran desarrollo a lo largo de su aplicación y en la actualidad se consideran tan importantes como las facultades compartidas legislativas.

Con la pluralidad y democracia consolidada en el año 2000, México está preparado para fortalecer a los Congresos y que estos jueguen el papel que sus predecesores jugaron en la formación de instituciones y en el equilibrio de poderes.