

## CAPÍTULO SEGUNDO

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LEYES Y REGLAMENTOS DEL SISTEMA DE COMISIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

|  |    |
|--|----|
| I. La forma de organización del debate legislativo en Constitución de Cádiz de 1812 . . . . .  | 47 |
| II. El Congreso de Chilpancingo. 11 de septiembre de 1811 .  | 49 |
| III. Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano. 14 de noviembre de 1821 . . . . .               | 52 |
| IV. Reglamento Interior de la Junta Nacional Instituyente. 21 de noviembre de 1822 . . . . .   | 61 |
| V. Reglamento del Soberano Congreso Constituyente. 25 de abril de 1823 . . . . .   | 62 |
| VI. Decreto de las Juntas Preparatorias para el Futuro del Congreso. 30 de septiembre de 1823 . . . . .  | 66 |
| VII. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. 23 de diciembre de 1824. . . . .   | 66 |
| VIII. Ley de Obligaciones de las Comisiones del Congreso cuando noten una infracción de la Constitución, Acta Constitutiva y Leyes Generales. 21 de enero de 1830 . . .    | 71 |
| IX. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1837. Decreto del 29 de diciembre de 1836 . . .   | 72 |
| X. Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional. 29 de octubre de 1840 . . . . .   | 77 |
| XI. Reglamento para el Gobierno Interior del Soberano Congreso Constituyente (Junta Nacional Legislativa, del 19 de julio de 1842). 10 de septiembre de 1842. . . . .      | 78 |
| XII. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1845 . . . . .   | 82 |
| XIII. Reglamento Interior del Congreso (Constituyente) de 1847. . . . .  | 83 |
| XIV. Reglamento Interior del Congreso Constituyente de 1856-1857. . . . .  | 85 |
| XV. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión. 4 de diciembre de 1857. . . . .   | 88 |
| XVI. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 20 de diciembre de 1897, vigente a partir del 1o. de septiembre de 1898. . | 98 |

|   |     |
|---|-----|
| XVII. Reglamento para el Congreso Constituyente de 1916-1917, del 27 de octubre de 1916, publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 17 de noviembre de 1916. . . | 102 |
| XVIII. Reglamento del Gobierno Interior para Ambas Cámaras. 1934. . . . .   | 106 |
| XIX. Ley Orgánica de los Estados Unidos Mexicanos. 25 de mayo de 1979. . . . .  | 109 |
| 1. Comisiones ordinarias . . . . .  | 113 |
| 2. Comisiones transitorias . . . . .  | 115 |
| XX. Ley Orgánica del Congreso General, aprobada el 6 de julio y publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> del 20 de julio de 1994 . . . . .                        | 120 |
| XXI. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente (1999) . . . . .  | 133 |

CAPÍTULO SEGUNDO  
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LEYES  
Y REGLAMENTOS DEL SISTEMA DE COMISIONES  
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Al comienzo del constitucionalismo, el parlamento se organizó como asamblea única. Presentaba desorganización operativa en el desarrollo de sus funciones, motivo por el cual dividió su trabajo a través de secciones o comisiones. Fue en España, Francia e Inglaterra en donde tuvo su origen. Las secciones estudiaban los asuntos, y con posterioridad nombraban un relator, hecho que contribuyó a la especialización de sus miembros.

Hoy día no puede entenderse a un órgano Legislativo sin comisiones. En este capítulo se pretende estudiar los antecedentes normativos de la institución legislativa en nuestro país, su integración y funcionamiento. Se analizarán los reglamentos expedidos en 1813, 1822, 1823, 1824, 1827, 1828, 1830, 1837, 1840, 1842, 1844, 1845, 1847, 1857, 1897, 1916, 1934; la Ley Orgánica de 1979 y sus modificaciones en 1985 y 1994, así como una breve mención de la ley del 2000.

I. LA FORMA DE ORGANIZACIÓN DEL DEBATE LEGISLATIVO  
EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

En España, las comisiones parlamentarias datan desde el constitucionalismo moderno; inclusive, se cuenta con información de su existencia anterior a la Constitución de 1812.<sup>56</sup> La presencia formal de esos cuerpos cole-

<sup>56</sup> La revolución independentista fue consecuencia del orden colonial injusto y de la decadencia de la monarquía española, que entró en crisis cuando Fernando VII abdica a favor de Napoleón Bonaparte en 1808. Esta situación influyó en la relación entre las colonias y la monarquía, por lo que se creó una Junta Central de Gobierno, próxima a las Cortes de Cádiz, cuyos trabajos iniciaron el 24 de septiembre de 1810. Estas Cortes son el antecedente inmediato del Poder Legislativo mexicano. Conceptos como juntas, asambleas provinciales; las funciones legislativa, gubernativa y judicial; las formas de partici-

giados se traduce en el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes Constituyentes del 24 de noviembre de 1810,<sup>57</sup> cuyo capítulo VII se refería a las comisiones. La Constitución de Cádiz rompió con la tradición histórica contemplada en el antiguo régimen, especialmente en la organización de las Cortes. Su carácter representativo se previó en los artículos 27, 29 y 31, al considerar a los diputados como delegados de sus provincias y ciudades.

Se anunciaban en este reglamento dos tipos de comisiones: las particulares o principales, las cuales eran de carácter fijo. Se integraban de tres a cinco miembros, nombrados por el presidente de la cámara cada dos meses, con el fin de facilitar la procuración de las cuestiones urgentes, con la obligación de redactar un informe con el carácter de resolución. Asimismo, se contem-

pación y representación; los límites al poder gubernativo y la cosmovisión constitucional del poder, dan cuenta de la ideología liberal de la época.

La Constitución de Cádiz de 1812 fue proclamada en territorio mexicano al siguiente año por el virrey Calleja. Se concedió a la Nueva España representación a través de diputados a las Cortes de España, los cuales se eligieron mediante el sistema de juntas parroquiales, de partido y de provincia. En esta Constitución se avanzó respecto al gobierno representativo y el paso a la instauración de una monarquía limitada; comprendió el inicio del federalismo, en el que las diputaciones provinciales serían los órganos con facultades para vigilar la asignación de los fondos públicos, el establecimiento de los ayuntamientos, el fomento a la industria, el comercio, la administración de las rentas públicas, de la estadística y los censos, entre otros rubros. Esto se formalizó con el documento “Introducción para los Ayuntamientos Constitucionales, Juntas Provinciales y Jefes Políticos Superiores”, dado a conocer en junio de 1813. Sin embargo, estos senderos liberales se truncaron el 4 de mayo de 1814, cuando Fernando VII fue derribado del poder por las fuerzas napoleónicas, pues se desconoció la vigencia de la Constitución de Cádiz y el trabajo legislativo que hasta entonces se había realizado. No fue hasta el 7 de mayo de 1820 cuando Fernando VII es obligado a respetar dicha Constitución, por lo que recobró su vigencia el 11 de marzo del mismo año. Además, el virrey Apodaca en Veracruz reconoció que se hicieran elecciones para elegir representantes ante las propias Cortes.

Para 1823, las diputaciones provinciales (actualmente denominadas entidades federativas) eran fieles defensoras de la Constitución de Cádiz, como Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guadalajara, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Nuevo Santander, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Texas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. La Constitución en comento estuvo vigente hasta el 10 de octubre de 1823.

<sup>57</sup> *Reglamentos del Congreso de los Diputados y de las Cortes*, Madrid, Secretaría de las Cortes, 1977, pp. 17 y ss. Los orígenes de la institución parlamentaria en España se encuentran desde 1188, en las Cortes del Reino de León. A finales del siglo XII, con la participación de los reinos de Navarra, Aragón, Valencia y Cataluña, se constituyen las Cortes españolas. Al interior de estos reinos se desarrollaron asambleas, en las que participaron las clases dominantes, además de defender sus privilegios ante el rey.

plaban las comisiones especiales, encargadas del despacho de los asuntos que requerían una mayor celeridad en su tramitación, o cuando se producía una acumulación considerable de negocios por atender. Estas segundas comisiones nombradas por el presidente se formaban por tres individuos, con las mismas obligaciones y facultades que las comisiones particulares o principales; se disolvían una vez despachadas las cuestiones por atender.

Esta tipología de comisiones permaneció en el segundo Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes, del 14 de septiembre de 1813, en su capítulo VII, artículos 79 y siguientes. Conforme a esta normatividad, las comisiones especiales se nombraban por razones de urgencia y cuando la calidad de los negocios así lo exigiera. Se disponía que el presidente y cuatro secretarios eligieran antes de la apertura de sesiones de las Cortes, entre cinco a nueve miembros por cada comisión, con posibilidad de renovarse cada dos meses. Luego, el artículo 80 hacía una enumeración de las comisiones parlamentarias, al tiempo que exigía la constitución de una comisión especial para el orden y gobierno interior del edificio de las Cortes, así como la posibilidad de creación de subcomisiones o subdivisiones en el seno de todas ellas, si los negocios así lo exigieran.

Por su parte, el capítulo VII del Reglamento del Gobierno Interior de Cortes, del 29 de junio de 1821, adoptó un sistema de comisiones prácticamente idéntico al anterior.

## II. EL CONGRESO DE CHILPANCINGO. 11 DE SEPTIEMBRE DE 1811

El reglamento de este Congreso es el primer antecedente normativo<sup>58</sup> en la legislación mexicana con relación al quehacer congresional. Fue emitido por José María Morelos para organizar el gobierno interior del Congreso de Chilpancingo, encargado de organizar el marco constitucional del reciente país.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios políticos y constitucionales*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, pp. 21-60; Torre Villar, Ernesto de la, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, 2a. ed., México, UNAM, 1978, pp. 289 y ss.

<sup>59</sup> En 1813, fecha en que se proclamó en nuestra naciente patria la Constitución de Cádiz por el virrey Calleja, existieron algunas propuestas independentistas, como la del licenciado Ignacio López Rayón, presidente de la Junta Gubernativa, instalada por los insurgentes en Zitácuaro.

Morelos proponía un proyecto de Constitución que organizara al país, que asegurara los derechos del hombre y las facultades del poder público. Tanto en los proyectos

Don José María Morelos estaba convencido de la necesidad de un gobierno supremo nacional, que administrara los intereses de todos y corrigiera los abusos para el restablecimiento del orden, ya que la perfección de los gobiernos no puede ser obra de la arbitrariedad. Entonces, debieran elegirse diputados en cada provincia, a quienes se reconociera el depósito legítimo de la soberanía y el verdadero poder para encaminarnos a la justa conquista de nuestra libertad, por lo que fue primordial constituir un cuerpo representativo de la soberanía nacional, con sabiduría, integridad y patriotismo. Por tanto, se procedió a emitir un reglamento para regir las actividades de ese órgano representativo nacional.

Este órgano Legislativo contó con un presidente, un vicepresidente y dos secretarios para llevar el control camaral; sesionaba todos los días de la semana con una duración de dos horas, excepto los días festivos. Una vez discutido un asunto, el presidente procedía a contabilizar las cédulas de aprobación; dirigía las sesiones y designaba las materias a deliberar, para luego firmarlos como decretos; estaban obligados a mantener el decoro y orden del recinto legislativo, por lo que era el coordinador de la policía interior del recinto camaral.

No se admitía acusación contra los congresistas, excepto cuando podían ser procesados por acusaciones a la patria o a la religión católica, pero sólo si el acusador aportaba las pruebas necesarias dentro de los siguientes tres días a la fecha de presentación de la denuncia. Únicamente en estos su-

de la Constitución de Cádiz como en los de López Rayón y Morelos se consignaban ciertos principios de libertad individual, de división de poderes, de responsabilidad de los funcionarios públicos, cuya coincidencia en Europa y en América era por la notoria necesidad de estipular tales premisas. Por tanto, Morelos proclamó esos cánones y convocó a toda la nación a una elección de representantes que integraran el Congreso Nacional, que fue en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813. Este órgano constituyente nombró a Morelos como depositario del Poder Ejecutivo, que por los desastres sufridos en la guerra insurgente dicho Congreso no prosperó. Así, los documentos más significativos del Congreso del Anáhuac fueron: los Sentimientos de la Nación, de José María Morelos, el Acta de Independencia de la América Septentrional y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocidos y sancionados por este Congreso el 14 de septiembre de 1813, el 6 de noviembre del mismo año y el 22 de octubre de 1814, respectivamente. Al respecto, el jurista Diego Valadés (en su obra *Constitución y Política*, cit., pp. 9-14, 32-36), describe con claridad el episodio histórico-jurídico sobre el primer Congreso (el del Anáhuac), así como el análisis editorial intitulado "Derecho constitucional. Notas histórico-constitucionales de la Independencia hasta la Constitución de 1857". *Vínculo Jurídico*, Zacatecas, Facultad de Derecho, UAZ, núm. 16, octubre-diciembre de 1993, pp. 15 y ss.

puestos el Congreso convocaba a una junta general, para elegir a cinco individuos (sabios seculares) y conocer la sustanciación del proceso hasta la sentencia; una vez concluido el juicio y ejecutada la resolución, se disolvía dicho cuerpo colegiado.

Esta es la única comisión que refiere este reglamento elaborado por don José Ma. Morelos y Pavón, sobre las tareas sustantivas del órgano Legislativo. Se conformaba por cinco individuos sabios seculares electos en una Junta General Provincial, que conocía de la causa instruida a los diputados por acusaciones de infidelidad a la patria o la religión católica hasta el estado de sentencia, con el requisito de aprobarse por los poderes Ejecutivo y Judicial (artículos 31 y 32).

Los integrantes de esta comisión no pertenecerían a los poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo, con el fin de buscar la independencia e imparcialidad. Textualmente se precisaba “los cinco individuos de la comisión no podrán ser de los que componen el Poder Ejecutivo y Judicial, y mucho menos de los que componen el Congreso porque éstos son recíprocamente independientes y en consecuencia, no pueden unos ser juzgados por otros...”

Por su parte, los subalternos de este Poder Legislativo (como secretarios y demás dependientes) se juzgaban por los delitos por esta misma institución legislativa, aunque podían apelar al Poder Judicial. Este órgano constitucional sería designado por una Junta General de Letrados y Sabios, la cual se integraba de cinco hasta en igual cantidad de representantes provinciales.

Como resultado de este Congreso se sancionó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán)<sup>60</sup> el 22 de octubre de 1814. En su capítulo III, artículo 48, especificaba que el Supremo Congreso estaría integrado por diputados propietarios y suplentes. Cada provincia elegía a un ciudadano legislador por el término de dos años, en pleno ejercicio de sus derechos, de buena reputación y patriotismo

<sup>60</sup> El cuerpo soberano de Apatzingán (denominado Supremo Congreso Mexicano) se reunió en la iglesia parroquial a partir del 13 de septiembre de 1813, el cual contó con facultades de iniciar leyes. Asistieron excelentes estudiosos, como José Ma. Liceaga (Guajalajara), quien fungió como presidente; José Sixto Verduzco (Michoacán), José Ma. Morelos (Nuevo Reino León), José Manuel de Herrera (Tecpan), José Ma. Cos (Zacatecas), Manuel de Ládrate y Soria (Querétaro), Antonio José de Moctezuma (Coahuila), José Ma. Ponce de León (Sonora), Francisco Agrandar (San Luis Potosí) y los secretarios del Congreso, Remigio de Yarza y Pedro José Bermeo.

por la causa, y no haber pertenecido a cualquiera de los otros dos poderes, sino hasta después de dos años de haber terminado sus funciones.<sup>61</sup>

La elección se realizaba indirectamente a través de electores parroquiales: los sufragantes congregados en la parroquia correspondiente elegían a un elector distrital, quien a su vez reunido con los demás electores de otros distritos se escogía un grupo de votantes más reducido, para luego favorecer al diputado que hubiera de representar a la provincia correspondiente. Este sistema de elección se implementó de manera indirecta para instaurar un gobierno parlamentario.<sup>62</sup>

La duración de la Constitución de Apatzingán estuvo condicionada al triunfo de la insurgencia. No obstante, en esta época previa a la declaración de independencia y a la expedición de la ley fundamental de 1824 no puede exigirse que existiera un trabajo legislativo organizado en comisiones, pues la única comisión fue de carácter jurisdiccional y transitoria, la cual se disolvería una vez concluida su misión e integrada por personas ajenas al Congreso.

### III. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LAS CORTES DE LA SOBERANA JUNTA PROVISIONAL GUBERNATIVA DEL IMPERIO MEXICANO. 14 DE NOVIEMBRE DE 1821

Esta Junta nombró una comisión para la adecuación de los reglamentos del 24 de noviembre de 1810 y de 1813 de la Corte de Cádiz. Con el fin de facilitar el trabajo legislativo, la normatividad interior de las Cortes de la

<sup>61</sup> Dentro de las características de este sistema encontramos el hecho de que los poderes Legislativo y Ejecutivo eran acaparados por la asamblea; el Ejecutivo quedaba abolido como institución separada del Legislativo; los miembros del aparato gubernamental formaban parte del cuerpo de representación popular, por lo que respondían políticamente a la asamblea e indirectamente ante el electorado. Por tanto, el foco del poder político era la asamblea, además de influir en los nombramientos de los secretarios del gabinete; el control de las tropas; la designación de los embajadores plenipotenciarios u otra representación diplomática que hayan de enviarse al extranjero; la facultad de decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales hubiera de proponerse o admitirse la paz; determinar sobre la existencia de aduanas; las atribuciones en materia de moneda, pesas y medidas; conocer los cuentas e informes sobre la recaudación e inversión de la hacienda pública, así como lo referente a la materia educativa, industrial y sanidad.

<sup>62</sup> Sobre el tema, véase Dublán, Manuel y José María Lozano, "Reglamento del Soberano Congreso", *Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas, expedidas desde la independencia de la República, publicado en el Decreto del 25 de abril de 1823*, México, Edición Oficial, Imprenta del Comercio, a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, Calle de Cordobanes núm. 8, 1876, t. I, pp. 433, 436, 437 y 440.

Soberana Junta Provisional Gubernativa,<sup>63</sup> en su capítulo séptimo (artículo del 1o. al 11) describía a las comisiones, las cuales eran permanentes y fijas, como las siguientes:

- De Relaciones Interiores.
- De Relaciones Exteriores.
- De Justicia y Negocios Eclesiásticos.
- De Hacienda.
- De Guerra.
- De Policía.
- De Sueldos.
- La encargada de la Convocatoria a Cortes.

<sup>63</sup> *Ibidem*, pp. 559 y ss. Agustín de Iturbide proclamó un plan de independencia en Iguala el 24 de febrero de 1821, en el que se prometía una norma máxima que dispusiera ciertos principios rectores, con el fin de establecer una monarquía en la que se llamara al rey Fernando VII; la convocación a un Congreso o Cortes nacionales, con el objetivo de expedir una Constitución; la igualdad de todos los ciudadanos para optar por empleos públicos; el respeto a las personas y propiedades de todos los habitantes del país, y la sujeción a los preceptos de la carta fundamental española para la administración de justicia. Este plan tuvo algunas modificaciones al celebrarse el tratado en la Villa de Córdoba el 24 de agosto de 1821, entre Iturbide y Juan O'Donnojú, quien fuera nombrado como virrey en estas tierras, pero al arribar al puerto de Veracruz encontró proclamada la independencia.

Estos cambios se referían a que las Cortes designarían libremente al monarca en caso de que Fernando VII y su familia no aceptara el trono; el establecimiento de una Junta Provisional Gubernativa integrada por 38 miembros, que ejerciera el Poder Legislativo mientras se reunían las cortes, así como el nombramiento de una regencia, compuesta de tres individuos que desempeñara el Ejecutivo, mientras no se presentara el monarca que debía venir de España o ser nombrado por las Cortes. Tanto el Plan de Iguala como el Tratado de Córdoba preveían la necesidad de establecer la independencia nacional; la división de poderes y el respeto a los derechos individuales. De esta forma, el 28 de septiembre de 1821 se instaló la Junta Gubernativa, día siguiente de la entrada triunfal de Iturbide al frente del ejército trigarante a la ciudad de México.

Para varios tratadistas, es a partir de esta Junta cuando empezó a formarse el Poder Legislativo mexicano, que de acuerdo con el punto 11 del Plan de Iguala y 12 de los tratados de Córdoba, dicha Junta se depositó en 38 distinguidas personas (encabezada por clérigos), la cual gobernó interinamente conforme a las leyes vigentes, mientras se formulara la Constitución del Estado. Esta Junta, con su tinte aristocrático, sólo se ocupó de establecer festejos y decretar distinciones a su presidente honorario, Agustín de Iturbide, quien asumió el carácter de presidente de la Regencia, constituida a efecto de ejercer el Poder Ejecutivo. En cambio, la convocatoria para integrar el Congreso Constituyente (cometido principal del gobierno provisional), se emitió el 17 de noviembre de 1821, por lo que dichas Cortes no se conformaron hasta el 24 de febrero de 1822.

El presidente de la Junta nombraba los integrantes de las comisiones (de tres a cinco) cada dos meses, puesto que el mismo reglamento especificaba que las comisiones numerosas eran inconvenientes. Participaban todos sus miembros, ya que firmaban los documentos emitidos en comisiones; el que discordara emitía un voto fundado y motivado.

Se previeron comisiones especiales o transitorias en dos casos: cuando se tratara de auxiliar a las comisiones permanentes o que la celeridad de los asuntos así lo exigiera. Estos órganos se constituían por tres personas, con las mismas obligaciones y facultades que las comisiones principales, como es el caso de la Comisión sobre el Reconocimiento y Pago del Crédito Público; la Comisión sobre Premios y Distinciones para Remunerar al Ejército; la Encargada de la Deuda Nacional; la Autorizada de Establecer la Suerte del Exmo. Sr. Generalísimo; la que Estudiará la Formación y Reformas de Reglamentos para la Junta y la Regencia; la designada para Extender la respectiva Acta de Independencia, que proveería las reglas para el cumplimiento del artículo 16 del Tratado de Córdoba; la comisión sobre el proyecto de Ley de Libertad de Imprenta.

Destacan varias comisiones transitorias, como la encargada de analizar la situación de los esclavos en panaderías, obrajes, tlapisqueras y otras oficinas cerradas; la Comisión sobre Escudo de Armas, Sello y Moneda del Imperio; la Comisión encargada de Discutir sobre el Reglamento de la Secretaría y el Archivo de esta Soberana Junta; la Comisión sobre la superintendencia de hacienda; la Comisión de consultas; la Comisión sobre arancel de comercio y habilitación de puertos; la Comisión de aranceles sobre sueldos de las Secretarías de la Regencia; la Comisión sobre la reforma del tabaco; la Comisión sobre las formalidades de los libros de la Casa de Moneda; la Comisión del crédito público; la Comisión sobre el reglamento de Capitanías Generales; la Comisión para atender los preparativos de instalación del próximo Congreso Constituyente (instalado el 24 de febrero de 1822), integrada por Espinosa de los Monteros, Tagle y Azcárate, y cuyo dictamen estuvo listo el 9 de febrero de 1822. Igualmente, ese mismo día se nombró la Comisión encargada de preparar dicho ceremonial y la Comisión de poderes para las sesiones extraordinarias del 20, 21, 22 y 23 de febrero de 1822. Por ende, es oportuno destacar que el sistema de las dos salas no tuvo relevancia, ya que no parece que las comisiones instaladoras del Constituyente se hubieran preocupado por adecuarlas, pues el Congreso se reunió (25, 26 y 28 de febrero de 1822) en una sola, porque era la más cómoda y la más amplia; ello obligó a que se conformara la Comisión de

policía, para que investigara la adecuación y viabilidad de la otra sala, aunque continuó reunido en una sola. Igualmente, se conformaron las comisiones para conocer de la queja contra un vocal o de la falta que pudiera merecer castigo por el ejercicio de sus funciones (la Junta determinaba si procedía la formación de causa, y, en caso afirmativo, pasar el expediente al tribunal de la propia junta), por ejemplo, la Comisión de indulto, encargada del desafuero de eclesiásticos que violaran la Ley de Imprenta.<sup>64</sup>

Una cuestión que no se consideró fue la diputación permanente u órgano similar, que funcionara en los recesos de la Junta.

Esta Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, desde su instalación, se ocupó de convocar al Congreso Nacional Constituyente para levantar los cimientos del naciente país. Esta Junta nombró una comisión para ese fin (integrada por los señores Monteagudo Matías; San Felipe Neri; Manuel Martínez Mansilla; Juan Horbegoso; José Manuel Velásquez de la Cadena), así como otros cuerpos colegiados complementarios que enriquecieran el quehacer legislativo y los trabajos legislativos del próximo Congreso, como las siguientes comisiones: la encargada de integrar el Código Civil, la del Código Criminal, la de Comercio, de Minería, de Agricultura, de Artes, de lo militar (que englobaba la de marina), del sistema de Hacienda nacional y la del plan de educación.

Entre los legisladores sobresalientes de estas comisiones estaban, en la del Código Criminal, Juan Arce, Carlos María Bustamante, Andrés Quintana Roo; en la de Hacienda, Francisco Sánchez de Tagle; en la Comisión para el Plan de Estudios, José María Mora.

El 24 de febrero de 1822 se dieron las bases constitucionales<sup>65</sup> y se nombraron las autoridades que habían de ejercer los poderes. Se precisaba que

<sup>64</sup> Sobre el tema, consultar la colección de *Actas Constitucionales Mexicanas, 1821-1824*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, t. I.

<sup>65</sup> El mismo día de su instalación, el Congreso de la Unión decretaba que los diputados se declaraban legítimamente constituidos y que residía en él la soberanía nacional; estipulaba que la religión católica, apostólica y romana sería la única del Estado, con exclusión de alguna otra; que adoptaban para su gobierno la monarquía moderada constitucional, con la denominación de Imperio Mexicano; que el soberano Congreso llamaba a ocupar el trono del imperio a las personas designadas en el Tratado de Córdoba; quedaban constituidos los poderes Legislativo (función legislativa), Ejecutivo (miembros de la Regencia) y Judicial (los tribunales existentes o que se nombraren más adelante). Este Congreso también declaraba la igualdad de derechos civiles para todos los habitantes libres del imperio, sin importar su origen. *Cfr.* Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1871, vols. I, II y IV.

los diputados de este Congreso representaban a la nación mexicana, y que la soberanía nacional residía en el mismo, por lo que se declararon legítimamente constituidos. En esta asamblea legislativa se adoptó la forma de gobierno conocida como monarquía constitucional moderada, por lo que se instituyó el Imperio Mexicano. De igual forma, es pertinente exponer que el haberse decretado una doble sala para el naciente cuerpo colegiado es el anticipo, por vago que haya sido, de la posterior composición del Poder Legislativo, aunque se haya sesionado en una sola sala (en la iglesia de San Pedro y San Pablo). Una vez convocadas, las Cortes habrían de elegir la catedral metropolitana como su primer lugar de reunión. Sus miembros jurarían solemnemente defender la religión católica y la independencia de México, y emitir la Constitución conforme al plan de Iguala y los tratados de Córdoba.

De este modo, el 27 de febrero se aprobó que para el gobierno interior del Congreso se adoptaría el reglamento que emitió la Junta Provisional Gubernativa hasta que se elaborara otro. Posteriormente se designó una comisión encabezada por Camacho D. Carlos, Castillo, por lo que el 24 de abril y el 7 de mayo de 1822 se conminó a los constituyentes para conformar dicha normatividad interna, que por los problemas imperantes no se decretó hasta el 25 de abril de 1823 (que más adelante se analiza), es decir, un año posterior. Además, ocurrió la autoproclamación de emperador por parte de Iturbide, que conllevó a la disolución del propio Congreso y se encarceló a algunos de sus integrantes, lo que ocasionó varios pronunciamientos de independencia y soberanía por algunas provincias o diputaciones provinciales.

Se contempló una comisión de cortesía, integrada de doce diputados, facultada para recibir al presidente y la regencia en la sala legislativa, así como al retirarse de ésta.

Como una medida para poder desarrollar un buen trabajo legislativo, el Soberano Congreso Constituyente del Imperio mexicano, bajo decreto del 25 y 26 de febrero de 1822, declaró que la Junta Suprema Gubernativa había cesado en sus funciones, y que los generales residentes en México, los tribunales, el jefe político, la diputación provincial, los ayuntamientos y demás autoridades reconocieran y juraran obediencia a este Congreso Constituyente Nacional, denominado Magestad.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> En el segundo Congreso acudieron representantes de las diversas tendencias (el primero fue el Congreso del Anáhuac una década anterior), como monárquicos, eclesiásti-

El 1o. de marzo de 1822 se nombraron varias comisiones especiales, como la encargada de elaborar el proyecto de Constitución (integrada por Mediola, Alcocer, D. Toribio González, el canónigo Castillo, Tagle, Godoy, San Martín, Cantarines, Esteva, Ibarra), la de Relaciones exteriores (Fagoaga, Bustamante), de Gobernación o relaciones interiores (Aguilar, Sebastián Camacho, Espinosa, Ibarra, Rafael Castillo), de Hacienda (Joaquín Obregón, Tagle, Esteva, Echarte, Godoy, Carvajal y Ortega), de Guerra (Andrade, Herrera, Rivas, Sorabilla y Robles), de Justicia (Alcocer, Quintero, Tarrazo, Bocanegra, Avilés y Quirós), de Negocios Eclesiásticos (Becerra, Nájera, Argandar, Castro, José María Ximenez), de Instrucción Pública (Cabrera, Tejada, Muñoz, Portugal), de Comercio (Acha, Echenique, Puig, Carrasco, Juan Antonio Rivas), de Minas (Alamán, Septién, Gorestieta, Tejada, Coter), de Agricultura (Campero, Cañedo, Torres, Urquidi), de Colonización (Rivas, Echenique, Esteva, Gómez Farías, Muzquiz), de Policía (Horbegoso, Obregón, Paz, Muñoz), para el Gobierno Interior del Congreso (Muzquiez, Camacho, Castillo, Osore), de Amnistía e Indulto (Godoy, Espinosa, Tarrazo, Camacho), de Militares (Andrade, Orbegoso, Herrera, Rivas, Tarrazo), la Comisión encargada de Ofrecer la Corona del Imperio Mexicano a los Príncipes llamados en el Tratado de Córdoba (Alcocer, Orbegoso, Echenique, Espinosa) y la encargada de proponer las festividades nacionales.

Después se conformaron otras comisiones transitorias, como la de Indulto, la de Premios militares, de Memoriales, de Agricultura e Industria, la Especial para dictaminar sobre el juramento que prestaban los subalternos de las corporaciones y oficinas, la de Instrucción Pública, la Comisión Especial para Dictaminar sobre la Ceremonia y el Juramento sobre la Toma de Posesión del Emperador, la Comisión Especial de Moneda, la Comisión Especial para los Gastos de la Casa Imperial, la Comisión Extraordinaria de Hacienda, así como la de Infracciones a la Constitución y demás

cos, antiguos insurgentes e intelectuales, aristócratas, liberales exaltados y diputados a las Cortes de Cádiz. Así, al lado de Tagle, Fagoaga y Horbegoso, representantes de la tendencia monárquica, estuvieron presentes miembros del cuerpo eclesiástico y de la aristocracia, como el obispo de Durango y el Marqués de Castañiza; como representantes de los antiguos insurgentes asistieron Carlos María de Bustamante, José María Izazaga y Guadalupe Victoria, mientras que en los intelectuales estaban fray Servando Teresa de Mier y José Miguel Guridi y Alcocer, quien fue de los diputados a las Cortes de Cádiz; además, algunos jóvenes constituyentes de la época, como Lorenzo Zavala.

legislación, entre otras. Estas comisiones se establecieron durante las sesiones del 1o. de marzo al 12 de septiembre de 1822.<sup>67</sup>

También es de destacar que el 16 de abril de 1822 el Congreso ordenó la creación de un Reglamento para la Impresión de las Actas y Dictámenes de las Comisiones del Soberano Congreso. Esta impresión se consideró como un periódico y se le denominó Actas del Congreso Constituyente Mexicano, que circulaba los martes y viernes, distribuido entre los diputados, la Regencia, los secretarios del despacho, los capitanes generales, los jefes políticos e intendentes.<sup>68</sup> Esto refleja el interés sobre la difusión de los acuerdos y dictámenes legislativos de la época; tal fue la importancia, que la comisión encargada de la edición de dichas actas cuidaba escrupulosamente que todo se insertara al pie de la letra.

Es de destacar que el soberano Congreso autorizó a las comisiones para pedir y que se les facilitara todo tipo de información por parte de todas las dependencias gubernativas del ámbito federal, estatal o municipal.<sup>69</sup>

Así, en los inicios de nuestra nación se pretendió dotar al Poder Legislativo de varios instrumentos para su buen funcionamiento. Prueba de ello es que el Soberano Congreso Constituyente en el decreto del 24 de mayo de 1822, emitió un Reglamento para el Gobierno Interior de su Secretaría;<sup>70</sup> sus jefes serían cuatro diputados secretarios, encargados de llevar el control de documentos, hechos, personas, discusiones, dictámenes, resoluciones, proposiciones y las actas de sesiones; turnar los asuntos a las respectivas comisiones; vigilar la correspondencia, los decretos y órdenes expedidos, así como los libros de registro correspondientes.

Esta secretaría dispuso de seis oficiales, un archivero y nueve escribientes. Los oficiales 1o. y 2o., se encargaron de las relaciones interiores y exteriores;<sup>71</sup> el oficial 2o., con el apoyo de dos escribientes, se encargaba de

<sup>67</sup> Para mayor profundización sobre el tema, consultar las *Actas Constitucionales Mexicanas*, cit.

<sup>68</sup> Dublán, Manuel, *op. cit.*, t. I, pp. 611 y 612.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 618.

<sup>70</sup> *Ibidem*, pp. 614-617.

<sup>71</sup> Bajo el nombre de relaciones exteriores se entendían todos los asuntos diplomáticos con incumbencia para las Cortes, sobre ministros y agentes de gobiernos extranjeros, con los embajadores y cónsules de otras potencias, y lo relativo a la correspondencia diplomática. En cambio, las relaciones interiores englobaban a todo el gobierno económico y político del imperio, la policía municipal de los pueblos; los asuntos de salubridad, limpieza y adornos de las poblaciones; el ramo de la sanidad; la fijación de límites de las provincias y los pueblos; la estadística y la economía pública; casas de misericordia y

los asuntos de justicia y negocios eclesiásticos, que englobaba a la judicatura y magistratura, las infracciones a la ley y sus aclaraciones, los asuntos contenciosos y de ceremonia, así como las misiones y patronato eclesiástico; el oficial 3o. junto con sus dos escribientes, vigilaba el ramo de hacienda, acerca de los ingresos y egresos del erario, cobro e inversión de contribuciones ordinarias y extraordinarias, impuestos y rentas necesarias a las cargas del Estado, casas de moneda, medios de contener el contrabando, oficinas generales y particulares de cuenta y razón; el 4o. oficial, con un solo escribiente, fijaba a diario en la puerta de la secretaría una lista de los memoriales despachados; el 5o. oficial, con un escribiente, cuidaba el ramo de guerra, los negocios de la milicia nacional y la marina, y el 6o. oficial, con otro escribiente, atendían la impresión de las actas.

Había un archivero que controlaba un índice numérico de las proposiciones que se presentaran y sus respectivos destinos, así como su registro, su archivo y lo referente a los antecedentes que se anexaran a los expedientes. Estos oficiales, archiveros y escribientes gozaban de los mismos honores y distinciones que sus similares en las secretarías de estado.

Cuando todo parecía ir por buen camino, la noche del 18 de mayo de 1822, Agustín de Iturbide se proclamó emperador de México y juró observar la Constitución española de 1812.<sup>72</sup> En consecuencia, el 31 de octubre de 1822 procedió a disolver el Congreso, por lo que éste no abordó su co-

beneficencia, hospitales y cárceles; lo relativo a la instrucción pública; las obras públicas de utilidad y ornato; el correo y caminos; el fomento de la agricultura e industria en todas sus ramas y establecimientos; la minería, el comercio y la marina.

<sup>72</sup> La estrategia de Agustín de Iturbide para erigirse como emperador estuvo llena de alucinación por el poder. Era de conciencia pública, que haber logrado la independencia se perseguía la organización de los intereses de nuestra nación. Entonces, una vez disuelto el Congreso estallaron los planes de Jalapa y de Casa Mata (del 1o. de febrero de 1823). Para ello, Iturbide mandó a Echávarri, Cortázar y Lobato a someter a los inconformes, que en su lugar volvieron con el Acta de Casa Mata, que abolía la monarquía y por tanto, se derrocaba a Iturbide. En consecuencia, se procedió a proclamar la reinstalación del Congreso Constituyente, cuya misión fue convocar a elecciones para instituir un segundo cuerpo colegiado (que en realidad fue el tercero). A la caída del Imperio se nombró a Bravo, Victoria y Negrete, para integrar el Ejecutivo provisional. Como suplentes de los dos primeros fueron, José Mariano Michelena (conspirador en Valladolid en 1809) y Miguel Domínguez (quien fuera corregidor de Querétaro en 1810). Por tanto, el saldo que dejó este primer Imperio fue negativo, pues comenzó el desmembramiento del territorio nacional y se inició la independencia de las Provincias Unidas del Centro de América (antigua capitania de Guatemala), para después continuar la de Chiapas.

metido y duró ocho meses, de ahí que lo sustituyera una Junta denominada “instituyente”, formada por 45 miembros que el propio Iturbide designó.<sup>73</sup>

No obstante, el 17 de septiembre de 1822, el Soberano Congreso Constituyente<sup>74</sup> emitió el Reglamento para la Redacción del Periódico del Congreso, titulado Diario de las Sesiones del Congreso Constituyente de México. Se pretendía dar a conocer los acuerdos, las proposiciones, discusiones y dictámenes de las comisiones.

Para la redacción de este periódico se disponía de un establecimiento bajo el mando de un jefe, dos redactores, un corrector, dos escribientes, cuatro taquígrafos y un portero, quienes estarían vigilados por una comisión nombrada por el propio órgano Legislativo. El jefe cuidaba que el redactor en turno recolectara las actas de los acuerdos del día, proposiciones, dictámenes y los documentos conducentes para la redacción. Además, debía estar al pendiente de la puntual asistencia del personal del periódico, y que los trabajos estuvieran distribuidos para no retardarse en la impresión; revisar las cuentas del diario y hacer los arreglos físicos convenientes.

Los redactores se turnaban las sesiones para su atención; recibían del secretario las actas, acuerdos, proposiciones, dictámenes y demás documentos, para luego plasmarlos con el mayor cuidado posible. De la misma forma, el corrector velaba por la puntualidad de la imprenta y las respectivas notas para las fe de erratas. Esta función se complementaba con la de los escribientes y los taquígrafos, con el fin de facilitar la obtención de los documentos a revisar. Sin pasar por alto la función del portero, el corrector podía entrar a las sesiones cuantas veces fuera necesario, para apoyar en la redacción del diario. Unos y otros estaban a las órdenes del jefe, que en el caso de los taquígrafos serían cuatro, quienes acudían a las sesiones, con objeto de lograr una redacción precisa de lo ahí alegado.

La Comisión de Policía Interior del Congreso se encargaba de vigilar la redacción e impresión de ese diario; examinaba y aprobaba las cuentas que

<sup>73</sup> Para dar legalidad al Imperio, a Junta Instituyente elaboró el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano:

“La nación mexicana y todos los individuos que la forman y formarán en lo sucesivo, profesan la religión católica, apostólica y romana con exclusión de toda otra... El clero secular y regular será conservado en todos sus fueros y preeminencias”. Sobre el tema, se podrá consultar a Tena Ramírez, Felipe, “Artículos 3o. y 4o. del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano”, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1971*, México, Porrúa, 1980, pp. 126 y ss.

<sup>74</sup> Dublán, Manuel, *op. cit.* t. I, pp. 629-631.

le presentara el jefe y el impresor, y proponía al Congreso las plazas de nueva creación. En sí, vigilaba el cumplimiento de este reglamento, ya que se pretendía el autofinanciamiento del periódico, tan es así que los sueldos y demás gastos se cubrirían con la venta de sus productos, que en caso de no completarse se haría por la hacienda pública.

#### IV. REGLAMENTO INTERIOR DE LA JUNTA NACIONAL INSTITUYENTE. 21 DE NOVIEMBRE DE 1822

La Junta Provisional Gubernativa de 1821 y el Congreso disuelto no fueron acordes a los intereses de Iturbide, por lo que se instaló la Junta Nacional Instituyente el 2 de noviembre de 1822. Sus funciones duraron hasta los primeros días de marzo de 1823. Su misión era convocar a elecciones para las Cortes o Congreso Nacional, por lo que una vez reunido se dividiría en dos salas con igual número de diputados, cuyas facultades serían dependientes una de la otra para desarrollar sus deliberaciones, reflexionar sobre el proyecto de Constitución a adoptar por el Imperio.

El 4 de noviembre se procedió a conformar comisiones para los trabajos respectivos y debatir sobre el reglamento interior.<sup>75</sup> El 6, 7 y 16 de noviembre se integraron varias de ellas, como la de Constitución y Convocatoria (Mendiola, Alcocer, González, Valdés, Marqués de Rayas, Larrainaga, Espinosa, Martínez de los Ríos, Argandar y Mendizábal), de Hacienda (Esteva, Zavala, Fernández, Velasco, Puig, Cobarruvias y Veá), de Manifiesto (Zavala, Bocanegra, Orantes), de reglamento interior (López Platar, Aguilar), de Separación de Expedientes (D. Pascual Aranda, Ortiz), de Patronato y Negocios Eclesiásticos (Uruga, Iriarte, Becerra, Bocanegra, Cobarruvias, Labairu y Román), de Legislación (Bocanegra, López de la Plata, Becerra, Ortiz e Iriarte) y de Colonización.

Se distingue la Comisión de Constitución, que elaboró el proyecto de Acta, leído el 20 de noviembre de 1823 y publicado el 31 de enero de 1824 (integrada por Ramos Arizpe, por Coahuila; Miguel Agüelles, por Veracruz; Rafael Magino, por Puebla; Tomás Vargas, por San Luis Potosí; José de Jesús Huerta y Cañedo, por Jalisco, y Rejón, por Yucatán).

Por su parte, el 21 de noviembre de 1822 se procedió a discutir el Reglamento Interior de la Junta Nacional Instituyente. Respecto a las sesiones,

<sup>75</sup> *Ibidem*, pp. 597 y 598. Al respecto, se pueden consultar las *Actas Constitucionales Mexicanas*, cit. ts. VII y VIII.

se previó que fueran los martes, jueves y sábados, con horario de las nueve hasta las doce horas, con una hora de prórroga. Este reglamento se caracterizó por la importancia que los legisladores debían rendir al emperador cuando acudiera al órgano representativo.

Los cuatro diputados secretarios eran los jefes de la secretaría de la Junta, encargados de contratar los oficiales y escribientes para el buen despacho de los negocios, y proveer a las comisiones de los recursos humanos y materiales necesarios.

Se podían crear comisiones especiales que se consideraran (de cinco a tres legisladores), facultadas para pedir todo tipo de documentación a las oficinas gubernamentales o los particulares, incluso, participar en la redacción del proyecto del Imperio Mexicano.

Se previó una Comisión de Policía, constituida por un presidente, un secretario y tres vocales. Se rendía cuenta a la Junta, del orden interno respecto la observancia del reglamento respectivo, de la impresión de actas y escritos, de los sueldos de los porteros y demás subalternos de la Junta, así como los gastos en el desempeño de sus atribuciones. Esta comisión renovaba cada seis meses a tres de sus integrantes, excepto el presidente y el secretario, quienes se sustituían mensualmente. Además, había una guardia militar en el edificio de la Junta, cuyo jefe recibía las órdenes del presidente de la comisión de policía, a quien se informaba de cualquier urgencia.

Esta Junta Nacional Instituyente nombró dos comisiones especiales: la primera, el 10 de enero de 1823, encargada de dar a conocer el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que se consideró como una copia de las Constituciones españolas. La segunda, el 31 de enero de 1823, que emitió el reglamento sobre la Contaduría Mayor de Hacienda con residencia en la Corte del Imperio, con el fin de revisar las cuentas del erario.

## V. REGLAMENTO DEL SOBERANO CONGRESO CONSTITUYENTE.

25 DE ABRIL DE 1823

El 17 de febrero de 1823 la Junta Nacional Instituyente procedió a emitir la convocatoria para el siguiente Congreso. Esta Junta cesó sus funciones en los primeros días de marzo de ese año. El segundo Congreso Constituyente se instaló el 4 de marzo de 1823, el cual sancionó el 31 de enero de 1824 una acta provisional titulada Acta Constitutiva. Para desarrollar su

trabajo legislativo, este órgano constitucional emitió su reglamento interior el 25 de abril de 1823.<sup>76</sup> Es oportuno decir que este Congreso Constituyente surgió frente al desprestigio del que le antecedió. Dentro de sus miembros destacan Guridi y Alcocer (primer presidente del Congreso) y Ramos Arizpe (miembro de la comisión constitucional encargada de elaborar el proyecto de Constitución). De tal suerte, correspondería a este órgano Legislativo construir la nación, ya que era tal la fuerza de las diputaciones provinciales que se mantenían independientes del gobierno central, pues se otorgaron sus propias Constituciones estatales de forma libre y soberana.<sup>77</sup>

El capítulo VI estipuló la formación de comisiones particulares, con el propósito de atender ciertos asuntos, así como la forma de elaborar los dictámenes en las comisiones. El artículo 67 especificaba que para facilitar el curso y despacho de los negocios se nombrarían comisiones particulares para examinarlos y ponerlos en estado de resolución. A través de sus presidentes podía solicitar las noticias, expedientes o constancias que necesitaran, excepto las cuestiones que exigieran secreto, cuya violación pudiera ser perjudicial al servicio público.

Las 17 comisiones permanentes operaban en el periodo en que la legislatura se elegía. Estas comisiones fueron de:

- Constitución
- Legislación
- Gobernación
- Justicia
- Relaciones Exteriores
- Guerra y Marina
- Negocios Eclesiásticos
- Instrucción Pública
- Hacienda
- Agricultura
- Minería
- Artes e Industria
- Comercio

<sup>76</sup> Dublán, Manuel, *op.cit.* t. I, pp. 635-646.

<sup>77</sup> Para mayor información, consultar a Márquez Rágago, Sergio, *Evolución constitucional mexicana*, México, Porrúa, 2002, pp. 165 y ss.

- Infracciones de la Constitución
- Libertad de Imprenta
- Policía y Gobierno Interior
- Peticiones

Como comisiones especiales se nombraron las siguientes: la de poderes, patronato y concordato, moneda, colonización o población, manifiesto, de corrección de estilo, integrada de cinco diputados para revisar y corregir las leyes y decretos antes de su publicación, y en el numeral 46 describía una comisión especial que conociera de las quejas contra un diputado o de las faltas que ameritaran castigo; las funciones de estas comisiones eran transitorias.

Como peculiaridades comunes de las comisiones, cada una se integraba de cinco y un máximo de nueve miembros; se podían nombrar otras comisiones permanentes y especiales, cuando la calidad y urgencia de los asuntos a tratar así lo ameritaran; el presidente del Congreso y los cuatro secretarios no podían formar parte de comisión alguna durante su cargo, pero designaban a los integrantes de las comisiones (dos cuando más); en las comisiones permanentes, se removían a sus miembros por mitad cada dos meses; igualmente, cualquier diputado podía asistir sin derecho a voto a las discusiones de todas las comisiones. En este sentido, en la discusión de los dictámenes, las comisiones participaban a través de un miembro designado para ello, quien aclaraba y exponía los fundamentos del dictamen. Dichas comisiones estaban facultadas para nombrar a un secretario, cuya responsabilidad era llevar un registro de entrada y salida de documentos y expedientes que a cada comisión se turnaran. Por tanto, llevaban un libro de actas, firmado por el presidente y el secretario. Además, en el capítulo X de este reglamento se consideraba que las comisiones atendieran los asuntos de sus respectivas materias; por ejemplo, cuando el Congreso exigiera responsabilidad a los secretarios del despacho derivada del ejercicio de sus funciones. Entonces, un diputado podía hacer las reconveniones que estimara al secretario compareciente; en el supuesto de que el diputado le exigiera responsabilidad, exponía sus motivos y presentaba los documentos base de su petición, en voz alta, por dos ocasiones en diferentes sesiones públicas del Congreso. Luego, se analizaba la solicitud del diputado, y si era procedente, se turnaba a la comisión respectiva para su estudio y formalizar los cargos. Después se enviaba el expediente al secretario del ramo concer-

niente, para contestar lo conducente dentro del plazo que el Congreso estipulara. Posteriormente, se procedía a la discusión y defensa del acusado.

También se consideraba una Comisión de Policía, que se constituía de cinco diputados y un presidente, quien era el vicepresidente o el secretario más antiguo del Congreso; se renovaba cada seis meses por mitad de sus integrantes, excepto el presidente y el secretario, que se renovaban mensualmente. Esta comisión se encargaba de cuidar el orden y gobierno interior del palacio legislativo; por ejemplo, en caso de cometerse alguna falta administrativa o delito dentro del recinto legislativo, esta comisión detenía a la persona o personas que aparecieran culpables, para practicar las averiguaciones necesarias del hecho, que en caso de resultar motivos suficientes se entregarían dentro de las próximas veinticuatro horas al juez competente, y en el supuesto de ser procesado se daba cuenta al Congreso. De este modo, la comisión de policía se encargaba de vigilar la seguridad del recinto legislativo, ya que cuidaba las formalidades previstas para las ceremonias, así como el manejo del personal y del presupuesto del Congreso. Esto significa que el presidente de la República y los secretarios de despacho no podían intervenir en los caudales de este poder constitucional, pues la comisión cada seis meses presupuestaba los gastos para su respectiva aprobación ante el Congreso. Igualmente, la comisión mencionada cuidaba la impresión de los informes, los proyectos de ley o cualquier otro trabajo de las comisiones o que el propio Congreso acordara, con base en el presupuesto.

Otra comisión que se contemplaba era la de cortesía (de doce individuos), encargada de recibir al titular del Poder Ejecutivo a la puerta del recinto legislativo y acompañarlo hasta los asientos, así como conducirlo a la puerta al momento de su salida.

Ahora bien, cuando el Congreso entraba en receso no se estipulaba una diputación permanente u órgano similar. En cambio, se determinaron ciertos principios que sirvieron de base para reglamentaciones posteriores, como los siguientes: la creación y supresión flexible de comisiones (permanentes y especiales); la integración mínima y máxima de las comisiones (de cinco a nueve miembros); la designación de sus integrantes por parte del presidente del Congreso, la participación de los legisladores únicamente a dos comisiones permanentes como máximo, y la obligación de la asistencia de los legisladores a sus respectivas sesiones de trabajo.

## VI. DECRETO DE LAS JUNTAS PREPARATORIAS PARA EL FUTURO DEL CONGRESO. 30 DE SEPTIEMBRE DE 1823

En este año el Congreso había integrado dos comisiones para preparar las elecciones del siguiente Constituyente. Se dispuso que el 1o. de octubre se integrara una comisión de siete legisladores y dos suplentes, ante la cual se presentaban los diputados electos, para luego comunicar al Poder Legislativo la fecha de la primera junta preparatoria.

Una vez realizadas las elecciones, conformadas las juntas preparatorias y hecho el juramento, se previó una comisión de doce individuos, encargada de avisar al Supremo Poder Ejecutivo del día de apertura de las sesiones.<sup>78</sup>

## VII. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL. 23 DE DICIEMBRE DE 1824

El Acta Constitutiva de la Federación<sup>79</sup> y la Constitución de 1824<sup>80</sup> establecieron un Congreso bicameral. Bajo su vigencia, se emitió este regla-

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 677.

<sup>79</sup> El artículo 10 del Acta Constitutiva establecía que el Poder Legislativo de la Federación residía en una Cámara de Diputados y en un Senado. Los integrantes serían nombrados por los ciudadanos de los estados en la forma que preveía la Constitución: los primeros se elegían sobre la base de la población, y los segundos, con base en los estados (dos por cada uno).

<sup>80</sup> En el título III, sección primera, el artículo 7o. de la Constitución de 1824, expresa que el Poder Legislativo de la Federación se depositaba en un Congreso General, dividido en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Los primeros serían representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los estados (artículo 8o.). Por cada ochenta mil almas o por una fracción que pase de cuarenta mil se designaba un diputado. El estado que no tuviera esta población nombraría solamente a uno. También se elegía el número de diputados suplentes correspondientes en razón de uno por cada tres propietarios o por una fracción que llegare a dos, y los estados que tuvieran menos de tres propietarios designarían a un suplente (artículo 13). Asimismo, era requisito que los candidatos a diputados tuvieran 25 años el día de la elección, haber estado por lo menos durante dos años en el estado concerniente o haber nacido en él, aunque estuviera avecindado a otro; los no nacidos en el territorio de la nación mexicana debería tener, además de ocho años de vecindad, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la república, o una industria que produjera mil pesos cada año.

Por su parte, el Senado se componía de dos legisladores por cada estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas. Los requisitos para postularse como senador eran igual que para ser diputado, excepto la edad, pues para el primero era de treinta años.

mento que contemplaba las comisiones para llevar a cabo sus trabajos. En este contexto, el 2 de abril de 1824 se creó una Comisión especial a cerca del indulto, con el fin de otorgar perdón a los que rehusaran la nueva propuesta del proyecto de nación.

En el decreto publicado el 4 de octubre de 1824<sup>81</sup> se dio a conocer la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; su artículo 34 dispone que las Cámaras de Senadores y de Diputados observarían el reglamento interior de gobierno que emitiera el Congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se hicieran. De tal suerte, se emitió el presente reglamento dos meses después, es decir, el 23 de diciembre.<sup>82</sup>

Para fortalecer la tarea legislativa, el 4 de diciembre de 1824 se pronunció el reglamento para el gobierno interior de las secretarías de las cámaras, cuyos jefes eran sus respectivos secretarios, encargados de cuidar físicamente los expedientes. Se contaba con un oficial mayor y cinco subalternos, un archivero, un portero en cada cámara y dos mozos de aseo. Las funciones que realizaban estas secretarías eran similares a las establecidas en el reglamento del 14 de mayo de 1822 (del gobierno interior de la secretaría del Congreso).

Una vez electos los diputados y senadores, se presentaban en la junta preparatoria para la instalación de las cámaras. En este proceso se designaban dos comisiones, una de cinco individuos para examinar la legitimidad del nombramiento de los presuntos senadores y diputados, y otra comisión de tres miembros para estudiar la legitimidad de los integrantes de la primera. Para estos efectos, cada cámara, antes de terminar su último periodo de sesiones, elegía una comisión instaladora de tres individuos.

Este reglamento describía una Gran Comisión, integrada por los diputados o senadores más antiguos de cada uno de los territorios o estados representados en las cámaras; este principio de antigüedad es característico de los países con carrera legislativa. Esta Gran Comisión nombraba a una sección, con el objetivo de recibir las acusaciones sobre los delitos previstos en los artículos 38, 39 y 43 de la Constitución, así como designar las comisiones permanentes y las especiales. Al día siguiente de la apertura de sesiones del primer año, presentaba a la cámara, para su aprobación, la lista de los miembros de las comisiones permanentes, como las siguientes:

<sup>81</sup> Dublán, Manuel, *op. cit.*, t. I, p. 722.

<sup>82</sup> *Ibidem*, pp. 749-762. Igualmente, se puede consultar *el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*, México, Imprenta del Cumplidor, 1861, pp. 3-68.

- De Puntos Constitucionales
- De Gobernación
- De Relaciones Exteriores
- De Hacienda
- De Crédito Público
- De Justicia
- De Negocios Eclesiásticos
- De Guerra y Marina
- De Industria Agrícola y Fabril
- De Libertad de Imprenta
- De Policía Interior y Peticiones

En relación con las comisiones especiales, cada una de las cámaras las instituía según la necesidad de los asuntos a tratar, con la atribución de aumentarlas o disminuirlas.

Al mismo tiempo, el presidente de la cámara podía nominar comisiones de cortesía; por ejemplo, la integrada por un secretario de cada cámara para recibir al presidente o vicepresidente de la República, cuando se presentaran a jurar el artículo 101 de la Constitución, o una comisión de tres senadores y tres diputados, para acoger al vicepresidente cuando prestara juramento. También se preveían otras comisiones de cortesía; por ejemplo, una vez iniciado el periodo de sesiones, si los diputados y senadores se presentaban a prestar juramento de su encargo, los recibía una comisión de dos individuos; cuando el presidente de la República acudía al Congreso, lo recibía una comisión de seis diputados y seis senadores; si uno o varios legisladores estuvieran enfermos, el presidente nombraba una comisión de dos individuos para tal efecto; en caso de fallecer algún legislador, se designaba una comisión de seis individuos para asistir al funeral.

Las comisiones de policía de las cámaras elaboraban el presupuesto mensual, las dietas de los legisladores, el sueldo del personal general, los gastos de oficinas y edificios. Los senadores y diputados presentaban a esta comisión las certificaciones del gobierno supremo y de los gobernadores políticos de sus estados o territorios, en las que se hacía constar las cantidades que percibía cada uno de ellos.

También se previeron otras comisiones, como la conformada de tres individuos, con el fin de exponer ante la cámara revisora el extracto de las resoluciones de la cámara de origen; una comisión de tres legisladores que

fungiera como conciliadora cuando ocurrieran quejas contra algún legislador sobre injurias o calumnias.

Como particularidades generales de las comisiones, en los numerales del 60 al 62 encontramos que las comisiones se constituían de tres miembros (con facultad de aumentarlos), quienes no podían excusarse de su nombramiento, excepto cuando versara algún motivo grave que permitiera su separación de la comisión. Los legisladores podían integrarse hasta en dos comisiones permanentes para el periodo de la legislatura. Asimismo, el primero de enero se reunían las dos cámaras para comenzar las sesiones. Una vez que se retirara el presidente de la República, el que presidía el Congreso declaraba en voz alta su apertura, para luego cada cámara partir a sus propios recintos. Cuando pasara alguna comisión de una a la otra, en ésta se nombraba otra comisión de seis individuos que acompañara a la primera a su entrada y salida; aquella comisión tomaba asiento entre los miembros de la cámara y una vez expuesto el objeto de su misión, el presidente de la cámara respondía a su petición, para después retirarse. A más de que, el presidente y los secretarios de las cámaras no podían pertenecer a alguna comisión, mientras permanecieran en su cargo, excepto en la de peticiones, en la que uno de ellos fungía como presidente, de acuerdo con el reglamento de la secretaría.

El reglamento interior del Congreso de 1824 otorgó por primera vez la subordinación de las comisiones al Pleno de las cámaras, característica que ha persistido hasta nuestros días (en cambio, en el Congreso de los Estados Unidos de América se permitió a las comisiones emitir los proyectos sin someterlos al Pleno de la asamblea).<sup>83</sup> De igual forma, desde esta fecha se precisaba que si una comisión estimara conveniente demorar o suspender el curso de algún negocio, no lo podía hacer por sí misma, pues se exponía esa pertinencia a la cámara a través de sesión secreta, cuya resolución sería pública. Esto se complementó con el artículo 86 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, del 20 de diciembre de 1897, que obligó a las comisiones a rendir su dictamen dentro de los quince días posteriores a la recepción del proyecto. El fin era que los asuntos se despacharan oportunamente; de lo contrario, se avisaría a la cámara a través de sus secretarios y se prevería lo conducente para evitar demora.

<sup>83</sup> Quien hace un estudio esquemático sobre el Congreso de los Estados Unidos, Es Walter, Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1978, pp. 97 y ss.

Todas las comisiones disponían de un presidente, quien era el primer nombrado de sus integrantes; cuando uno o más individuos de alguna comisión tuvieran interés particular en cualquier asunto, se abstendían de votar y firmar el dictamen, por lo que se daba aviso a la Gran Comisión para nombrar los legisladores sustitutos; debían fundamentar y motivar sus dictámenes y firmarlos la mayoría de los integrantes; su presidente podía solicitar cualquier información a oficinas de la nación para resolver los asuntos, excepto en la documentación de carácter secreto que pudiera perjudicar al servicio público; el mismo presidente de la comisión era responsable de los expedientes que le turnara la secretaría de la cámara y demás dependencias públicas; si alguna comisión retuviera en su poder un expediente por más de quince días, lo presentaba a la cámara en la primera sesión secreta para proveer lo conveniente, y así evitar la demora de los asuntos; para mantener actualizados los expedientes, las comisiones formulaban un dictamen al día siguiente de la apertura de las sesiones, sobre todo los pendientes de resolver del periodo anterior y los provenientes de la legislatura pasada (en caso de renovarse las cámaras).

Con relación a la guardia militar al servicio de las cámaras, rendía a las comisiones los honores de abatir marcha y echar armas al hombro.

Respecto al procedimiento legislativo, se preveía que los proyectos de ley o decretos provenientes del Poder Ejecutivo, de las legislaturas de los estados o de una de las cámaras, pasarían a la comisión correspondiente. Las iniciativas de los legisladores, para ser admitidas, primeramente se consultaban en sus cámaras, por lo que se leían en dos sesiones diferentes: en la primera, el autor exponía los fundamentos de su proyecto, y en la segunda, hablaban dos miembros de la cámara, uno en pro y otro en contra. Inmediatamente se preguntaba a la cámara sobre la admisión del asunto; en caso afirmativo se pasaba a la comisión del ramo, y en caso negativo se desechaba. Subsiguientemente, estas proposiciones primero se discutían en su comisión de origen, pues sólo se dispensaban por acuerdo expreso de la cámara si se calificaban de obvia resolución o de poca importancia.

Otro dato interesante es que el 6 de septiembre de 1827 se emitió la Ley de Presupuesto de Gastos para la Comisión de Límites,<sup>84</sup> con un presupuesto de 9,100 pesos para movilizarse y arreglar los límites de nuestro país con los Estados Unidos de América.

<sup>84</sup> Dublán, Manuel, *op. cit.*, t. II, p. 16.

Dicho reglamento se adicionó el 2 de febrero de 1828,<sup>85</sup> con el fin de incluir la sección del Gran Jurado y demás cuestiones sobre la responsabilidad de los legisladores. De esta forma, se contempló el siguiente procedimiento: si el presunto reo no estuviera en la capital del país cuando su expediente se hallare suficientemente instruido, el Gran Jurado turnaría el caso al Poder Ejecutivo, para que éste dirigiera un pliego certificado al juez del distrito donde supuestamente se hallaba el delatado, con el fin de presentarle las acusaciones e hiciera las manifestaciones pertinentes. En caso de no encontrarse, el juez de distrito remitía el expediente al alcalde o juez del pueblo donde hipotéticamente residía aquél. Una vez hecho lo anterior, ese alcalde o juez lo devolvía al juez de distrito, para que éste lo enviara al gobierno federal y devolviera al Gran Jurado. Todo esto se dispuso con el objetivo de facilitar el procedimiento para juzgar al presunto legislador culpable. La edición del Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional se publicó el 29 de octubre de 1840, denominada como tal. Este jurado se confirmó como comisión permanente, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, del 20 de diciembre de 1897.

VIII. LEY DE OBLIGACIONES DE LAS COMISIONES  
DEL CONGRESO CUANDO NOTEN UNA INFRACCIÓN DE LA  
CONSTITUCIÓN, ACTA CONSTITUTIVA Y LEYES  
GENERALES. 21 DE ENERO DE 1830

El artículo 1o. se exigía a las comisiones que al notar infracciones por parte de sus miembros respecto la Constitución, Acta Constitutiva, leyes generales o expedientes turnados, debían hacerlo del conocimiento a la cámara, para luego integrar el dictamen respectivo y turnarlo a la sección del Gran Jurado, para proceder conforme a derecho.<sup>86</sup>

En el caso de que el infractor se sustrajera al jurado y su expediente ya se encontraba completo, la comisión podía solicitar que el expediente se turnara al gobierno para su curso legal debido.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 220.

## IX. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE 1837. DECRETO DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1836

Este reglamento (publicado en el decreto del 29 de diciembre de 1836)<sup>87</sup> se expidió en vigencia de las bases y leyes constitucionales de la República Mexicana. Éstas se decretaron por el Congreso General de la Nación: la primera, el 15 de diciembre de 1835 y las otras seis el 29 de diciembre de 1836, como resultado de que Antonio López de Santa Anna, investido como presidente de la República, disolviera el Congreso instalado el 1o. de enero de 1835, para autorizarse por sí mismo el 5 de mayo de ese año, a reformar la Constitución de 1824 y variar la forma de gobierno.<sup>88</sup> Así, se dan a conocer las Bases Constitucionales que prescribían la vigencia formal del

<sup>87</sup> *Ibidem*, t. III, pp. 236-242.

<sup>88</sup> Desde 1824 a 1835, periodo en el que se presume la vigencia de la Constitución de 1824, suceden una serie de pronunciamientos, planes, proclamas y cuarteladas, que hicieron imposible su aplicabilidad. Electo Guadalupe Victoria (Miguel Fernández Félix) como presidente de los Estados Unidos Mexicanos, afrontó el pronunciamiento abanderado por el Plan de Montañón (que proponía la abolición de sociedades secretas, la renovación del cuerpo ministerial, la expulsión del enviado estadounidense, Poinsett, la observancia puntual de la Constitución federal y sus leyes), el cual fue encabezado por el vicepresidente de la República, Nicolás Bravo. Para combatir a éste, se mandó a Vicente Guerrero, quien a su vez contendió posteriormente con Gómez Pedraza para la próxima renovación constitucional del Poder Ejecutivo. De los votos emitidos por las legislaturas de los estados, a Gómez Pedraza le correspondieron 11, a Guerrero 9 y a Bustamante 6, por lo que constitucionalmente el primero de ellos sería el nuevo presidente.

Ante esta situación, los partidarios de Guerrero se frustraron y se convirtieron en insurrectos, entre ellos Herrera y Lasso y Santa Anna. Este último, a través del Plan de Perote, declaró en nombre del ejército y del pueblo, que la elección de Gómez Pedraza era nula. La justificación fue que para afianzar la paz y el sistema federal era necesario elegir como presidente de la República a Vicente Guerrero. Al pronunciamiento de Santa Anna le siguió el de La Acordada en la ciudad de México, encabezado por Zavala y Lobato, que adoptaron como lema “Vivan Guerrero y Lobato y viva lo que arrebató”. Ante esta presión, el Congreso se vio obligado a declarar nula la elección de Gómez Pedraza, hecho que trasgredió el código fundamental. En consecuencia, Guerrero y Bustamante fueron elevados a la presidencia y vicepresidencia, pero ocho meses después, bajo el pretexto de la invasión española de Isidro Barradas para reconquistar a México, el ejército de reserva bajo el mando del vicepresidente Bustamante, se pronunció en Jalapa para derrocar a Guerrero. De esta forma, el Congreso decretó el 4 de octubre de 1830, que Guerrero se encontraba imposibilitado para gobernar, por lo que Bustamante asumió el cargo de presidente de México. Para mayor información, estudiar a Herrera y Lasso, Manuel, “Centralismo y federalismo”, *Derechos del pueblo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1967, t. I, pp. 609 y ss.

nuevo sistema,<sup>89</sup> por lo que la Constitución Federal de 1824, génesis del derecho constitucional mexicano, terminaba su vigencia.

De acuerdo con el Reglamento Interior del Congreso de 1824, las legislaturas de la Cámara de Diputados contaron hasta 1835 con las comisiones de Industria, de Minería, de Guerra, de Puntos Constitucionales, 1a. y 2a. comisiones de Hacienda e Industria, la 1a. Comisión de Guerra, la 2a. Comisión de Justicia, la Comisión de Poderes, de Instrucción Pública, la Comisión Especial para reformar la Constitución, de Peticiones, de Policía, de Relaciones, la Primera de Puntos Constitucionales, la Comisión Especial sobre las Manifestaciones relativas al Cambio de Sistema de Gobierno, la Comisión de Poderes y la Inspectoría. El Senado se benefició de las comisiones de Puntos Constitucionales, de Guerra, de Gobernación, de Justicia, la Comisión Especial sobre Reformas Constitucionales, la Comisión Revisora de Relaciones, las Primera y Segunda Comisiones de Hacienda, de Instrucción Pública, de Crédito Público, de Distrito y territorios, de Policía, de Peticiones, la Comisión Especial de Reformas sobre los documentos pronunciados, de Colonización, de Redacción, entre otras.

El Congreso de 1835 decidió que su sistema de integración sería unicameral, por lo que reunió las dos cámaras en una sola; luego nombró a una Comisión encargada de abrogar la Constitución de 1824 y eliminar el sistema federal (Francisco Manuel Sánchez Tagle, Antonio Pacheco Leal, Juan Cayetano Gómez Portugal, Miguel Valentín, José Ma. Cuevas y José Ignacio de Anzorena). Además, el 4 de marzo de 1835 se conformó la Comisión Revisora de la Cámara de Diputados (Bustamante, Escoto, Tagle, Lo-

<sup>89</sup> Las Bases Constitucionales comenzaron a discutirse por el Congreso Constituyente el 17 de octubre de 1835, y concluyeron a fines de diciembre de 1836. El 17 de octubre de 1835 se presentó la Primera Ley Constitucional al Congreso General (derechos y obligaciones de los mexicanos), la segunda el 4 de diciembre 1835 (el Supremo Poder Conservador), la tercera el 25 de febrero de 1836 (Poder Legislativo, sus miembros y la elaboración de las leyes), la cuarta ley el 2 de mayo de 1836 (Supremo Poder Ejecutivo), la quinta ley el 6 de agosto de 1836 (la Corte Suprema de Justicia), la sexta ley el 11 de noviembre de 1836 (la división territorial de la república y el gobierno interior de sus pueblos) y la séptima ley el 30 de noviembre de 1836 (sobre las variaciones a las leyes constitucionales).

Durante este Congreso Constituyente, el 17 de octubre de 1836 se nombró una comisión especial, con el fin de presentar un proyecto legislativo sobre elecciones para diputados y juntas departamentales. Sobre el tema, se puede consultar a Sordo Cedeño, Reynaldo, *El Congreso en la primera República centralista*, México, El Colegio de México e Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1993, pp. 19 y ss.

pe y Becerra); el 4 de agosto del mismo año se integró la Comisión especial sobre el cambio de la forma de gobierno, para lo cual votaron 50 a favor, entre ellos Bustamante, Elizalde, Tagle, Ojeda, Orcasitas, y 12 en contra, como Ahumada, Bezares, etcétera. También se creó la Comisión especial para los asuntos de Texas a fines de 1835 (Tagle, Michelena, Berrecos, Valentín, Garza Flores y Elizalde).

Enseguida, se dictaron las Bases Constitucionales, por lo que se nombró la Comisión de reorganización, cuya misión fue presentar las siete leyes para su respectiva aprobación. De esta forma, la Tercera Ley, denominada “Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice con relación a la formación de las leyes”,<sup>90</sup> en su artículo 29 contemplaba que las iniciativas de los

<sup>90</sup> El Poder Legislativo se depositaba en dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores. Respecto la primera, se elegía un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes y por cada fracción de ochenta mil. Los departamentos que no tuvieran este número elegían un diputado, así como un número igual de suplentes.

Se excluían para ejercer este derecho electoral, a las mujeres, los menores de 18 o 20 años, según fueran o no casados, los extranjeros, los sirvientes domésticos, los encestados criminalmente, quienes por algún crimen hubieran perdido la calidad de mexicanos, los sirvientes domésticos, los que hubieran incurrido en pena infamante o un hecho de quiebra fraudulenta, los deudores a cualquiera de los fondos públicos, los que predicaran estado religioso, los vagos, los mal-vivientes, los que no tuvieran industria o modo de vivir, los que participaran en juegos prohibidos o los que sirvieran en ellos, los que no contaran con una renta anual de por lo menos cien pesos. Así, los pocos que quedaban debían elegir a una persona por ciento cincuenta mil. Esta elección se hacía bajo la dirección de una junta, compuesta de un comisionado nombrado por la autoridad municipal y cuatro personas designadas por él mismo. Todos ellos elegían a un elector por cada diez mil habitantes, de los ciento cincuenta mil ya referidos. En consecuencia, el número de electores era a lo más de quince, constituidos en la capital departamental como colegio electoral, el cual podía funcionar con la mitad más uno del total de sus miembros. Por tanto, esta elección irrisoria, indirecta en tercer grado y dirigida por los agentes del gobierno, terminaba con la voluntad del pueblo.

Los diputados se renovaban por mitad cada dos años, en elecciones que se realizaban en los departamentos el primer domingo de octubre del año anterior a la renovación; los legisladores electos comenzaban a funcionar en enero del siguiente año. De esta forma, para ser diputado se requería ser mexicano por nacimiento o natural de cualquier parte de la América de 1810; ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, natural o vecino del departamento; tener treinta años de edad el día de la elección, así como tener un capital que produjera a lo menos quinientos pesos anuales.

La Cámara de Senadores se integraba de veinticuatro miembros. La elección era considerada de manera aristocrática, en la que intervenían la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia, las juntas departamentales y el Supremo Poder Conservador. Hemos de aclarar que el Senado se renovaba en terce-

diputados las calificaría la cámara después de haber analizado el dictamen de la Comisión de peticiones, la cual se integraba de nueve miembros elegibles cada año. No se mencionan el Supremo Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia ni la mayoría de las Juntas Departamentales.

Respecto a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en la fracción I del artículo 52 se especificaba la vigilancia por medio de una Comisión inspectora (de cinco legisladores) sobre el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de la hacienda pública; en caso de que las cámaras necesitaran comunicarse entre sí para transmitirse información y demás cuestiones al respecto, podían constituir otras comisiones.

La Cámara de Senadores fungía como cámara revisora en el proceso de elaboración de las leyes. Era indispensable continuar en sesiones en tanto se dictaminaran las normas pendientes de revisión, no obstante que el Congreso General terminara el periodo de sesiones.

Este reglamento en su artículo 184 preveía la existencia de una Diputación (o comisión) Permanente. Se integraba con cuatro diputados y tres senadores, con tres suplentes para los primeros y dos para los segundos, nombrados respectivamente por sus cámaras. Dentro de sus atribuciones destacan, convocar al Congreso a periodo extraordinario de sesiones cuando lo resolviera el presidente de la República o ella lo estimara necesario; citar al titular del Poder Ejecutivo a las sesiones ordinarias; llamar al Senado a sesión particular cuando los casos así lo ameritaran; otorgar o negar a los individuos del Congreso, licencia para ausentarse de la capital cuando las cámaras estuvieran en receso, así como velar sobre las infracciones de la Constitución.

ras partes cada dos años, por lo que los aspirantes debían ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos, ser mexicanos por nacimiento, tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección y un capital que produjera de dos mil quinientos hasta cuatro mil pesos anuales. En consecuencia, se excluía a la inmensa mayoría de mexicanos de participar en el ejercicio del poder público.

Como supresión del sistema federal y la implícita desaparición de los estados de la República, el Senado perdía su razón de ser. Su misión consistía en garantizar la igualdad en la representación estatal ante el Legislativo federal. De ahí la desnaturalización que se hizo de este cuerpo legislador. Revistió formas diferentes a las que le habían dado nacimiento; adquirió características aristocráticas; a partir de 1836, el Senado se redujo frente a un Poder Ejecutivo poderoso y a un Supremo Poder que no era responsable de sus actos, más que ante Dios y a la opinión pública (artículo 17 de la Segunda Ley); el Senado contaba 24 miembros de 42 que daban los 19 estados y 4 territorios en 1824, y los diputados aproximadamente era 46, electos uno por cada 150 mil habitantes de los 80 mil en 1824.

Los diputados propietarios a la Diputación Permanente se reunirían en el local de la Cámara de Diputados; elegían entre ellos a un presidente y un secretario para proceder a su instalación y celebrar sus sesiones ordinarias los jueves de cada semana; las sesiones extraordinarias se realizaban cuando ella lo determinara.

En esta Diputación había dos comisiones permanentes: la de Infracciones a la Constitución y de Policía; las de carácter especial se nombraban según se acordara. Estas comisiones se formaban por un solo individuo o por tres personas cuando así lo estimaran conveniente.

Cuando se trataba de una queja contra algún miembro de las cámaras, sobre injurias o calumnias, el presidente designaba dos días después a una comisión de tres individuos para conciliar a las partes.

Se preveían otras comisiones, como la de Ceremonial, encargada de recibir al presidente de la República en sus visitas al Congreso. La comisión de Policía Interior vigilaba el aseo y conservación del edificio, la seguridad, el buen comportamiento del portero y mozos de servicio; presentaba cada mes a las cámaras el presupuesto de dietas de sus miembros para su respectiva aprobación, los sueldos y gastos de las oficinas y edificios.

Este reglamento tuvo vigencia durante los Congresos centralistas. Durante el Primer Congreso instalado el 1o. de junio de 1837 se acordaron otras comisiones, como la Gran Comisión (6 miembros) para designar los integrantes de las comisiones permanentes:

- Puntos Constitucionales
- Gobernación
- Relaciones Exteriores.
- Hacienda
- Justicia
- Negocios Eclesiásticos
- Guerra y Marina
- Industria
- Libertad de Imprenta
- Policía
- Gran Jurado (12 miembros)

Destaca la Comisión para Atender los Asuntos relativos a Francia, instituida en la Cámara de Diputados el 19 y 21 de mayo de 1838.

Durante el segundo Congreso centralista instalado el 1o. de enero de 1839, se conformó la Comisión Especial para Elaborar el Proyecto de Reformas a la Constitución, entre otras.<sup>91</sup>

#### X. REGLAMENTO PARA EL GRAN JURADO DEL CONGRESO NACIONAL. 29 DE OCTUBRE DE 1840

El Gran Jurado<sup>92</sup> se integraba con legisladores nombrados por la Gran Comisión y las comisiones. Esta institución jurisdiccional se confirmó como comisión permanente, mediante el Reglamento del 20 de diciembre de 1897.

El artículo segundo del reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional disponía que la Gran Comisión de cada cámara nombraba de entre sus miembros por mayoría absoluta de votos, doce diputados y ocho senadores del estado secular, para constituir ese cuerpo colegiado. Esta lista de elegidos debía ser aprobada por las cámaras al día siguiente de la apertura de sesiones de cada bienio constitucional.

Una vez que la cámara aprobara esa lista, se insacaría de ella a cuatro legisladores para integrar la sesión del Gran Jurado, de los cuales uno de ellos fungiría como secretario y contaría con derecho de voto. Los demás integrantes del Jurado suplirían las faltas de los individuos que solicitaran licencia, enfermaran o fallecieran, incluso, tuvieran algún impedimento calificado por la cámara. Por ende, cuando faltara alguno de los insaculados, la Gran Comisión pedía un sustituto a la cámara respectiva. El fin era que siempre estuviera completo el número prefijado.

Este ordenamiento reglamentaba la sustanciación de las acusaciones contra funcionarios implicados en algún delito, pues se contemplaban los procedimientos que debían seguirse en la sesión de Gran Jurado.

<sup>91</sup> Para mayor información, visitar la Biblioteca y Hemeroteca Nacional en Ciudad Universitaria, Universidad Nacional Autónoma de México, y consultar especialmente el *Diario del Gobierno de la República Mexicana*, núm. 83, enero-julio de 1835, t. II; núm. 101, t. II, 9 de agosto de 1835; núm. 100, t. II, 8 de agosto de 1835; núm. 768, t. VIII, México, 6 y 10 de junio de 1837.

<sup>92</sup> Dublán, Manuel, *op. cit.*, t. III, pp. 741-746.

XI. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL SOBERANO CONGRESO CONSTITUYENTE (JUNTA NACIONAL LEGISLATIVA, DEL 19 DE JULIO DE 1842). 10 DE SEPTIEMBRE DE 1842

Este ordenamiento legal<sup>93</sup> describía en su capítulo V lo relativo a las comisiones ordinarias:

- Constitución.
- Reglamento.
- Poderes.
- Redacción.
- Policía.

Con relación a las comisiones extraordinarias o transitorias, se dejaba la facultad al Congreso para instituir las según la urgencia de los asuntos. En este contexto, se contemplaron otras comisiones, como la integrada por dos individuos, con el fin de visitar a algún diputado enfermo; la de seis integrantes, para asistir a funerales de legisladores fallecidos; la de ceremonial, formada por veinticuatro personas para comunicar al presidente de la República el juramento de la Constitución, así como de acompañarlo al salón de sesiones y despedirlo hasta la puerta del recinto legislativo; cuando algún diputado se presentaba a jurar el desempeño de sus funciones, se integraba una comisión por un secretario y otro legislador para recibirlo en la puerta del salón principal; la conformada por tres personas que nombraba el presidente del Congreso para conciliar a las partes cuando se acusaba de injurias a un diputado, que en caso de no lograrse se pasaría el expediente al Gran Jurado; a la comisión de policía se encomendaban los asuntos administrativos, de recursos humanos, materiales y financieros del Congreso; la Co-

<sup>93</sup> El contexto histórico en que se emitió este reglamento es el siguiente: en 1841 el general Paredes en Guadalajara, Valencia en La Ciudadela de México y Santa Anna en Veracruz, proclamaron un plan político para convocar a un nuevo Congreso, con el fin de desconocer al presidente Bustamante y proceder a reformar la Constitución.

En septiembre de 1841, reunidas en Tacubaya las principales fuerzas políticas, secundaron el Plan de Guadalajara y convinieron en que el mismo Santa Anna asumiera el carácter de presidente de la República para convocar a un nuevo Congreso, el cual se instaló en abril de 1842, aunque no inició sus labores hasta el 10 de julio de ese año. No fue hasta el 10 de septiembre del mismo año cuando dicho Congreso expidió el Reglamento Interno de Gobierno que rigiera sus actividades, el cual es objeto de este análisis.

misión de Redacción atendía el *Diario de las Sesiones del Congreso*. El hecho de no prever una Diputación (o Comisión) Permanente u órgano similar, es porque estamos hablando de un Congreso Constituyente.

Las comisiones (excepto la de Constitución) se integraban por tres personas, quienes podían aumentar según lo considerara el Congreso. Ningún diputado podía excusarse de servir en comisión, sino por causas justas que aprobara este cuerpo colegiado.

Las comisiones fundamentaban su dictamen y hacían propuestas claras y sencillas para facilitar su votación; en los dictámenes sobre asuntos no constitucionales se omitía la discusión en lo general. En cualquier estado o antes de la deliberación, la comisión podía retirar su dictamen en todo o en parte.

Dichas sesiones eran públicas o secretas. Las primeras se desarrollaban todos los días, excepto en las festividades religiosas o políticas, a no ser que por falta de asunto a tratar no pudieran realizarse; comenzaban a las once horas y concluían a las cuatro de la tarde, aunque podían terminar antes o prolongarse. Tan sólo eran necesarios treinta y seis diputados para abrir la sesión, aprobar el acta, leer proposiciones, proyectos y cualquier otro acto o procedimiento que no exigiera mayor número de legisladores.

Las sesiones secretas se desarrollaban los jueves y viernes de cada semana, para abordar los asuntos que así lo implicaran. Fuera de estos días, se realizaban sesiones extraordinarias cuando así lo estimara el asunto a tratar. En este sentido, el capítulo VI se refería a las discusiones.

Hecha la primera lectura del proyecto de Constitución y los votos particulares, se procedía a repartir entre los diputados dicho proyecto, por lo que no se podía cerrar ninguna discusión. Su votación sería nominal, por cédula y en forma económica. Por tanto, se contemplaba cierta forma de discutir la norma fundamental, es decir, las Bases de Organización Política de la República Mexicana.

Los diputados de este Congreso no podían ser demandados civil ni criminalmente, excepto si fuera posible la declaración de procedencia, por lo que se contaba con una sección para tal efecto. El Congreso de la Unión escogía a dieciséis individuos del estado secular, de entre los cuales se insculaban a cuatro personas para integrar dicha sección y uno fungía como secretario, con voz pero sin voto; los otros doce permanecían listos para reemplazar al individuo que se imposibilitara.

De esta forma, se pasaban a tal sección las acusaciones intentadas contra los diputados, las actuaciones y constancias que remitieran los tribunales o

cualquier otra autoridad. Después se formaba el expediente, para proceder a la audiencia, en la que se daba a conocer al acusado la falta correspondiente, incluso podía ser asistido de su defensa. Por último, se emitía una resolución final.

Cuando se expidió este reglamento, la guarnición de México secundó el Plan de Guadalajara a los ocho días después de su proclamación, y Santa Anna declaró disuelto el Congreso (instalado el 10 de junio de 1842).<sup>94</sup> En su lugar se nombró a la Junta Nacional Legislativa (con 80 miembros) el 19 de julio de 1842, con la misión de diseñar una nueva Constitución. Para proceder a dicha encomienda, el 10 de septiembre de ese mismo año expidió su Reglamento Interno de Gobierno para regir sus actividades.

El 12 de junio de 1843 se emitió la norma constitucional titulada “Bases de Organización Política de la República Mexicana”, la cual contempló la división de poderes; se ampliaba el derecho del pueblo para intervenir en el orden público, pues se elegía un diputado por cada setenta mil habitantes, y no por cada ciento cincuenta mil, como lo disponía la Constitución de 1836; se extendían algunas facultades de las juntas departamentales y de otras autoridades locales; se disponía que la Constitución podía reformarse en cualquier tiempo, con la concurrencia de dos tercios de los votos de las cámaras de Diputados y Senadores.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> Llamado como el Cuarto Congreso Constituyente, se integró con miembros de varias corrientes ideológicas de la época. Siete diputados se designaron para formar la comisión de Constitución, como Mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo y Juan José Espinosa de los Monteros. Estos constituyentes emitieron votos particulares, lo que originó discrepancias entre ellos y con sus otros cuatro compañeros. Consecuentemente, se propusieron dos documentos: el de la mayoría, quienes no lograron concretizar la forma de gobierno, y el de la minoría, perfilados por la forma de gobierno federal. Con relación a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, tampoco hubo consenso: un proyecto aclamaba los lineamientos de la Constitución de 1824 y el otro los de 1836, por lo que se propuso un tercer proyecto, que tampoco satisfizo. Ante esta situación y el que la Guarnición de la ciudad de México secundó el Plan de Guadalajara, Santa Anna disolvió este Congreso y en su lugar designó a la Junta Nacional Legislativa, como órgano constituyente encargado de elaborar y sancionar un nuevo proyecto en 1843, conocido como “Bases Orgánicas”.

<sup>95</sup> Las Bases Orgánicas constituirían el instrumento constitucional de la casta militar en el poder, por lo que se acentuaba un régimen centralista. El Senado (cuyas facultades eran la de un órgano revisor, en virtud de que no podía iniciar leyes o decretos) se consideró de corte clasista, cuyas rentas anuales de sus integrantes no serían menos de dos mil pesos. Se instituía con 63 individuos, de los cuales 42 se elegían por las asambleas departamentales y de éstos, se nombraban cinco individuos de cada una de las clases sociales y

Esta Constitución fue obra de personas designadas por el propio Santa Anna, lo que provocó un descontento social que desembocó en motines y desórdenes. Era tal la desorganización política, que ante la invasión yanqui se convocó a un nuevo Congreso en 1846, en el que concurrieron varios legisladores de 1842, como Otero, Muñoz Ledo, Espinosa de los Monteros; antiguos luchadores del Partido Liberal, como Valentín Gómez Farías y Crescencio Rejón; nuevos legisladores, como Benito Juárez, entre otros. Este Congreso sancionó el Acta Constitutiva y de Reformas el 18 de mayo de 1847, que declaraba vigente la Constitución de 1824, con algunas modificaciones.

*El Reglamento Especializado para el Gobierno de la Diputación Permanente. 30 de marzo de 1844*

El presente reglamento (sancionado por el general Valentín Canalizo, presidente interino de la República),<sup>96</sup> constaba de diez artículos. El primero disponía que al designar las cámaras a los miembros de la diputación permanente, los senadores nombrarían a tres, y los diputados a cuatro suplentes, con la finalidad de cubrir las ausencias, ya fueran temporales o permanentes.

Al día siguiente de clausurarse cada periodo de sesiones se reunía en el local de la Cámara de Diputados a los legisladores nombrados para integrar la diputación permanente. Si alguno de ellos faltaba, se llamaba al suplente, para luego elegir un presidente y un secretario, y proceder a la instalación de la diputación. Este presidente y secretario funcionaban todo el periodo de aquella diputación, con el mismo tratamiento que el de presidente y el de secretario de las cámaras. Después, esto se comunicaba al gobierno para publicarlo en el periódico oficial y hacerlo del conocimiento a las asambleas departamentales por conducto de los gobernadores.

económicas, de agricultores, mineros, propietarios, comerciantes y fabricantes, quienes debían disponer de una propiedad no menor de cuarenta mil pesos (artículo 42); los demás senadores (hasta completar el número de 42) se designaban por las asambleas departamentales, entre quienes hubieran ocupado cargos en la administración pública; el otro tercio sería elegido conjuntamente con la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, entre distinguidos militares, eclesiásticos y civiles (artículos 32 y 39).

Por su parte, la Cámara de Diputados descansaría en integrantes electos uno por cada 70 mil habitantes o fracción de más de 35 mil.

<sup>96</sup> Dublán, Manuel, *op. cit.* t. IV, pp. 751 y 752.

Este reglamento estructuró subcomisiones, con el fin de fomentar los principios de división del trabajo y de especialidad. En su artículo 5o. se contemplaba una Comisión de Policía y las demás especiales que acordara la diputación. Estas comisiones se integraban de uno o tres individuos. Las comisiones especiales se creaban en caso de entablar demandas civiles o sobre injurias en contra de los individuos de ambas cámaras, cuya conciliación se verificaba por una comisión nombrada por el presidente de la diputación permanente. La creación de este tipo de comisiones se concretó en el reglamento de 1897, que disponía en el artículo 70 que “cada cámara podía aumentar o disminuir el número de estas comisiones y subdividirlas en los ramos correspondientes”.

Este cuerpo legislativo podía otorgar o negar licencia a los legisladores para ausentarse de la capital durante el receso de las cámaras, así como autorizar su propio presupuesto. Además, cuando el Senado aprobaba en primera o segunda revisión ciertas leyes, en los treinta días después de concluidas las sesiones pasaban a esta diputación para remitirlas al gobierno, pero si éste formulaba observaciones las dirigía nuevamente a dicha diputación, razón por la que se contaba con un libro de actas y registro de expedientes, que entregaría por inventario a las cámaras al inicio del periodo inmediato.

## XII. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE 1845

El 10 de marzo de 1845 se dio lectura a un proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.<sup>97</sup> Una vez turnado a la Comisión de Reglamento para su estudio, el documento se aprobó el 13 de noviembre de 1845, vigente hasta 1847.<sup>98</sup>

Este ordenamiento jurídico se dividió en ocho secciones: la 1a. de generalidades, la 2a. sobre presidencia, la 3a. de los secretarios, la 4a. tocante a

<sup>97</sup> *Diario del Gobierno de la República...*, op. cit., núm. 3222., t. XXXI, 12 de febrero de 1845.

Antes del Congreso de 1845 se conformaron varias comisiones, como la de Industria, de Instrucción Pública, de Libertad de Imprenta, la Eclesiástica, de Colonización, la Inspector, de Peticiones, de Policía, de Hacienda, de Guerra, de Justicia, de Puntos Constitucionales, de Gobernación, Especial de Reformas, Especial de Reglamentos, Especial para Texas, de Relaciones y de Manifiesto.

<sup>98</sup> *Diario del Gobierno de la República*, t. XXXI, núm. 3571, 29 de marzo, 2 de abril y 13 de diciembre de 1845.

sesiones, la 5a. de las iniciativas de leyes, la 6a. de las comisiones, la 7a. de las discusiones y la 8a. de la revisión de las leyes.

Cada cámara disponía de un presidente y un vicepresidente electos para un año, así como cuatro secretarios, que junto con todos los legisladores sesionaban en público o privado (cuando el caso así lo exigiera).

Las comisiones permanentes eran:

- Puntos Constitucionales.
- Gobernación.
- Relaciones Exteriores.
- Hacienda.
- Justicia.
- Negocios Eclesiásticos.
- Guerra y Marina.
- Industria Agrícola y Fabril.
- Crédito Público.
- Libertad de Imprenta.
- Policía Interior de la Cámara.
- Infracciones a la Constitución.
- Reformas a la Constitución y la de Peticiones.

Cada cámara podía aumentar o disminuir sus comisiones según lo considerara.

La Gran Comisión en la Cámara de Diputados se integraba con el diputado más antiguo por entidad federativa. Las otras comisiones se conformaban de tres a cinco individuos.

### XIII. REGLAMENTO INTERIOR DEL CONGRESO (CONSTITUYENTE) DE 1847

De conformidad con los artículos del 1o. al 14 de este reglamento,<sup>99</sup> el último día de cada mes, el Congreso elegía un presidente y un vicepresidente. El primero podía abrir y cerrar las sesiones, exigir a los asistentes guardar compostura, tramitar los asuntos tratados, conceder la palabra a los legisladores y ministros de gobierno, firmar las actas, nombrar comisiones de cortesía y citar a sesiones extraordinarias.

<sup>99</sup> *Ibidem*, t. III, núm. 154, 7 de enero; t. III, núm. 163, 16 de enero; t. III, núm. 148, del 19 de enero y núm. 199, 12 de febrero, todos de 1847.

Los secretarios eran cuatro, quienes atendían y firmaban las actas de las sesiones y comunicaciones oficiales, tramitaban los asuntos y seguían el orden del día. El presidente y los secretarios no podían integrar comisiones.

Para llevar a cabo sus tareas camarales, sesionaban en público o privado. Era indispensable la presencia de cuando menos 46 miembros para comenzar la deliberación, aunque para aprobar proyectos legislativos se requerían setenta de ellos. Las sesiones se realizaban diariamente de las 12 horas a las 16 horas (excepto días festivos y religiosos); las sesiones secretas eran los lunes y jueves, y su objetivo era atender cuestiones religiosas (competencia del Gran Jurado) y acusaciones a diputados, al presidente y al vicepresidente, secretarios del despacho, gobernadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Dentro de las Comisiones Permanentes se ubican las siguientes:

- Gobernación.
- Relaciones Exteriores.
- Hacienda.
- Crédito Público.
- Justicia.
- Negocios Eclesiásticos.
- Industria Agrícola.
- Industria Fabril y Comercial.
- Diario de los Debates.
- Inspectoría.
- Reglamento.
- Libertad de Imprenta.
- Policía Interior.
- Instrucción Pública.
- Distrito y Territorios.
- Redacción.
- Peticiones.
- Constitución.

Puntos Constitucionales. Esta última y el ministro de Relaciones Exteriores y Exteriores declararon vigente la Constitución de 1824.

Tocante las Comisiones Especiales, el Congreso las podía constituir si así lo estimara prudente.

También había una comisión integrada por el diputado más antiguo de cada estado o territorios, denominada Gran Comisión. Se encargaba de nombrar a los integrantes de las comisiones permanentes, a menos que el Congreso dispusiera otra cosa. Estas comisiones se conformaron de tres a cinco miembros, y ningún diputado podía estar en dos o más comisiones; incluso, cuando por motivos graves se ausentaban sus miembros se procedía a nombrar sustitutos.

El reglamento en estudio pretendió fortalecer el sistema de comisiones de aquella época, pues contemplaba que un presidente de comisión podía solicitar información directamente al Poder Ejecutivo; sobre la deliberación de proyectos de leyes, se discutía primero en lo general y después cada artículo; ninguna proposición podía presentarse por más de siete diputados, excepto cuando versara sobre un estado. Además, todo proyecto de ley que presentara el Supremo Gobierno y las legislaturas de los estados se mandaba a la comisión correspondiente.

Para la estructuración del Gran Jurado se seguía el siguiente procedimiento: se elegía a dieciséis miembros, de entre los cuales se escogía a tres para formar una sección y uno como secretario (los otros doce suplirían a los titulares). En esta sección se realizaba una audiencia, en la que se daba a conocer al acusado la falta que se le imputaba; posteriormente, se le notificaba a través del juez de distrito donde se presumía que residía. Una vez oído al acusado, se dictaba la sentencia.

#### XIV. REGLAMENTO INTERIOR DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856-1857

El régimen adoptado por Santa Anna subsistió hasta 1853, ya que la Revolución de Ayutla iniciada el 1o. de mayo de 1854 le puso fin. Luego se tuvo que nombrar un presidente interino, que convocara a elecciones para un congreso extraordinario y discutir la forma de gobierno que adoptaría el país. Así, se conformaron las Juntas Preparatorias del 14 al 17 de febrero de 1856, por lo que se constituyó la Comisión de Poderes o de Revisión de Credenciales de los diputados electos, para quedar formalmente instalado este Congreso Constituyente el 18 de febrero del mismo año.<sup>100</sup> Sería hasta

<sup>100</sup> El Congreso Constituyente estuvo integrado por 155 diputados de todos los estados y territorios; cada uno representaba a 50,000 habitantes o fracción que pasara de 35,000; en caso de que las entidades no contaran con esta población, tendrían derecho a

el 5 de febrero de 1857 cuando se sancionó y publicó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instrumento jurídico considerado de corte liberal y bandera de reforma.

En las sesiones del 19 y 20 de febrero de 1856 se propuso la adopción del Reglamento Interior del Congreso Constituyente.<sup>101</sup> De este modo, se planteó que la Comisión de Constitución<sup>102</sup> se integrara de siete individuos y dos suplentes, y que la Gran Comisión presentara un dictamen sobre la integración de las comisiones. Estos cuerpos colegiados fueron: de Gobernación, por los señores Riva Palacio (D. Mariano), Herrera (D. J. Ignacio), Barros, suplente Martínez de Castro; de Relaciones, por los señores Yáñez, Sr. Castillo Velasco, Zarco, suplente Sierra (D. Ignacio); de Hacienda, por los señores Prieto, Escudero y Echánove, Arriaga, suplente Echaiz; de Crédito Público, por los señores Castañeda, Navarro, Castañares, suplente, Farías (D. Benito); de Justicia, Cardozo, García Anaya, Mariscal, suplente, Barrera (D. Eulogio); de Negocios Eclesiásticos, Romero Díaz, Buenrostro (D. Manuel), Alatríste, suplente, Lazo Estrada; de Guerra, Cevallos, Cendejas, Mata, suplente, Márquez; de Industria, Reyes, Alcaraz, Muñoz Campuzano, suplente, Vargas; de Libertad de Imprenta, Rosas, Gallardo, Zatina Abad, suplente, Fernández (D. Justino); de Policía, Viadas, Del

un legislador. El sistema electoral era indirecto: 500 personas nombraban a un elector primario y por cada veinte electores primarios se nombraba a uno secundario, quienes reunidos en las capitales políticas de los estados o territorios escogían a los diputados integrantes del Congreso. Se dio el caso de que algunos constituyentes reunieran en sus personas la representación de más de un estado, como Melchor Ocampo, Valentín Gómez Farías y Ponciano Arriaga. De esta forma, para el 18 de febrero de 1856, con un quórum de 98 constituyentes, comenzaron las sesiones en el recinto de Palacio Nacional.

<sup>101</sup> Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*, estudio preliminar, texto y notas de Catalina Sierra Casasús, México, El Colegio de México, 1957, *passim*.

<sup>102</sup> *La Comisión encargada de redactar el proyecto de Constitución*, se puede considerar como la más relevante. Se conformó por Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo, José Ma. Mata (suplente), Isidoro Olvera, Mariano Arizcorreta, Mariano Yáñez, León Guzmán, José Ma. Cortés (suplente) y Pedro Escudero. Esta comisión presentó el 4 de julio de 1856, un proyecto en torno al cual se desarrollarían los debates del Congreso.

En este Congreso Constituyente también se emitieron votos particulares, como los de Arriaga y José Ma. Castillo, quienes pugnaron por una justa distribución de la propiedad territorial; el de Olvera, que estaba en contra de la suspensión del Senado, así como el del diputado Moreno, que no estuvo de acuerdo con la comisión de constitución respecto el borrador del proyecto de la Constitución. En cambio, otra posición fue la del titular del Ejecutivo (Comonfort), quien propuso la restauración de la Constitución de 1824. Véase Dublán, Manuel, *op. cit.*, t. VIII, 1877, pp. 384-415.

Río, López (D. Vicente), suplente, Anaya y Hermosillo; de Peticiones, Arias, Quijano, García Arellano, suplente, Romero (D. Manuel); de Guardia Nacional, Arriaga, Buenrostro, Riva-Palacio (D. Vicente), suplente, Moreno, así como una sección de Gran Jurado.

Se propuso integrar otras comisiones (llamadas inquisitivas), como la encargada de supervisar los actos del Poder Ejecutivo; la que revisara la administración de Santa Anna, con el fin de averiguar actos por los cuales varios ciudadanos fueron confinados y otros desterrados al extranjero; la encomendada de estudiar y dar seguimiento al Tratado de La Mesilla y los contratos de armamento, vestuario y buques de guerra.

Como comisiones especiales sobresalen la autorizada de discutir el Reglamento Interior del Congreso Constituyente; la que atendió la cuestión de Coahuila y Nuevo León; la facultada para dictaminar si se admitían las facultades del gobierno para hacer objeciones a los decretos y resoluciones del Congreso; la responsable sobre la división territorial y la de estilo, con el objeto de revisar los artículos constitucionales que sean aprobados.

Además, se plantearon las Segundas Comisiones de Justicia, integradas por los señores Larrazábal, Páez y Llano, suplente el señor Revilla; de Gobernación, por los señores Valcárcel, Contreras Elizalde y Cerqueda, suplente el señor Moreno; de Hacienda, los señores Fuente, Gómez y Noriega, suplente el señor Velásquez, y la de Guerra, los señores Díaz González, García Conde, Garza Melo, suplente, el señor Goytia.

La Constitución de 1857<sup>103</sup> depositó el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea llamada Congreso de la Unión, integrada por representantes elegidos en su totalidad cada dos años.

<sup>103</sup> En la Constitución de 1857 se suprime al Senado, para quedar el Poder Legislativo integrado por representantes elegidos por los ciudadanos en su totalidad cada dos años. En esta Constitución no se concedió al Ejecutivo el derecho de veto, pues sólo se otorgaba la facultad de manifestar su opinión a todo proyecto de ley en un término de siete días. Por tanto, durante el proceso legislativo se concedía al órgano Legislativo la totalidad de los actos legislativos, así como dispensar el veto si consideraba el asunto de notoria urgencia, por lo que únicamente se dejaba al Ejecutivo meras opiniones. Las resoluciones del Congreso serían leyes o acuerdos económicos.

También se estableció la facultad de control y aprobación de las cuentas públicas, las cuales eran revisadas por una comisión que supervisaba el gasto de la cuenta del año anterior y dictaminaba sobre el presupuesto del año siguiente, ya que tendrían que aprobarse en el segundo periodo de sesiones por el Congreso de la Unión. De esta forma, la Constitución de 1857 otorgaba una preponderancia a la asamblea legislativa, incluso, se

## XV. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. 4 DE DICIEMBRE DE 1857

El Congreso de la Unión disponía de varias facultades, como dictar las medidas para hacer concurrir a los diputados que no se presentaran a desempeñar su función constitucional; prorrogar los periodos de sesiones ordinarias; nombrar o remover a los empleados del Congreso o de la Contaduría Mayor; integrar la diputación permanente (con un representante por cada estado o territorio), para continuar los trabajos legislativos durante los recesos del Congreso, así como emitir su propio reglamento interior y poder concretar las potestades concedidas en la Constitución. Por ende, el 4 de diciembre de 1857 se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión.<sup>104</sup>

contempló el principio de inviolabilidad parlamentaria a los legisladores por las opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo.

Para integrar al Congreso, la elección era de manera indirecta: se nombraba un diputado por cada 40 mil habitantes o fracción de más de 20 mil, bajo el supuesto de que una cantidad reducida llevaría a la cámara mayor número de diputados; mientras más numerosa fuera, más directo sería el gobierno que ejerciera el pueblo. Para ello, se otorgaba la facultad de auto calificación de las elecciones de los diputados al propio órgano legislativo; se establecía como quórum legal la mitad más uno de sus miembros presentes en el Pleno. Para ser diputado se requería haber cubierto ciertos requisitos, como tener veinticuatro años; ser vecino del Estado o territorio y no pertenecer al estado eclesiástico; no se permitía ser miembro del Congreso o de algún empleo del Poder Ejecutivo.

Para poder desarrollar los trabajos del Congreso de la Unión, se establecieron dos periodos de sesiones, el primero comenzaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre, con posibilidades de prorrogarse 30 días más; el segundo iniciaba el 1o. de abril y terminaba el 31 de mayo, con probabilidades de ampliarse otros 15 días. Asimismo, se preveía la presencia del presidente de la República en la sesión de apertura del periodo de sesiones del Congreso, en la que pronunciaba un discurso para explicar el estado que guardaban los asuntos de la Nación.

<sup>104</sup> El 17 de diciembre de 1857 fue disuelto el Congreso de la Unión en razón del pronunciamiento de la guarnición por el Plan de Tacubaya, que desconocía la Constitución de 1857. Este plan fue adoptado por el presidente Ignacio Comonfort el 19 del propio mes y año. En consecuencia, Comonfort tuvo que declarar el estado de sitio, por lo que dispuso que la autoridad militar asumiera todo el poder para el restablecimiento del orden público. En cambio, Benito Juárez, en calidad de presidente de la Suprema Corte, se encontraba preso en Palacio Nacional, pues se había opuesto al golpe de Estado.

Ignacio Comonfort tuvo que sucumbir al momento de ser desconocido como presidente y, posteriormente partió a los Estados Unidos. El 22 de enero de 1858, el general Félix Zuluaga fue nombrado por la junta de notables como presidente de la República, por lo que se estableció en la ciudad de México el gobierno llamado de la "reacción".

Para el maestro Ochoa Campos, este reglamento es una de las reglamentaciones internas del Congreso más extensa y detallada, pues cuenta con una metodología y sistemática bien diseñadas: por ejemplo, se divide en secciones, capítulos y artículos.<sup>105</sup> Esta normatividad jurídica<sup>106</sup> rigió hasta el 20 de diciembre de 1897, fecha en que se expidió otro reglamento. Se integraba de la siguiente forma:

#### SECCIÓN PRIMERA

##### *De la Organización de la Cámara*

Capítulo 1o. De las Juntas Preparatorias.

Capítulo 2o. De la Instalación de la Cámara y de la Apertura y Clausura de Sesiones.

Capítulo 3o. De la Presidencia y Vicepresidencia.

Capítulo 4o. De los Secretarios.

Capítulo 5o. De las Comisiones.

Capítulo 6o. Del Tratamiento al Congreso y sus Miembros.

Capítulo 7o. Del Ceremonial.

Capítulo 8o. De la Guardia.

Después, Benito Juárez obtuvo su libertad en los primeros días del mes de enero e instaló su gobierno constitucional en Guanajuato. Pero iniciada la guerra civil, tuvo que partir al puerto de Manzanillo, en donde se embarcó el 11 de abril de 1858 y después de haber tocado Panamá, La Habana y Nueva Orleans, llegó el 4 de mayo al puerto de Veracruz. Ahí quedó instalado el gobierno constitucional hasta la terminación de la guerra de reforma. Luego, autorizó ampliamente a los ramos de Hacienda y Guerra (Santos Degollado, general en jefe del ejército federal) para hacer frente a la situación económica y política en el interior de la República. Para mayor información sobre la historia de nuestras Constituciones, consultar el excelente trabajo de investigación con artículos de juristas de la talla de Emilio O. Rabasa, José Barragán Barragán, José Luis Soberanes, María del Refugio González Domínguez, entre otros, cuya coordinadora y compiladora es Patricia, Galeana, *México y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

<sup>105</sup> Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 44.

<sup>106</sup> Dublán, Manuel, *op. cit.*, t. X. 1878, p. 221; t. XII. 1882, p. 501. Al presente reglamento se le formularon varias reformas, como la publicada en el decreto del 23 de diciembre de 1867, respecto de la hora en que debían empezar las sesiones (una de la tarde); la del 23 de septiembre de 1873, que establecía la forma de protesta de los diputados al tomar su encargo “¿Protestáis sin reserva alguna guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes de reforma y las demás que de aquélla emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el encargo de diputado que el pueblo os ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la nación?”. “Sí, protesto”. “Si así lo hicierdes, la Nación os lo premie, y si no, os lo demande”.

## SECCIÓN SEGUNDA

*De las Sesiones*

Capítulo 1o. De la Naturaleza de las Sesiones.

Capítulo 2o. De la Asistencia de los Diputados y Penas a los que Falten.

Capítulo 3o. De la Asistencia de los Secretarios del Despacho.

## SECCIÓN TERCERA

*De las Leyes*

Capítulo 1o. De la Iniciativa.

Capítulo 2o. De los Dictámenes de Comisión.

Capítulo 3o. De las Discusiones.

Capítulo 4o. De las Votaciones.

Capítulo 5o. Del Ejercicio de la Facultad del Ejecutivo para opinar sobre los proyectos de ley.

Capítulo 6o. De las Dispensas de Trámite.

Capítulo 7o. De las Adiciones y Modificaciones.

Capítulo 8o. De la Formación de las Leyes.

## SECCIÓN CUARTA

*De los Asuntos Económicos*

Capítulo 1o. De su Naturaleza.

Capítulo 2o. De sus Trámites.

## SECCIÓN QUINTA

*Del gran Jurado*

Capítulo 1o. De su Organización.

Capítulo 2o. De las Personas Sujetas al Gran Jurado.

Capítulo 3o. De la Manera de Proceder del Gran Jurado.

## SECCIÓN SEXTA

*De varias facultades constitucionales cometidas al Congreso*

Capítulo Único. De la Manera de Ejercerlas.

## SECCIÓN SÉPTIMA

*De la Diputación Permanente*

Capítulo 1o. De su Nombramiento e Instalación.

Capítulo 2o. De sus Atribuciones y Deberes.

Capítulo 3o. De su Régimen Interior.

Dentro de las características de este reglamento destacan, que el presidente y el vicepresidente de la cámara se elegían el día último de cada mes; dichos cargos eran rotativos mensualmente. Las obligaciones del primero consistían en abrir y cerrar las sesiones en la hora señalada, dar curso a los oficios y asuntos planteados bajo un orden, citar a sesiones extraordinarias y firmar las leyes que se expidan, entre otras.

Cada mes se elegía a dos secretarios, quienes expedían las actas de las sesiones públicas y secretas, pasaban lista de asistencia de los diputados, firmaban los acuerdos y las leyes, etcétera.

El trabajo en comisiones fue bastante dinámico. En éstas se realizaba el verdadero trabajo legislativo y se establecían las estrategias propias del órgano representativo. Estas comisiones fueron permanentes u ordinarias (integradas de tres a cinco miembros), como las siguientes:

- Puntos Constitucionales.
- Relaciones Exteriores.
- Examen de las Disposiciones Legislativas de los estados.
- Gobernación.
- Libertad de Imprenta y Propiedad Literaria.
- Justicia.
- Negocios Eclesiásticos.
- Instrucción Pública.
- Guerra.
- Guardia Nacional.
- Marina.
- Fomento.
- Arreglo del Sistema General de Pesos y Medidas.
- Colonización.
- Industria Fabril.
- Agricultura.
- Comercio Extranjero.

- Comercio Interior.
- Legislación Mercantil.
- Minería.
- Establecimientos de Beneficencia.
- Hacienda.
- Crédito Público Exterior.
- Crédito Público Interior.
- Peticiones.
- Corrección de Estilo.
- Policía Interior de la Cámara (para cuidar las impresiones, el presupuesto, etcétera).
- Inspectoría (vigilar que la Contaduría Mayor cumpliera sus deberes).

Las comisiones especiales se instauraban por acuerdo de la propia Cámara conforme la urgencia y calidad de los negocios.

Hubo una Gran Comisión, formada de un diputado por cada estado o territorio y por el Distrito Federal. Se integraba al día siguiente de la apertura del primer periodo de sesiones. Es significativo exponer que sus funciones eran similares a las de las comisiones permanentes.

Igualmente, se conformaban comisiones de cortesía, como la encargada de asistir a funerales de los propios legisladores (integradas de tres a cinco individuos), en signo de fraternidad y condolencia; la que recibía al presidente de la República cuando acudía al salón de sesiones (de diez miembros y dos secretarios), y la que recepcionaba al presidente de la República cuando prestaba juramento (cuatro diputados y dos secretarios).

Esta reglamentación jurídica buscó eficiencia y calidad del desempeño de los congresistas, por lo que éstos no podían estar en dos comisiones permanentes; los presidentes y secretarios de las cámaras no integraban comisiones, y cuando se separaba un individuo de su comisión, de inmediato se nombraba un sustituto.

Las sesiones públicas comenzaban a las 12 horas, con una duración de cuatro horas todos los días, excepto los domingos y días de festividad nacional. Las sesiones secretas versaban sobre acusaciones contra los diputados, el presidente de la República, los secretarios de despacho, los ministros de la Suprema Corte y los gobernadores, así como cuestiones en materia eclesiástica. Estas sesiones secretas se desarrollaban los lunes y jueves a las

3:30 p.m., incluso, se podían efectuar en cualquier día y en toda hora, siempre que así lo dispusiera el presidente de la cámara, lo pidiera el Poder Ejecutivo o cinco diputados.

Con justa razón, Ochoa Campos estimó que este reglamento cuenta con una buena técnica legislativa y con peculiaridades que no todos las contienen; por ejemplo, en caso de que faltara a sesionar injustamente un diputado se cancelaba su cuota monetaria, se suspendían sus derechos políticos y se imponía una multa de 50 a 500 pesos. En caso de suceder esta situación a algún legislador, se publicaba en los periódicos de aquella época.

El derecho de iniciativa de ley lo ejercían el presidente de la República, los diputados al Congreso federal y las Legislaturas locales. Una vez presentado un proyecto legislativo y hecha su primera lectura, se turnaba a comisión para formular su dictamen, el cual se firmaba por la mayoría de sus integrantes, incluso, solían emitirse votos particulares. Esto se hacía dentro de los quince días siguientes de haber recibido la iniciativa. Conjuntamente, para un mejor desempeño de las comisiones, sus presidentes podían solicitar documentación a las oficinas de la nación cuando fuera necesario.

Una vez dictaminada una iniciativa, se pasaba a la sección de Gran Jurado, para distribuirse en la sesión y deliberar sobre su aprobación. Esta sesión se suspendía por desorden en las galerías o en el seno de la cámara, o por llegarse la hora señalada para su terminación. En la votación se utilizaban diversas formas, como la nominal, la económica y por cédula. Después, la iniciativa se enviaba al Ejecutivo para su visto bueno; si no se devolvía en ocho días se estimaba aceptada; de lo contrario, el proyecto legislativo se estudiaba nuevamente.

El Gran Jurado se constituyó para desempeñar las funciones jurisdiccionales que la Constitución consagraba al Congreso, por lo que disponía de una sección de instrucción para ese fin. En su conformación, el 25 de septiembre del año en que se renovara el Congreso, la Gran Comisión nombraba a dieciséis individuos del seno de la cámara, de los cuales se escogían a cuatro, y uno fungía como secretario.

Estaban sujetos a este jurado: el presidente de la República por delitos comunes, por traición a la patria, por violación expresa a la Constitución, por ataque a la libertad electora y por delitos graves del orden común; los diputados, los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho, por delitos comunes; los gobernadores, por infracciones a la Constitución y las leyes federales.

Acerca de la Comisión Permanente, en agosto y diciembre de 1861 se emitió su Reglamento Interior.<sup>107</sup> Se instalaba el mismo día en que el Congreso cerrara sus sesiones, con un diputado de cada estado y territorio y uno por el Distrito Federal. Dentro de sus funciones destacan el uso de la guardia nacional; convocar a sesión extraordinaria del Congreso, por sí o a petición del Ejecutivo federal; recibir el juramento del presidente de la República y los ministros de la Suprema Corte de Justicia; exigir a las comisiones que dictaminaran los expedientes que tuvieran en su poder, entre otras.

Para cumplir lo anterior, se sesionaba los lunes, miércoles y viernes, y se podían crear las comisiones necesarias de uno a tres diputados, para abordar los asuntos de su competencia.

El reglamento en estudio surgió durante un Congreso unicameral integrado por diputados, ya que el Senado desapareció como cámara colegisladora. Sin embargo, en la sesión del 26 de abril de 1870 se votó la reforma constitucional por los dos tercios del Congreso para crear la Cámara de Senadores, para luego turnarse a las legislaturas estatales el 6 de noviembre de 1874 y publicarse el 13 del mismo mes y año.<sup>108</sup>

<sup>107</sup> El día siguiente de cerradas las sesiones de cada periodo se reunían los individuos nombrados para formar la diputación permanente y elegir dentro de ellos un presidente, un vicepresidente, dos secretarios propietarios y los suplentes respectivos, con los que se declaraba instalada y se informaba al Ejecutivo por medio de una comisión. En ausencia del presidente, ejercían sus funciones el vicepresidente y, a falta de éste, el más antiguo de los nombrados.

La Comisión Permanente, para desempeñar sus atribuciones constitucionales y las encomendadas por el Congreso, lo hacía a través de sesiones públicas o secretas, cuya duración era de cuatro horas (de una a cinco de la tarde), con posibilidades de prolongarse por acuerdo de la diputación. Para iniciarse una sesión se necesitaba la concurrencia de por lo menos la mitad más uno de los miembros de este órgano cameral. Además, se nombraban comisiones de tres individuos en diversos ramos, con el fin de presentar los dictámenes de los negocios urgentes y los que quedaran pendientes en el Congreso. Por ende, en la última sesión de la diputación permanente, la secretaria presentaba una lista que expresara el número y calidad de los expedientes. Al respecto, se puede consultar el Reglamento Provisional de la Diputación Permanente del Congreso de la Unión, aprobado el 5 y 6 agosto, el 26 de diciembre de 1861, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, a cargo de José Malia Sandoval, 1868.

<sup>108</sup> A partir de 1874, las facultades del Congreso se ejercieron de manera separada por ambas cámaras, por lo que tuvo que reformarse el artículo 52 constitucional e instaurar el sistema de elección directa para elegir a los diputados, así como el artículo 58, con el fin de disponer el sistema indirecto para los senadores. Dentro de los argumentos para reinstalar al Senado (entre ellos los de Benito Juárez) se argumentaba que era necesario restringir el régimen instaurado a partir de 1856-1857 (más cercano al parlamentarismo), en

Con estas reformas se instauró la Comisión Permanente con idéntica denominación a la actual. Se previó como requisito el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, para convocar al Congreso a periodo extraordinario de sesiones. Esta comisión se integraba con un presidente, un vicepresidente y los secretarios necesarios; sesionaba en público o en privado de lunes a jueves, con una duración de tres horas.<sup>109</sup> Una vez cerrado el periodo de sesiones del Congreso, los presidentes de las comisiones entregaban a la secretaría de sus respectivas cámaras los expedientes pendientes de despacharse para turnarlos a la Comisión Permanente.

Instaurado el Senado, la Gran Comisión se integró por el diputado o senador más antiguo de cada uno de los estados o territorios. El 17 y 18 de septiembre de 1875 (primer año de sesiones) se propusieron varias comisiones permanentes, como las siguientes:

- Puntos Constitucionales.
- Gobernación.
- Relaciones.
- Hacienda.

razón de que maniató al Ejecutivo, por lo que se proponía un plebiscito que dio como resultado la propuesta para que el Poder Legislativo de la Federación se depositara en dos cámaras y se distribuyera entre ellas sus atribuciones; que el presidente de la República contara con el veto suspensivo en las resoluciones del Legislativo; que los informes que el Ejecutivo mande al Legislativo sean por escrito; que la diputación permanente tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; que se determine el modo de sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar el presidente de la República y el presidente de la Corte Suprema de Justicia. Por tanto, el Congreso General quedaría dividido en dos cámaras, la de Diputados, formada por representantes de la nación electos en su totalidad cada dos años, y la de Senadores, integrada de dos legisladores por estado y por el Distrito Federal. Esta última se renovaba por mitad cada dos años, hecho que beneficiaba al federalismo y servía de contrapeso político a su colegisladora. En consecuencia, el procedimiento legislativo tuvo una significativa transformación. Las leyes se presentarían en una cámara de origen y otra revisora, y el titular del Poder Ejecutivo podía regresarlas a las cámaras de origen si no estaba de acuerdo. De esta forma, se estableció la obligatoriedad de consultar al Ejecutivo en todos los casos de formación de leyes. A los interesados en el tema, favor de acudir a Tamayo, L., Jorge, “Considerando cuarto de la Convocatoria a elecciones y a plebiscito sobre reformas constitucionales”, Benito Juárez, *Documentos, discursos y correspondencia*, México, Sepanal, 1970, t. XII, p. 325; *Diario de los Debates*, 7o Congreso Constitucional de la Unión, México, Imprenta de F. Díaz de León y Santiago White, 1874, t. III.

<sup>109</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, México, Imprenta de Ireneo Paz., abril-mayo de 1878, t. II.

- Justicia.
- Instrucción Pública.
- Industria.
- Policía.
- Peticiones.
- Colonización.
- Guerra.
- Corrección de Estilo.
- De reglamento e Insaculados del Gran Jurado (con quince miembros).

Las comisiones anteriores se consideraron como permanentes, pues se creaban en cada legislatura hasta 1898, año en que se emitió el nuevo reglamento interior. Incluso, se añadían comisiones en cada periodo de sesiones, como la encargada de imponer penas a la autoridad administrativa, la de Armas Prohibidas, la de Suspensión de los Derechos de Ciudadanía, la de Obras del Desagüe y Limpia de la Ciudad de México, comisiones de Cortesía, de Comunicaciones y de Obras Públicas, la Comisión de Reglamentación del artículo 28 Constitucional, etcétera.<sup>110</sup>

Conjuntamente se previó que la Cámara de Diputados vigilara, a través de una comisión inspectora, el buen funcionamiento de la Contaduría Mayor. Todos estos cuerpos colegiados se integraban con un presidente, un vicepresidente, cuatro secretarios, seis escribientes, dos taquígrafos, un archivero, un redactor, un corrector y varios dobladores para atender el *Diario de los Debates*.

Respecto al trámite de las iniciativas de ley, se iniciaba con el dictamen de comisión, aunque se podía dispensar en caso de notoria urgencia si así lo calificaban dos tercios de los legisladores de la comisión.

También se reguló el funcionamiento de otras comisiones, como la Instaladora de las Cámaras, las dictaminadoras del Colegio Electoral; las estructuradas; la Inspectoría de la Contaduría Mayor (conformada de cinco diputados nombrados en forma secreta en los primeros 8 días del periodo de sesiones de cada bienio constitucional); la de Presupuesto, constituida

<sup>110</sup> Agapito Piz, *Historia Parlamentaria de la Cámara de Senadores*, México, abril-julio, septiembre-noviembre de 1876, t. II, Imprenta del Gobierno Federal, dirigida por Sabás A. y Murguía, 1882; *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores...*, op. cit., t. I, Imprenta de Ireneo Paz, primera calle de San Francisco, núm. 13, septiembre de 1877, septiembre-diciembre de 1893 y abril-mayo de 1894.

durante el primer periodo de sesiones, con la misión de examinar el proyecto de presupuesto del año próximo y la cuenta del año anterior, ambos presentados por el Ejecutivo federal.

El 12 de abril de 1875 se presentó un proyecto de ley sobre la Contaduría Mayor de Hacienda. Se reglamentaban sus atribuciones, su división y su personal administrativo.<sup>111</sup> Dentro de sus atribuciones destacan la glosa de las cuotas de la administración federal y municipal; se constituía en jurado, por lo que sus disposiciones las sometía a la aprobación del Poder Ejecutivo o Judicial; autorizaba todo título que causara sueldo o pensión conforme al presupuesto y a las leyes vigentes; intervenía en los cortes de caja del presupuesto y cuenta general de la nación, que el Ejecutivo presentara al Congreso. Esta Contaduría se dividía en seis áreas y una secretaría, formadas cada una por un contador de primera clase y uno de segunda, un oficial de glosa y un escribiente. Dispuso de dos secciones: una bajo la inspección del contador mayor y otra encargada de la correspondencia. Para ello, contaron con tres escribientes, un portero y un mozo.

Dentro de los atributos del Contador Mayor destacan: dirigir y operar las potestades de la oficina; autorizar todo acto con su firma; exigir las cuentas que debían remitirse a la contraloría y expedir los recibos de remisión de cuentas o correspondencia, por lo que se fijaban los plazos de su contestación.

Son atribuciones de las secciones de glosa, integrar el expediente relativo a la cuenta que le mande archivar el contador mayor, verificar que se trate de la comprobación documental y la rectificación aritmética.

En el marco de las obligaciones del agente fiscal de cuentas y de los oficiales de libros, destaca la correspondencia de libros y del archivo. La agencia fiscal se desempeñaba por un letrado, cuyas obligaciones eran: asistir a las sesiones con voz informativa (fungía como secretario), redactar las actas, responsabilizarse de los expedientes turnados por el jurado, y presentar al contador mayor un informe mensual sobre el estado de los negocios. En relación con los oficiales, el de libros llevaba los registros del despacho y de la glosa; el de correspondencia llevaba las minutas, y el oficial de archivo se encargaba de la entrada y salida de documentos. Estos empleados se sujetaban a las prevenciones del reglamento de la Contaduría.

<sup>111</sup> *Diario de los Debates*, México, Séptimo Congreso Constitucional de la Unión, Editorial Tipografía Literaria de Filomeno Mata, 1875, t. IV.

Tocante a los juicios de cuentas ante los tribunales, luego que los juzgados de distrito recibían un expediente de la Contaduría Mayor, daban vista de lo actuado al responsable y se concedían diez días para que por sí o por apoderado alegara lo conveniente. Este juicio se decidía en una sola audiencia, en la que se tomaban en cuenta los informes del promotor fiscal, del responsable o de su representante. Para instaurar una segunda instancia dependía de la cuantía del negocio; si conforme a la sentencia el responsable debía alguna cantidad, el tribunal le exigía ejecutivamente su pago o a sus fiadores.

XVI. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR  
DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
20 DE DICIEMBRE DE 1897, VIGENTE A PARTIR  
DEL 1o. DE SEPTIEMBRE DE 1898

Este reglamento, que sirvió como modelo para el Reglamento del Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de marzo de 1934, fue promulgado por el presidente Porfirio Díaz. Este estatuto legal<sup>112</sup> establecía en su artículo primero que cada año el Congreso realizaba dos periodos de sesiones: el primero, del 16 de septiembre al 15 de diciembre; el segundo, del primero de abril al día último de mayo.

El reglamento en estudio constaba de 199 artículos y un transitorio; inició su vigencia el primero de septiembre de 1898 hasta 1934, año en que se expidió otro reglamento. Los capítulos en que se dividía eran: de instalación de las cámaras, de la presidencia y vicepresidencia, de los secretarios y prosecretarios, de las sesiones, de la iniciativa de leyes, de las comisiones, de las discusiones, de la revisión de los proyectos de leyes, de las votaciones, de la fórmula para la expedición de las leyes, de la Comisión Permanente, de lo ceremonial, de la tesorería del Congreso y de las galerías.

En la primera junta preparatoria, los diputados y senadores presentaban sus credenciales. Luego, se nombraban dos comisiones: una de cinco indi-

<sup>112</sup> *Anuario de Legislación y Jurisprudencia, Sección de Legislación*. Colección completa de decretos, circulares, acuerdos y demás disposiciones, legislativas. Director Lic. Rafael Ortega, abogado de los Tribunales de la República, fundado por Pablo Macedo y Miguel S. Macedo. Directores Generales Miguel S. Macedo y Agustín Rodríguez, abogados de los Tribunales de la República, México, año, XIV, *Anuario de Legislación y Jurisprudencia*, 1987, pp. 1159-1185.

viduos, que examinaba la legitimidad del nombramiento de los legisladores; otra de tres personas, que analizaba el desempeño de esta comisión. Una vez protestado su cargo los diputados y senadores, nombrado el presidente, el vicepresidente, los cuatro secretarios y los cuatro prosecretarios de las respectivas cámaras, se señalaban dos comisiones de cinco individuos en ambos recintos legislativos, con el fin de informar de su instalación a los poderes constitucionales.

El presidente y el vicepresidente de cada cámara eran electos el día último de cada mes durante los periodos de sesiones. Las atribuciones del primero eran, abrir y cerrar las sesiones a las horas señaladas por el reglamento, nombrar las comisiones de mera ceremonia y citar a sesiones extraordinarias cuando ocurriera algo grave (por excitativa del titular del Poder Ejecutivo o del presidente de la otra cámara).

Con el fin de examinar e instruir los negocios hasta ponerlos en estado de resolución, cada cámara podía aumentar o disminuir las comisiones permanentes o especiales. Para la designación de las comisiones, el reglamento preveía a la Gran Comisión. En la Cámara de Diputados se integraba por un representante de cada estado y territorio y otro por el Distrito Federal, designados al día siguiente de la apertura del primer año de sesiones del Congreso; en el Senado se integraba por el legislador más antiguo, en representación de su estado o del Distrito Federal, elegidos un día posterior a la apertura del primer año de sesiones del Congreso.<sup>113</sup>

Se nombraban varias comisiones permanentes a propuesta de la mesa directiva de cada cámara, y aprobadas por la mayoría de votos por el Pleno de las cámaras, como las que se describen:

- Relaciones Exteriores.
- Gobernación.
- Justicia.
- Instrucción Pública.
- Fomento.
- Comunicación y Obras Públicas.

<sup>113</sup> Los integrantes de la Gran Comisión se elegían bajo escrutinio secreto y por mayoría de votos. Cuando una diputación constara solamente de dos diputados, o cuando sólo dos de los integrantes concurrían a la sesión en que haya de nombrarse la Gran Comisión, ésta podía designarlos a la suerte; si ninguno de los legisladores que representaban a un estado o territorio o al Distrito Federal estuvieran presente en el acto de formación de esta Comisión, el que llegare primero formaría parte de ella.

- Guerra.
- Marina.
- Hacienda.
- Crédito Público.
- Puntos Constitucionales.
- Fomento.
- Peticiones.
- Administración.
- Corrección de Estilo.
- Redacción del Diario de Debates.
- Biblioteca y Archivo.
- Inspectoría.
- Secciones del Gran Jurado.
- Comisión de Poderes (que se nombraba en la junta preparatoria de cada cámara).

Igualmente, se regularon otras comisiones, como la de Presupuestos y Cuentas, integrada por cinco individuos nombrados el día penúltimo del primer periodo de sesiones de la Cámara de Diputados, con el fin de recibir el proyecto de presupuesto del año siguiente y las cuentas del anterior, para dictaminar lo correspondiente en el siguiente periodo de sesiones; la Comisión Inspectoría de la Contaduría Mayor, nombrada el día siguiente del primer periodo de sesiones para toda la legislatura; las comisiones instaladoras; las escrutadoras y las dictaminadoras del Colegio Electoral; las escrutadoras y las de cortesía o ceremonial.

Es significativo apuntar que cuando el presidente de la República asistía al Congreso (apertura de sesiones o toma de protesta) lo recibía una comisión de ceremonial de seis diputados e igual número de senadores y un secretario de cada cámara, para acompañarlo hasta su sitio y su salida. Otra comisión de ceremonial se formaba cuando una comisión pasaba de una a la otra cámara, por lo que se nombraba en ésta a otra de seis individuos, para que acompañara a la primera a su entrada y salida del recinto camarál.

Había otra comisión de cortesía de dos personas, encargada de recibir en el salón de sesiones a los diputados o senadores que se presentaban a protestar su cargo, así como la de dos individuos para visitar a los legisladores enfermos de gravedad. En caso de fallecer, se nombraba una comisión de cortesía de seis miembros de la cámara. Cuando sucedían estos casos du-

rante los periodos de recesos del Congreso, la Comisión Permanente se encargaba de cubrir las visitas a legisladores graves y actos fúnebres.

Las comisiones de administración eran, la Inspectoría y las secciones del Gran Jurado, las cuales funcionaban durante los recesos del Congreso. Esta comisión en cada una de las cámaras presentaba mensualmente, en sesión secreta, el presupuesto para cubrir las dietas de los legisladores, de los empleados de las secretarías y de la conservación de los edificios.

Si uno o más individuos de una comisión tuvieran interés personal en algún asunto, se abstendrían de votar y firmar el dictamen correspondiente, para luego dar aviso por escrito al presidente de la cámara para que lo sustituyera. Un aspecto interesante es que el presidente de la cámara no podía pertenecer a ninguna de las comisiones, mientras que los secretarios únicamente formaban parte de las de peticiones y de redacción del *Diario de los Debates*.

Las comisiones especiales se nombraban por las cámaras según la urgencia y calidad de los negocios; se integraban por tres miembros propietarios y un suplente. Primero se designaba su presidente, que en su ausencia lo suplía el siguiente en el orden de los nombramientos.

Los presidentes de las comisiones se responsabilizaban de los expedientes que les turnaran para su estudio. Toda comisión formulaba un dictamen sobre los negocios de su competencia en los quince días siguientes a su recepción, para luego someterse a votación. Dicho documento contenía una parte expositiva de las razones fundadas y una conclusión clara. Este dictamen debía firmarse por la mayoría de sus integrantes, incluso, se podían hacer votos particulares. Cuando una comisión estimara demorar o suspender el estudio de un asunto, lo comunicaba a la cámara en sesión secreta en los quince días siguientes.

Al término del último periodo de sesiones, los presidentes de las comisiones debían entregar a la secretaría de sus respectivas cámaras los expedientes que hayan quedado sin despacharse, para que después se turnaran a la Comisión Permanente.

Las comisiones podían solicitar documentos oficiales y entrevistarse con los secretarios de estado, así como con otras comisiones de la cámara colegisladora. De esta manera, la función investigadora de las comisiones se ampliaba, pues podían allegarse los elementos necesarios para el dictamen correspondiente. Esto significaba una forma de control sobre la actividad del Poder Ejecutivo.

En la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General se elegía a los diputados y senadores para integrar la Comisión Permanente. Ésta se reunía en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados una vez por semana; en días no señalados se citaba mediante acuerdo previo. Se nomina-ban por mayoría de presentes a un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios (dos diputados y dos senadores). El presidente y el vicepresi-dente se escogían en el primer periodo de receso por los diputados; en el se-gundo receso se elegían por los senadores. Una vez elegida la mesa directi-va, ejercía sus funciones durante el receso de las cámaras.

La Comisión Permanente suspendía sus trabajos sólo por cuestiones que así lo hicieran necesario, por lo que se convocaba a un periodo extraordinario. Durante los recesos del Congreso, las comisiones administrativas presenta-ban a la Comisión Permanente, para su respectiva aprobación, sus presu-puestos de dietas, sueldos y demás gastos. Este órgano colegiado, el último día de su ejercicio entregaba a las secretarías de las cámaras los memoriales, oficios, comunicaciones y documentación que hubiere recibido.

XVII. REGLAMENTO PARA EL CONGRESO CONSTITUYENTE  
DE 1916-1917, DEL 27 DE OCTUBRE DE 1916, PUBLICADO  
EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*  
EL 17 DE NOVIEMBRE DE 1916

Esta normatividad,<sup>114</sup> de once artículos, fue propuesta por Venustiano Carranza el 27 de octubre de 1916. El objetivo fue reglamentar los trabajos de instalación del Constituyente de Querétaro.<sup>115</sup> Estas normas regularían

<sup>114</sup> Reglamento para el Congreso Constituyente de 1917 (del 27 de octubre de 1916) publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 1916, aprobado y discutido por el Constituyente durante las sesiones del 4 al 6 de diciembre, t. IV, 4a. época, núm. 131, Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, pp. 540 y 550; *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, t. I, Coordinado por la Comisión Nacional para las celebraciones del 75 aniversario de la Independencia Nacional y 75 aniversario de la Revolución Mexicana, pp. 23, 41, 47, 72, 75, 119, 121, 145, 185, 239, 259, 321, 347, 371, 401 y 445-477.

<sup>115</sup> La convocatoria del Congreso Constituyente se emitió el 19 de septiembre de 1916, bajo la argumentación siguiente: se reconocía al pueblo como detentador de la soberanía popular; se decretaba que el encargado del Ejecutivo convocaría a un Congreso Constitu-yente, cuya base poblacional para la elección sería de 60 mil habitantes o fracción que pa-sara de 20 mil, o un representante por estado o territorio si la población (de acuerdo con el

las juntas previas de instalación de ese Congreso Constituyente, a celebrarse el 20 de noviembre del mismo año, cuya finalidad era analizar, discutir y votar la Constitución a emitir.

Este reglamento se fundamentó en el artículo tercero del decreto del 19 de septiembre de 1916, por el cual se convocó a elección del Congreso Constituyente. Se empezó a citar a los diputados electos a las diez de la mañana del 20 de noviembre de ese año y se fijaron las bases para la elección de la mesa directiva del Congreso Constituyente para la calificación electoral.

Los diputados electos al Congreso Constituyente debían reunirse en la ciudad de Querétaro en el lugar que designara la Secretaría de Gobernación a las 10 horas del 20 de noviembre de 1916. Sólo podían estar presentes, con voz y voto, los diputados que presentaren la credencial extendida por las juntas encargadas del cómputo, las cuales trabajaron del 21 al 30 de noviembre de ese año.

Acto continuo, los diputados presentes entregarían sus credenciales a los secretarios de la mesa. Enseguida, se procedería a elegir en un solo acto (por escrutinio secreto y por mayoría de votos) a dos comisiones: una de quince personas para estudiar y rendir un dictamen sobre la legitimidad del

censo de 1910) era menor a esta cifra; para ser diputado a este Constituyente se requería no haber participado con los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista. El Congreso trabajaría en un proyecto de Constitución reformada que le presentaría el encargo del Ejecutivo, por lo que se fijaban dos meses para concluir esos trabajos.

El Congreso Constituyente iniciaría sus funciones en la ciudad de Querétaro el 10 de diciembre de 1917. Las elecciones para integrar este Constituyente serían el 22 de octubre, calificadas por el propio Congreso. De los 246 distritos electorales en los que se dividía el país, sólo se realizaron comicios en 219, de los cuales, en 203 se contó con un propietario y un suplente, en 12 distritos sólo con propietarios y en 4 con suplentes. Fueron 30 las diputaciones que integraron el Congreso Constituyente para representar el territorio nacional. Los estados que aportaron más legisladores fueron Jalisco, con 20, Veracruz con 19, Guanajuato y Puebla con 18, respectivamente, Michoacán con 17, Estado de México y Oaxaca con 16 cada uno, Distrito Federal con 12, Hidalgo con 11 y San Luis Potosí con 10. Con estas entidades federativas se integró el 74% del total del Congreso. No obstante, se celebraron algunas juntas fuera de las reglas establecidas en la convocatoria. Así, el Colegio Electoral terminó sus funciones el 25 de enero de 1917. Estos legisladores provenían de diversas ocupaciones y clases sociales, como abogados, ingenieros, profesores, periodistas, contadores públicos, farmacéuticos, mineros, ferrocarrileros, líderes obreros, actores teatrales, militares, agricultores, artesanos, comerciantes y empleados. Para consultar el tema véase a Rabasa, E. y Caballero, Gloria. Mexicano: *esta es tu Constitución*, 4a. ed. México, 1984, H. Cámara de Diputados LII Legislatura, pp. 393-412; Romero Flores, Jesús, *La Revolución con nosotros la vivimos*, México, 1963, pp. 153 y ss.

nombramiento de los miembros del Congreso, y otra de tres individuos para examinar las credenciales de los quince sujetos. La primera de ellas se dividió en cinco secciones de tres miembros cada una. En éstas, el primer nombrado sería el presidente, y en sus faltas se sustituiría por el siguiente en el orden de sus nombramientos; fungiría como secretario el último de los nombrados.

El presidente del Congreso nombraría dos comisiones de cortesía de cinco miembros, una para hacer del conocimiento al primer jefe de la República de la hora y lugar para la solemne instalación de este órgano legislativo; la otra comisión, para recibir al titular del Poder Ejecutivo en la puerta del salón de sesiones. Enseguida, uno de los secretarios del Congreso haría el inventario de los expedientes electorales recibidos para turnarse a las comisiones y dictaminarse al respecto.

Para el 25 de noviembre a las 9 a. m. debía estar formada la segunda junta preparatoria de los diputados al Congreso Constituyente, para que las comisiones escrutadoras presentaran los dictámenes respectivos a discusión sobre la validez o nulidad de cada elección del congresista propietario y suplente.

Estas reuniones de la segunda junta preparatoria se verificaron a partir del 25 de noviembre; comenzaban de las 9 a las 12 horas y de las 15 a las 19 horas, hasta concluir la deliberación de los dictámenes de las comisiones. La calificación de la elección de los diputados al Congreso Constituyente debía culminar a más tardar el 30 de noviembre, para luego proceder a la elección de la mesa que presidiría dicho Congreso.

Los diputados constituyentes rendirían su protesta de la siguiente forma “Protesto cumplir leal y patrióticamente el cargo de diputado al Congreso Constituyente, que el pueblo me ha conferido, cuidando en todo, por el restablecimiento del orden constitucional de la Nación, de acuerdo con el Plan de Guadalupe, del 26 de marzo de 1913, y sus adiciones expedidas en el H. Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, reformadas el día 14 de septiembre del corriente año. Y si así no lo hiciere, la Nación me lo demande”.

Concluida esta protesta, el presidente debía declarar que “El Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, convocado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, en decreto de 19 de septiembre próximo pasado, queda hoy legítimamente constituido”.

Así, el presidente de este Congreso Constituyente, para poner en marcha los trabajos, pronunció frente al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista

y encargado del Poder Ejecutivo (don Venustiano Carranza), las siguientes palabras “El Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, abre hoy, primero de diciembre de mil novecientos dieciséis el periodo único de sus sesiones”.

El presidente del Congreso Constituyente nombró dos comisiones de cortesía de seis miembros: la primera, para avisar al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y titular del Poder Ejecutivo Federal, la hora y el lugar de la sesión solemne de instalación del Congreso; la segunda, para recibirlo en el salón de sesiones.

Una vez instalado el Congreso Constituyente, se procedió a organizar el estudio y discusión de la reforma a la Constitución de 1857. De esta manera, el 2 de diciembre de 1916 se formó la comisión de reglamento, integrada por los diputados José Silva Herrera, Marcelino Dávalos y Calderón, con el fin de analizar la normatividad interna del Congreso Constituyente.

Hubo otras comisiones, como la encargada de redactar los artículos 27 y 123 respecto a la propiedad de la tierra y los derechos laborales; de Administración, conducida por Antonio Madrazo, José Reynoso, Amador Lozano y Antonio Ancona; del *Diario de Debates*, integrada por Juan de Dios Bojórquez, Fernando Lizardi, Ernesto Meade y Rafael Martínez; de Corrección y Estilo, por Marcelino Dávalos, Alfonso Cravioto y Ciro B. Cevallos; la de Peticiones, por Fernando Lizardi, José Truchuelo y Flavio Bohórquez, cuya misión era atender las relaciones interinstitucionales del Congreso con grupos de la sociedad interesados en debatir ciertos temas; del Archivo y Biblioteca, formada por Amador Lozano, Francisco Ramírez y Enrique O’Farril; las dos comisiones de Gran Jurado (que afortunadamente no rindieron ningún dictamen), la primera se integró por Heriberto Jara, Francisco Ortiz Rubio, Amado Aguirre, Ramón Castañeda y Silvestre Dorador, y la segunda (que fungiría como resolutive) se conformó por Esteban B. Calderón, Alberto González, Ramón Rosa, José Álvarez y Reynaldo García. Estas comisiones permanentes se instituyeron de tres miembros, con la obligación de presentar los dictámenes respectivos de sus negocios.

El 5 de diciembre surgieron acaloradas discusiones para integrar la Comisión de Constitución. El argumento fue que se necesitaban personas dedicadas al estudio de asuntos constitucionales, ya que cualquier abogado, por más inteligente que sea y que no se haya aplicado al estudio de estos tópicos, no ayudaría a la asamblea a deliberar sobre la nueva carta magna que se propugnaba. Por ende, el 6 de diciembre de 1916 se propuso la composi-

ción de esta comisión, la cual fue impugnada por la mesa directiva. La comisión estaba integrada por José Natividad Macías, Gerzay Ugarte y Guillermo Ordorica, quienes fueron rechazados por la mayoría de los legisladores, bajo la explicación de que al estar ligados al Ejecutivo harían prevalecer su proyecto. Entonces, se integró con otros constituyentes, como Enrique Colunga, Francisco J. Música, Luis G. Monzón, Enrique Reico y Alberto Román.

#### XVIII. REGLAMENTO DEL GOBIERNO INTERIOR PARA AMBAS CÁMARAS. 1934

Este reglamento se expidió en 1934. Ha sido parcialmente derogado por la Ley Orgánica del Congreso General de 1979, aunque sigue en aplicación en todo aquello que no se oponga a la misma Ley.

Esta normatividad se ha reformado en varios de sus artículos, como los publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de octubre de 1937, así como los preceptos derogados posteriormente en el decreto anunciado en el *Diario Oficial* el 1o. de noviembre de 1937. Después se publicarían otros cambios: el 31 de diciembre de 1963, respecto los artículos 3o. (juntas preparatorias de las cámaras por motivo de su instalación), 5o. (número de comisiones dictaminadoras del Colegio Electoral, cuyo texto original denominaba “revisoras de credenciales), 6o. (junta preparatoria para la instalación del Congreso) y 14 (quórum necesario para que las cámaras inicien sus sesiones); el 21 de octubre de 1966, referidos a los artículos 85, 94, 176 y 179, sobre las comisiones ordinarias y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, cuyo marco regulatorio se contempla en los numerales 171 (elección de la mesa directiva), 172 (la presidencia corresponde alternadamente a los diputados y a los senadores), 174 (días de sesiones), 175 (comisiones de la Comisión Permanente), 175 (atribuciones), 178 (participación de las comisiones administrativas de las cámaras y de la comisión inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda), 179 (sobre las propuestas e iniciativas turnadas a las comisiones), 182 (sobre las sesiones de las comisiones en el periodo extraordinario); las reformas dadas a conocer en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 1975, relativas a los artículos 90 y 114,<sup>116</sup> y la publicada en el *Diario Oficial de la Federa-*

<sup>116</sup> Es oportuno explicar que el artículo 85, en su texto original señalaba que, las comisiones de Administración, la inspectora y las secciones del Gran Jurado seguirían fun-

ción el 27 del mismo mes y año, sobre los dictámenes de los permisos relativos a prestar servicios a un gobierno extranjero.

### *Comisiones permanentes*

1. Agricultura y Fomento.
2. Asistencia Pública.
3. Aranceles y Comercio Exterior.
4. Asuntos Agrarios.
5. Asuntos Indígenas.
6. Bienes y Recursos Nacionales.
7. Colonización.
8. Comercio Exterior e Interior.
9. Corrección de Estilo.
10. Correos y Telégrafos.
11. Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito.
12. Defensa Nacional.
13. Departamento del Distrito Federal.
14. Economía y Estadística.

cionando en los recesos del Congreso. Con estas reformas, esta característica se extiende a todas las comisiones de ambas cámaras, por lo que se asignaba a sus presidentes la obligación de coordinar el trabajo de sus miembros y citarlos durante el receso para el despacho de los asuntos pendientes. Al mismo tiempo, se otorgaba a la Comisión Permanente las mismas facultades. Tocante al artículo 94, permitía que durante los recesos del Congreso, las comisiones continuarían con el estudio de los asuntos hasta producir su dictamen, así como también el de las iniciativas que les fueran turnadas por la Comisión Permanente. Los dictámenes que las comisiones produjeran, sobre los asuntos que no llegara a conocer la legislatura que los recibió, pasaban a disposición de la siguiente con el carácter de proyectos. Por lo que hace a las reformas al artículo 176, se refieren a las facultades y atribuciones de la Comisión Permanente previstas en los artículos 88 y 135 de la Constitución Política, relativas al permiso que el presidente de la República solicitaba para ausentarse del territorio nacional; en el supuesto de reformarse la Constitución, la Comisión Permanente hacía el cómputo de los votos de las legislaturas. Respecto al cambio al artículo 179, permitió a la Comisión Permanente turnar los asuntos a la cámara correspondiente y a sus respectivas comisiones. Antes, dichas cuestiones eran reservadas hasta que las cámaras volvían a sesionar. En cambio, el artículo 90 se refería a la participación en comisiones de los secretarios del despacho, los jefes de los departamentos Administrativos, directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, y el numeral 114 extendía a dichos funcionarios la posibilidad de hacer uso de la palabra en las sesiones de las cámaras.

15. Educación Pública.
16. Ejidal.
17. Ferrocarriles.
18. Fomento Agrícola.
19. Fomento Cooperativo.
20. Gobernación.
21. Gran Comisión.
22. Hacienda.
23. Impuestos.
24. Industria Eléctrica.
25. Industrias.
26. Primera de Insaculación de Jurados.
27. Segunda de Insaculación de Jurados.
28. Justicia.
29. Justicia Militar.
30. Marina.
31. Materiales de Guerra.
32. Migración.
33. Minas.
34. Obras Públicas.
35. Pesca.
36. Petróleo.
37. Planeación del Desarrollo Económico y Social.
38. Previsión Social.
39. Puntos Constitucionales.
40. Reglamentos.
41. Recursos Hidráulicos.
42. Relaciones Exteriores.
43. Salubridad.
44. Sanidad Militar.
45. Seguros.
46. Servicio Consular y Diplomático.
47. Tierras Nacionales.
48. Turismo.
50. Vías Generales de Comunicación.

*Comisiones ordinarias*

51. Administración.
52. Inspectoría de la Contaduría Mayor de Hacienda (diputados).
53. Presupuestos y Cuentas (diputados).
54. Revisora de Credenciales.

XIX. LEY ORGÁNICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
25 DE MAYO DE 1979

La ley en estudio<sup>117</sup> determinó las diferentes comisiones que integraban ambas cámaras.<sup>118</sup> El Senado se sujetó al Reglamento Interior del Congreso General respecto a la clasificación de las comisiones, mientras que en la Cámara de Diputados se introdujo una nueva. En ambas cámaras se conformaron comisiones transitorias para investigar el funcionamiento del sector paraestatal, producto de la reforma política de 1977.<sup>119</sup> Asimismo,

<sup>117</sup> El artículo 70, constitucional, en sus párrafos II y IV estipula que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento, la cual no puede vetarse ni necesitará de promulgación por el Ejecutivo Federal para iniciar su vigencia. El texto original de este artículo fue sancionado en la reforma de 1977, ya que el Constituyente de 1917 otorgaba al Congreso la facultad de hacer su propio reglamento interior (artículo 73, fracción XXIII, derogado por dicha reforma). A partir de 1977, el Congreso de la Unión contaría con un ordenamiento reglamentario y con una legislación ordinaria. Es así como se eleva a rango constitucional el principio de “autonomía del Poder Legislativo”, que lo faculta para establecer por sí mismo su estructura y funcionamiento interno a través de la Ley. Así, se establece una excepción al procedimiento legislativo, es decir, si todas las leyes son sancionadas, promulgadas y pueden ser vetadas por el Ejecutivo, en el caso de la Ley Orgánica del Congreso estas facultades no aplican. De esta forma, dicha ley se publicó el 25 de mayo de 1979 en el *Diario Oficial de la Federación*, para dar cumplimiento al deseo del Constituyente Permanente de otorgar autonomía en la creación de las leyes que rigen su vida institucional.

<sup>118</sup> A partir de 1824 se autorizaba a cada cámara a crear comisiones permanentes y especiales. Para la mejor conducción de sus tareas, la normatividad interna del Congreso uniformaban la existencia y designación de las mismas.

<sup>119</sup> Las cámaras han nombrado a discreción las comisiones de investigación. El Senado, desde 1917, ha designado a grupos de sus integrantes para desempeñar funciones de investigación relacionadas con sus facultades exclusivas. Por ejemplo, el 19 de febrero de 1923 se designó una comisión para investigar hechos del gobernador de Coahuila, Arnulfo González, en los que se involucraba un desafuero de la legislatura, una solicitud de auxilio federal y un conflicto de poderes; la investigación del gobernador de Nayarit, Pascual Villanueva, el 25 de octubre de 1923; la investigación de los sucesos polí-

se introdujo la figura del “comité”, para las funciones operativas de la propia cámara. Hubo otras reformas a los artículos 15, 23 y 24 de esta Ley, publicadas el 28 de diciembre de 1981 en el *Diario Oficial de la Federación*. Es necesario aclarar que el artículo 15 establecía que la Comisión instaladora del Colegio Electoral recibía las constancias de mayoría remitidas por la Comisión Federal Electoral, así como las listas e informes del partido que obtuviera el mayor número de dichas constancias. Los partidos políticos enviaban a tal comisión las listas de los presuntos diputados que en su representación integrara el Colegio Electoral. Tocante al numeral 23, establecía, como una obligación del secretario de la mesa directiva del Colegio Electoral, comunicar con 24 horas de anticipación los casos a tratar en la sesión plenaria; además, que la calificación de la elección de los diputados debía concluirse el 29 de agosto. Por su parte, el precepto 24 se refería a la calificación que hacía la Cámara de Diputados erigida en colegio electoral las resoluciones que eran definitivas e inatacables.

La Ley Orgánica del Congreso de la Unión contemplaba, en sus artículos 107 al 120, varias peculiaridades de la Comisión Permanente: su composición; la integración de su mesa directiva; la alternancia de su presidencia; lo relacionado con la iniciativa de leyes o decretos, las cuales se turnaban a la comisión correspondiente de cada cámara; la adopción de resoluciones por mayoría de votos; sus sesiones durante el periodo extraordinario; la convocatoria a periodo extraordinario, con el fin de que el Congreso designara presidente de la República interino o sustituto; la integración de tres comisiones en la Comisión Permanente, para el despacho de los asuntos y lo relativo al inventario de labores, a fin de remitirlo a cada cámara.

La Gran Comisión de las Cámaras de Diputados y Senadores se instituyó con la publicación del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1934, además de regularse en la Ley Orgánica de 1979.

ticos de la Legislatura en contra del gobernador de San Luis Potosí el 19 de noviembre de 1925; una indagación sobre hechos ocurridos en el estado de Morelos el 28 y 29 de diciembre de 1927; los acontecimientos en Puebla abordados en las sesiones del Senado los días 8 de octubre, 28 de diciembre y 7 de octubre de 1929; los actos del gobernador del estado de Zacatecas por haber destituido un alcalde el 7 de octubre de 1930; investigación del homicidio del hermano del senador Flores Mancilla el 5 de septiembre de 1944, entre otros casos. No obstante, esta cámara se ha negado a designar comisiones de investigación en ciertos asuntos, como el de Tabasco del 24 de octubre y el 17 de diciembre de 1928. Para indagar el tema, consúltese el *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, en las sesiones de los días mencionados.

En este órgano recaían funciones administrativas (que perseguía un mejor desarrollo de los trabajos) y de protocolo político, pues su presidente era el representante del Poder Legislativo ante los otros poderes de la Unión.

La Gran Comisión de la Cámara de Diputados, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley Orgánica, contaba con un coordinador por cada entidad federativa y el Distrito Federal; su mesa directiva se integraba por un presidente, dos secretarios y dos vocales. Dentro de sus funciones destacaban: formular opiniones y presentar iniciativas sobre asuntos concernientes de las entidades federativas y de las regiones del país; plantear a la cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero; proponer los integrantes de las comisiones y comités y coadyuvar en sus tareas; plantear el presupuesto anual de la cámara, y las demás atribuciones conferidas en esta ley y en las disposiciones reglamentarias. A iniciativa de la Gran Comisión, el 29 de diciembre de 1986, la LIII Legislatura aprobó el nombramiento de delegaciones y comisiones de representación y cortesía, para los compromisos nacionales e internacionales que se pudieran presentar durante los recesos del Congreso de la Unión.

El oficial mayor de la Gran Comisión fungía como coordinador del programa legislativo de los diputados. Además, asesoraba a los integrantes de este cuerpo colegiado; llevaba las actas de la Gran Comisión y actuaba como órgano de coordinación entre las comisiones y comités de la cámara.

La Gran Comisión del Senado se contemplaba en el artículo 103 de la ley en comento, integrada por un senador de cada estado y del Distrito Federal. Su elección se llevaba a cabo por sorteo, cuyos miembros nombraban por mayoría de votos a un presidente y a un secretario (artículo 104). Dentro de sus funciones principales (artículo 105) destacaban, proponer el personal de las comisiones ordinarias y especiales; la designación de los comisionados ante la Comisión Federal Electoral; el nombramiento del Oficial Mayor y Tesorero de la Cámara; dirigir y vigilar los servicios internos. Esto con el fin de cumplir con eficacia el trabajo en las comisiones.

El Reglamento del Congreso dedicaba varios artículos a la Gran Comisión en ambas cámaras, como el 72 (sus integrantes), el 73 (nombramiento de la mesa directiva), el 74, 75, 77 (nombramiento y remociones del personal de comisiones y de las cámaras) y 76 (designación de las comisiones permanentes y los miembros del gran jurado).

En 1981, la comisión instaladora del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados registró algunas modificaciones a la Ley Orgánica. En el artícu-

lo 14 se instituía que con integrantes de la legislatura que terminaba se instalaría dicho Colegio en la legislatura siguiente. Sus miembros fueron cinco: uno el presidente, dos secretarios con dos suplentes. Esta comisión integraba la mesa directiva del Colegio Electoral, constituida con un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios. Una vez instalado el Colegio Electoral, se formaban tres comisiones dictaminadoras integradas con un presidente, un secretario y un vocal, tal y como lo disponían los artículos 20 y 21 de la misma Ley, por lo que de estas comisiones dictaminadoras la primera se integraba de veinte miembros. Se dividía en cuatro secciones, y dictaminaba la elección de los presuntos diputados electos por mayoría relativa. La segunda se integraba de cinco miembros, cuya misión era informar sobre la elección de los presuntos diputados miembros de la primera comisión, y de aquellos casos en los que la Comisión Federal Electoral no hubiera expedido la constancia de mayoría. La tercera se conformaba de cinco miembros, cuya función era calificar las elecciones de las circunscripciones plurinominales. Por su parte, los preceptos 22, 23 y 24 consagraban la forma de desarrollar los trabajos y los expedientes de estas comisiones.

Por su parte, la Comisión Dictaminadora del Senado se describía en el artículo 67. Se conformaba con cinco legisladores de la legislatura concluyente, a fin de instalar el Colegio Electoral: uno era el presidente, dos secretarios y dos en carácter de suplentes. Su función versaba en la instalación de la mesa directiva del colegio, la cual se integraba con un presidente, un vicepresidente y dos secretarios.

Este cuerpo colegiado constituía las dos comisiones dictaminadoras: la primera, formada con cinco presuntos senadores que dictaminaban sobre la elección de los miembros de la cámara, con excepción de los integrantes de la propia comisión; la segunda se instituía por tres miembros que opinaban sobre la elección de los presuntos senadores integrantes de la primera. El funcionamiento de estas comisiones lo describían los artículos 71, 72 y 73.

Las comisiones de cortesía de la Cámara de Diputados participaban a los poderes de la Unión y a la colegisladora sobre la instalación o clausura de los trabajos ordinarios, de eventos cívicos o los informes de labores de los gobernadores en las entidades federativas.

También se contemplaban comisiones ceremoniales de naturaleza transitoria; por ejemplo, cuando caía enfermo un miembro de las cámaras se nombraba una comisión de dos individuos para dar cuenta de su estado de salud, que en caso de fallecer, esa delegación se integraba por seis legisladores;

una representación de seis diputados y seis senadores para recibir al presidente de la República cuando asistiera a protestar el cargo y otras comisiones para acompañarlo de su residencia a la cámara, y viceversa; las comisiones que visitaban a la cámara colegisladora eran recibidas por otras comisiones, y la comisión que atendía a personas de los ámbitos económico, político, empresarial, etcétera.

Las comisiones interparlamentarias se nombraban por el pleno al final de un periodo ordinario de sesiones, cuyo objetivo era la representación de la cámara en reuniones de órganos legislativos entre dos o más países.

Las comisiones ordinarias de cada cámara presentaban algunos rasgos comunes y otros que las diferenciaban. Las comisiones de la Cámara de Diputados podían ser de dictamen legislativo, de vigilancia, de investigación y jurisdiccionales. Las dos primeras eran de carácter permanente (denominadas ordinarias), y las dos últimas se consideraban transitorias.

### 1. *Comisiones ordinarias*

a) *De Dictamen Legislativo*. Sobre estas comisiones hacen referencia los artículos 71 y 72, inciso I), de la carta magna, así como del proceso de formación de las leyes y el turno de los asuntos a dichos cuerpos legislativos, con la obligación de elaborar el dictamen correspondiente.

En el artículo 54 de esta Ley Orgánica se contemplaban como comisiones ordinarias:

1. Agricultura y Recursos Hidráulicos.
2. Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
3. Comercio.
4. Comunicaciones y Transportes.
5. Defensa Nacional.
6. Distrito Federal.
7. Educación Pública.
8. Energéticos.
9. Gobernación y Puntos Constitucionales.
10. Hacienda y Crédito Público.
11. Justicia.
12. Marina.
13. Patrimonio y Fomento Industrial.
14. Pesca.

15. Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.
16. Reforma Agraria.
17. Relaciones Exteriores.
18. Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
19. Salubridad y Asistencia.
20. Seguridad Social.
21. Trabajo y Previsión Social.
22. Turismo.

Las últimas legislaturas bajo la vigencia de esta ley incorporaron las comisiones de Ciencia y Tecnología; la de Corrección de Estilo; la de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; de Vialidad y Auto-transportes; de Ecología y Medio Ambiente; de Información, de Gestoría y Quejas; de Radio, Televisión y Cinematografía; de Derechos Humanos (creada por la LIII Legislatura)<sup>120</sup> y de Asuntos Fronterizos (creada por la Legislatura LIII).<sup>121</sup>

#### *Comités (artículo 65)*

- De Administración.
- De Biblioteca.
- De Asuntos Editoriales.

<sup>120</sup> Esta comisión se instituyó en el periodo extraordinario de sesiones del H. Congreso de la Unión, en la sesión del 24 de abril de 1986, ya que la Cámara de Diputados se consideraba corresponsable en la vigilancia de los derechos humanos. Por ello, estudiaba y dictaminaba las iniciativas vinculadas al tema, así como realizar las investigaciones sobre las denuncias relativas a posibles violaciones de esos derechos. Esto obedeció a que el gobierno de México firmara diversos instrumentos jurídicos internacionales sobre la materia, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Internacional contra la tortura y otros tratos o penas crueles. A más de que, en el referido periodo extraordinario de sesiones se aprobó la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura.

<sup>121</sup> A propuesta de la Gran Comisión, el Pleno de la Cámara de Diputados en sesión del 23 de septiembre de 1986, aprobó el dictamen en el que destaca que la frontera era un factor primordial para el desarrollo del país, y en consecuencia, se consideró necesaria la integración de una comisión que unificara los aspectos marítimo, pesquero, comercial, industrial, agrícola, ecológico, desértico, burocrático, turístico y migratorio. De esta forma, se respondía a la exigencia del desarrollo nacional y el de las entidades federativas y municipios ubicados a lo largo de las fronteras. Así, esta comisión se instituyó para tratar de solucionar los problemas fronterizos de nuestro país, pues se analizaban los asuntos con un enfoque multidisciplinario.

b) *De vigilancia*. Esta comisión se preveía en la fracción II del artículo 74 de la Constitución Política de nuestro país. Establece como facultad de la Cámara de Diputados “vigilar, por medio de una comisión en su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor”. Por tanto, la Ley Orgánica del Congreso General estipuló en su artículo 59 la existencia de esta comisión, así como su remisión a la Ley Orgánica de la Contaduría para su integración y funcionamiento.<sup>122</sup>

### 23. Vigilancia de la Contaduría Mayor.

## 2. Comisiones transitorias

c) *De investigación*. Investigación del sector paraestatal y organismos descentralizados. El tercer párrafo del artículo 93 de la carta magna consagra la posibilidad de integrar este tipo de comisiones, con objeto de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Para ello, la Ley Orgánica en su artículo 52, precisó el carácter transitorio de esta clase de comisiones, y que se integraban a petición de una cuarta parte de sus miembros; en el Senado se requería la mitad de sus miembros. El resultado de la investigación que obtenían las comisiones se hacía del conocimiento del Ejecutivo federal. Se trataba de una adición al artículo 93 constitucional con motivo de la reforma política en la década de los setentas, especialmente la publicada el 6 de diciembre de 1977. Se argumentó que la facultad de integrar comisiones de investigación se tradujera en puntos de equilibrio entre la administración pública y el Poder Legislativo, ya que en una economía mixta era necesario y saludable que los organismos o empresas públicas fueran eficientes para el mejor cumplimiento de sus objetivos.

<sup>122</sup> Esta comisión se integraba por 33 miembros de todos los partidos, cuyas funciones eran (artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda): recibir de la Comisión Permanente la cuenta pública del gobierno federal y del entonces Departamento del Distrito Federal; ordenar a la Contaduría Mayor cuando lo estimara conveniente, realizar las visitas, inspecciones y auditorías a las empresas comprendidas en la cuenta pública; presentar el informe previo que emitiera la Contaduría a la comisión de presupuesto y cuenta pública de la Cámara de Diputados; someter a la Cámara el presupuesto anual de la Contaduría; proponer la terna para nombrar al Contador Mayor de Hacienda; ser conducto entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda, entre otras.

d) *Jurisdiccionales*. Estas comisiones se describían en los artículos 50 y 61 de la Ley Orgánica, cuya reglamentación y funcionamiento se precisaban en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Su función residía en la intervención del desahogo del juicio político, del procedimiento de declaración de procedencia y en los casos de responsabilidad administrativa.<sup>123</sup>

25. Primera Sección Instructora del Gran Jurado.

26. Segunda Sección Instructora del Gran Jurado.

Así, la Cámara de Diputados tuvo una comisión jurisdiccional con legisladores de los diversos partidos políticos.

Se contaba con 22 comisiones ordinarias, más ocho que se crearon y tres comités, que en total eran 33; además, la jurisdiccional y la de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Estas comisiones se integraban con diecisiete diputados, excepto la comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, para la cual se preveían veinte miembros, que en realidad y debido a su importancia totalizaban 33. Esta integración de las comisiones se basaba en el interés de los partidos políticos por participar en ciertos temas, especialmente las cuestiones sociales y económicas.

Como peculiaridades generales de las comisiones destacan el aumento o disminución de las mismas y la procedencia para subdividirlas según la conveniencia; por ejemplo, la LIII Legislatura aprobó la creación de tres comisiones de naturaleza transitoria: una investigadora, para los sucesos ocurridos en el estado de Sonora; una de manera plural, para indagar en los asuntos relacionados con motivo de los sismos de 1985, y la tercera, para dictaminar sobre la colocación de diversos nombres con letras de oro en los muros del recinto de la cámara; el desempeño durante los recesos del Congreso; la formulación de los dictámenes; las reuniones con funcionarios; el voto de calidad del presidente en caso de empate; la prohibición del presidente y secretarios de la cámara para pertenecer a una comisión durante su cargo.

<sup>123</sup> Cada cámara integraba una comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la misma ley; cada comisión designaba a cuatro integrantes para formar la sección instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores, respectivamente. Luego, en su artículo 21 se consignó la integración de una comisión de tres diputados, que sostenían ante el Senado la acusación contra el servidor público.

### A. *Cámara de Senadores*

En el Senado se contemplaban comisiones ordinarias, especiales y transitorias. Se podían aumentar, disminuir o subdividir en los ramos necesarios.

### B. *Comisiones ordinarias*

1. Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos.
2. Aranceles y Comercio Exterior.
3. Asistencia Pública.
4. Asuntos Indígenas.
5. Colonización.
6. Comercio Interior.
7. Corrección de Estilo.
8. Correos y Telégrafos.
9. Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito.
10. Defensa Nacional.
11. Departamento del Distrito Federal.
12. Economía.
13. Editorial.
14. Educación Pública.
15. Ferrocarriles Nacionales.
16. Fomento Agropecuario.
17. Fomento Cooperativo.
18. Gobernación.
19. Hacienda.
20. Industria Eléctrica.
21. Insaculación de Jurados.
22. Justicia.
23. Justicia Militar.
24. Marina.
25. Medalla “Belisario Domínguez”.
26. Migración.
27. Minas.
28. Obras Públicas.
29. Patrimonio y Recursos Nacionales.
30. Pesca.
31. Petróleo.

32. Planeación del Desarrollo Económico y Social.
33. Previsión Social.
34. Puntos Constitucionales.
35. Reforma Agraria.
36. Reglamentos.
37. Relaciones.
38. Salubridad.
39. Sanidad Militar.
40. Seguros.
41. Servicio Consular y Diplomático.
42. Tierras Nacionales.
43. Trabajo.
44. Turismo.
45. Vías de Comunicación.

#### *C. Comisiones especiales*

El artículo 90 de la Ley contemplaba tres comisiones especiales.

46. Estudios Legislativos.
47. Administración.
48. Biblioteca.

#### *D. Otras comisiones*

- Gran Comisión.
- Comisión Instaladora.
- Comisiones Transitorias

Estas comisiones contaban con un presidente, un secretario y los vocales que autorizara la Cámara, quienes no podían actuar en ninguna comisión durante su cargo; las comisiones tomaban sus decisiones por mayoría de votos, y su presidente contaba con voto de calidad en caso de empate; debían seguir su desempeño constitucional durante el receso del Congreso; respecto al número de sus integrantes, se señalaba como mínimo dos miembros y un número no indicado de vocales que la cámara autorizara; por ejemplo, para la Cámara de Senadores, la Ley Orgánica o el Reglamen-

to no estipulaba cuántos debían de participar en las comisiones, por lo que en la práctica se integraba de cinco o seis representantes del pacto federal.

En 1985 la LIII Legislatura reformó el sistema de comisiones del Senado, que reducía de 65 a 23 comisiones ordinarias y nueve especiales,<sup>124</sup> que a continuación se transcriben:

*Comisiones ordinarias*

1. Primera de Gobernación.
2. Segunda de Gobernación.
3. De Puntos Constitucionales.
4. De Relaciones Exteriores.
  - Primera Sección.
  - Segunda Sección.
  - Tercera Sección.
  - Cuarta Sección.
  - Quinta Sección.
5. De la Defensa Nacional.
6. De Marina.
7. De Hacienda.
8. De Desarrollo Económico y Social.
9. De Energéticos.
10. De Planeación Democrática del Desarrollo.
11. De Comercio y Fomento Industrial.
12. De Fomento Agropecuario, Recursos Hidráulicos y Forestal.
13. De Asentamientos Humanos y Ecología.
14. De Obras Públicas.
15. De Salubridad General.
16. Del Sector Social del Trabajo.
17. Del Sector Social Agrario.
18. De Turismo.
19. De Pesca.
20. Del Distrito Federal.
21. De Justicia.

<sup>124</sup> Exposición de motivos del 4 de septiembre de 1985, por parte de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores a la Asamblea General, *Diario de los Debates*, núm. 2, pp. 6 y 7.

22. De Reglamentos.
23. De Corrección de Estilo.

*Comisiones especiales*

1. De Estudios Legislativos.
  - Primera Sección.
  - Segunda Sección.
  - Tercera Sección.
2. De Administración.
3. De Biblioteca.
4. Medalla “Belisario Domínguez”.
5. Jurisdiccional.
6. De Asuntos relativos al Pacto Federal.
7. De los Derechos Humanos.
8. De Informática.
9. Editorial.

*Comisiones transitorias*

1. Las relativas a la consulta popular sobre trabajadores migratorios.
2. Transitoria de Emergencia.

XX. LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL,  
 APROBADA EL 6 DE JULIO Y PUBLICADA  
 EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*  
 EL 20 DE JULIO DE 1994

Durante la vigencia de esta Ley Orgánica, la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (1997-2000) avanzó en su modernización.<sup>125</sup> El comité de bi-

<sup>125</sup> El 1o. de diciembre de 1992, la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias presentó un proyecto que reformó cuarenta y dos artículos de la Ley General del Congreso de 1979. Se trataba de la minuta que había sido aprobada por la Cámara de Diputados, pero congelada por el Senado en 1992, por considerar que debían adicionarse otros treinta artículos de la citada Ley. No obstante, se consideró que era necesaria una reestructuración completa de la Ley Orgánica del Congreso General, por lo que se derogó la Ley Orgánica del 25 de mayo de 1979 y se aprobó una nueva el 6 de julio de 1994, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de ese mismo

biblioteca optimizó sus servicios en sus bibliotecas del centro histórico de la ciudad de México y la ubicada en la propia cámara; se dotó de equipo técnico al sistema integral de información y documentación, al área de servicios para legisladores y al área de sistematización de bases de datos y publicaciones legislativas; en junio de 1999 se emitió una convocatoria para el concurso de investigador parlamentario y de asistente de investigación, con el fin de auxiliar a los legisladores en los diferentes asuntos a tratar, entre otros logros.<sup>126</sup>

Sin duda, en esta legislatura se pusieron a prueba con gran vigor las cualidades sobre el debate y la argumentación parlamentarias.<sup>127</sup> Además, las comisiones realizaron varios foros, cursos y eventos internacionales en sus respectivos ramos durante 1998 y 1999, como los siguientes:

año. Con este acto se confirma la prerrogativa del Congreso de la Unión para dictar su Ley que determine su gobierno interno y su funcionamiento, para evitar la injerencia de los otros poderes federales.

<sup>126</sup> Sobre el avance en la modernización del Poder Legislativo mexicano, veáanse los folletos especiales de los años 1997, 1998 y 1999, impresos y diseñados en los talleres gráficos de la Cámara de Diputados, los cuales están disponibles en la Biblioteca del H. Congreso de la Unión, ubicada físicamente en el centro histórico y en la propia Cámara; la sección especial “Legisladores en línea”, de Jorge Reyes Z., publicado en el *Gobierno Digital*, año 2, núm. 18, octubre de 1997, pp. 12 y 13; la misma sección y revista, año 2, núm. 23, marzo de 1998, pp. 12 y 13.

<sup>127</sup> Tocante a las iniciativas presentadas por los partidos políticos, se puede decir lo siguiente: en el primer año de sesiones de la LVII Legislatura (1997-2000), el PRD presentó 44 (aprobadas 13), el PAN 40 (aprobadas 9), el PRI 8 (aprobadas todas), el Poder Ejecutivo envió 14 (aprobadas 11), los Congresos de las entidades federativas (San Luis Potosí, Distrito Federal, Nuevo León, Baja California) presentaron 6 iniciativas (aprobadas 2), los demás partidos políticos, legisladores independientes y en conjunto los grupos parlamentarios, presentaron 33 (aprobadas 20); durante el segundo año de sesiones, el PRD presentó 56 (aprobadas 11), el PAN 56 (aprobadas 17), el PRI 40 (aprobadas 11), el Poder Ejecutivo 15 (aprobadas 12), los Congresos locales 9 (Chihuahua, Baja California Sur, Nuevo León, Baja California, Chiapas), en conjunto los grupos parlamentarios y demás partidos políticos 91 (aprobadas 38); en el tercer año de sesiones, el PRD sometió a consideración 67 (aprobadas 4), el PAN 65 (aprobadas 8), el PRI 34 (aprobadas 8), el Poder Ejecutivo 11 (aprobadas 8), los Congresos locales 10 (aprobadas 2), como Oaxaca, Nuevo León, Jalisco, Querétaro, los grupos parlamentarios de manera conjunta y los otros partidos políticos 59 (aprobadas 23). En total, 690 iniciativas. Para mayor información, se puede consultar la página del Congreso en Internet: ([www.cddhcu.gob.mx/cronia57](http://www.cddhcu.gob.mx/cronia57)) la *Crónica Parlamentaria*, Órgano de información de la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, núm. 15, 3a. época, 1o. de julio/28 de agosto del 2000, pp. 60 y ss. Cabe comentar que este número de la revista se le denominó *Recuento histórico de los trabajos legislativos de la LVII Legislatura*.

El Foro Nacional de Consulta Artesanal, convocado por la Comisión de Artesanías; el Foro Internacional “El VIH-SIDA”: reto social y desafío legislativo, organizado por la Comisión de Salud; los foros regionales de la Comisión de Ganadería; los acuerdos realizados por los grupos parlamentarios en materia de inviolabilidad de la soberanía, en aprovechamiento y protección del medio ambiente (en colaboración con la Semarnat); en materia de trabajo y seguridad social (en coordinación con la STPS); las conferencias organizadas por el Comité de Asuntos Internacionales y la Comisión de Relaciones Exteriores, en temas sobre el TLCAN y México en la globalización; las convocatorias del Instituto de Investigaciones Legislativas sobre el concurso de tesis profesionales en temas de democracia y Poder Legislativo; las diferentes propuestas de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General; la visita de legisladores mexicanos al Parlamento Europeo en mayo de 2000, entre otros eventos.<sup>128</sup>

Del análisis de la ley de 1994 se realizó la siguiente clasificación de las comisiones:

a) *Comisiones permanentes u ordinarias*. Se establecían para cada legislatura en la propia legislación del Congreso, con el fin de vincularse con las diversas áreas de la administración pública federal. Su misión consistía en estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decretos, participar en las deliberaciones y discusiones de la asamblea.<sup>129</sup> Varios tratadistas las denominan Comisiones de Administración, por referirse al ámbito de la administración pública. Para una mayor comprensión de sus atribuciones se sugiere atender a cierta legislación especializada, como el Código Federal de Instituciones Procedimientos Electorales, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley Federal de la Administración Pública, entre otras. Esto, con el fin de ubicar a dichos cuerpos colegiados en la esfera gubernamental.

Las comisiones presentaban a la cámara, para su aprobación, su presupuesto para cubrir las dietas de sus legisladores y empleados, así como la cuenta mensual del ejercicio presupuestal. En el Senado, estas comisiones eran las siguientes:

<sup>128</sup> Estos datos se obtuvieron de la sección titulada “Quehacer parlamentario”, en la revista mexicana *Proceso*, durante 1998-2000, por ejemplo, del 5 de abril 1998 y del 28 de mayo de 2000; del *Boletín del Comité de Asuntos Internacionales*, del 31 de marzo de 1999; de la *Gaceta Parlamentaria*, del 18 de noviembre de 1998 y del 31 de agosto de 1999.

<sup>129</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, p. 236.

- Agricultura.
- Ganadería.
- Silvicultura y Recursos Hidráulicos.
- Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales.
- Comercio y Fomento Industrial.
- Comunicaciones y Transportes.
- Defensa Nacional.
- Derechos Humanos.
- Desarrollo Social.
- Distrito Federal.
- Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
- Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- Estudios Legislativos.
- Gobernación.
- Hacienda y Crédito Público.
- Justicia.
- Marina.
- Medalla “Belisario Domínguez” (Celebraba una sesión solemne en octubre de cada año, para imponer dicha presea al ciudadano seleccionado. Asistía el titular del Ejecutivo federal, los presidentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de ambas cámaras del Congreso, así como personalidades distinguidas).
  
- Pesca.
- Puntos Constitucionales.
- Reforma Agraria.
- Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
- Relaciones Exteriores.
- Salud.
- Trabajo y Previsión Social.
- Turismo.
- Jurisdiccional (integrada de acuerdo con el artículo 76 constitucional).

En la sesión inicial del primer periodo de sesiones ordinarias, estas comisiones se integraban para toda la legislatura. Contaban con un presidente, un secretario y los vocales que autorizara la cámara, quienes no podían actuar en ninguna comisión durante su cargo; sus decisiones se adoptaban

por mayoría, y el presidente contaba con voto de calidad en caso de empate; debían seguir en funciones durante el receso del Congreso de la Unión, y sus dictámenes e iniciativas que no se conocieran en su propia legislatura, la siguiente las podría abordar. Es oportuno agregar que no existía señalamiento alguno en la legislación del Congreso de la Unión respecto el número de miembros que debían participar en las comisiones.

En la Cámara de Diputados, las comisiones ordinarias se constituían en septiembre del año en que iniciaba la legislatura, y sus integrantes duraban un año.

- Agricultura.
- Artesanías.
- Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Asuntos Fronterizos.
- Asuntos Hidráulicos.
- Asuntos Indígenas.
- Bosques y Selvas.
- Ciencia y Tecnología.
- Comercio.
- Comunicaciones y Transportes.
- Corrección de Estilo.
- Cultura.
- Defensa Nacional.
- Deporte.
- Derechos Humanos.
- Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios.
- Distrito Federal.
- Ecología y Medio Ambiente.
- Energéticos.
- Fomento Cooperativo.
- Ganadería.
- Gobernación y Puntos Constitucionales.
- Hacienda y Crédito Público.
- Información, Gestoría y Quejas.
- Justicia.
- Marina.
- Patrimonio y Fomento Industrial.
- Pesca.

- Población y Desarrollo.
- Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.
- Radio, Televisión y Cinematografía.
- Reforma Agraria.
- Relaciones Exteriores.
- Salud.
- Seguridad Social, Trabajo y Previsión Social.
- Turismo y Vivienda.

Los integrantes de las siguientes comisiones se designaban para toda la legislatura:

- Régimen Interno y Concertación Política.
- Dictamen Legislativo.
- Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tuvo varias reformas mediante las cuales se creaban, se suprimían o se fusionaban dependencias. En cambio, la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso no tuvieron modificaciones sincrónicas, lo que provocó que no hubiera asimetría entre la estructura del aparato gubernamental y las comisiones de las cámaras. No obstante, se podían crear adicionalmente varias de ellas, con el fin de subsanar estas disparidades en cada legislatura.

b) *Comisiones especiales*. Se integraban para atender asuntos determinados por el pleno, por lo que una vez resueltos, estas comisiones desaparecían.<sup>130</sup> Eran cuerpos colegiados de carácter transitorio, cuyo objetivo era atender ciertos proyectos para formular su dictamen y luego someterse al pleno para su aprobación o rechazo. En ciertas ocasiones el resultado permitía ampliar el tema, y su carácter transitorio podía ser indefinido.<sup>131</sup>

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 237.

<sup>131</sup> El 14 de diciembre de 1995, la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó varias comisiones especiales de investigaciones, como la de Conasupo; la de seguimiento para los asuntos del Estado de Chiapas; la encargada de las investigaciones del atentado en contra de Luis Donald Colosio; la que siguió las indagaciones en torno al atentado en contra de José Francisco Ruiz Massieu; la comisión especial de seguimiento de la propuesta 187 en el Estado de California; la de Asuntos de la Juventud; la de Comunicación Social; la de Apoyo a la Producción; la Comisión Plural sobre los Damnificados en Chia-

Varios doctrinarios del derecho parlamentario consideran que las comisiones especiales se dividen en jurisdiccionales y de investigación. Al momento de constituirse están enteradas de su temporalidad y transitoriedad, por lo que sus funciones se realizan en los términos constitucionales y legales que acuerde la cámara respectiva. Estas comisiones conocerán del asunto encomendado, como las responsabilidades de los funcionarios públicos y el desempeño político, financiero y administrativo del Poder Ejecutivo. En estos temas, ambas cámaras del Congreso de la Unión actúan en conjunto para la aplicación de la norma constitucional.

No siempre estas comisiones gozan del carácter de transitorias, ya que la Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para que en unión de sus presidentes y un secretario por cada comisión, integren la subcomisión de examen previo de denuncias de juicios políticos, con competencia exclusiva para los propósitos contenidos en esta ley. Esta subcomisión se ha instituido con carácter permanente para toda una legislatura, con el fin de cumplir las funciones de orden jurisdiccional. Por añadidura, la misma ley confirmaba el carácter permanente de las comisiones jurisdiccionales.

Una vez aprobada la comisión jurisdiccional, se designaban a cuatro integrantes para conformar la sección instructora en la Cámara de Diputados y la de enjuiciamiento en el Senado. Es de enfatizar que la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados integró la Comisión Jurisdiccional, la cual formaba parte de las comisiones ordinarias.

Las comisiones de investigación se caracterizaban por ser transitorias; funcionaban en los términos constitucionales y para los hechos que motivaban su creación. Estaban previstas en la ley, en el reglamento o en acuerdo parlamentario. Se designaban por la mesa directiva o la comisión de régimen interno y concertación política. Las comisiones de investigación constituyeron un verdadero control político por parte del Legislativo sobre

pas; la Comisión plural para la Reforma del Estado; la Comisión de Concordia y pacificación (Cocopa), integrada por diputados, senadores y representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas. Este es el único caso de una comisión especial mixta del Congreso de la Unión y una legislatura estatal, creada bajo una ley especial: la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. Esta misma Ley ordena la creación de otra comisión especial complementaria, es decir, la de Seguimiento y Verificación, a la que pueden concurrir legisladores, personas e instituciones interesadas en el tema.

el ejercicio de la administración pública federal; en sus dictámenes sobre el asunto investigado se podían emitir recomendaciones.<sup>132</sup>

La Ley Orgánica del Congreso General, en su artículo 52, circunscribía a las comisiones de investigación para los efectos del artículo 93 constitucional “los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos”.

Cuando las cámaras discutían una ley o un asunto concerniente a ciertas áreas de la administración pública federal, se podía citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los jefes de departamentos administrativos, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y de las empresas de participación estatal mayoritaria. En la Cámara de Diputados, a solicitud de una cuarta parte de sus miembros y de la mitad de los senadores, podían integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Los resultados de las investigaciones únicamente se hacían del conocimiento del Ejecutivo federal, sin fincar responsabilidades.

Así, las comisiones de investigación siempre se han creado para conocer el funcionamiento de la administración pública federal y de cualquier asunto de interés público. El propósito es tratar las cuestiones a que se refiere el párrafo final del artículo 93 constitucional. En estas comisiones pueden comparecer testigos, incluso, visitar obras públicas e instituciones públicas, empresas privadas, etcétera.<sup>133</sup>

c) *Otras comisiones.* Se creaban comisiones conjuntas por ambas cámaras para ciertos asuntos. Sus facultades eran bastante amplias, con el fin de hacer un mejor análisis de las cuestiones a tratar. Las comisiones conjuntas son propias de los congresos bicamarales, pues participan integrantes de

<sup>132</sup> Para mayor información sobre las comisiones de investigación, véase a Mora Donatto, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comité de Biblioteca e Informática e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998, pp. 229 y ss.

<sup>133</sup> La comparecencia de testigos y la realización de visitas a instituciones u obras públicas es una característica de las comisiones, considerada como el arma más importante de la legislatura en los Estados Unidos de América. Incluso, así lo declaró el vicepresidente Harry S. Truman. Para mayor abundamiento véase las obras Schawartz, Bernard, *American Constitutional Law*, Gran Bretaña. Cambridge at the University Press, 1995, pp. 73-75; Berlin Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, pp. 237 y 238.

ambas cámaras para conocer asuntos legislativos o políticos de interés común. Este trabajo en conjunto propicia acuerdos que facilitan consensos para impulsar y resolver todo tipo de asuntos a deliberar.

En la Cámara de Diputados, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (creada por la ley de 1994), se integraba mediante un sistema que privilegiaba a la mayoría en aras de la gobernabilidad de la cámara. Se buscaba reflejar un carácter plural e institucional de los grupos parlamentarios. Estas corporaciones se reconocían en el artículo 70 constitucional, el cual preveía que “la Ley determinara las formas y procedimientos para las agrupaciones de los diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados”. De esta manera, la Ley Orgánica regulaba a dichos grupos como elemento estructural de la cámara.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, al fungir como órgano de gobierno, asumió las decisiones y propuestas más importantes del órgano legislativo. Esto produjo una optimización del ejercicio legislativo, político y administrativo, hecho que colocó a esta comisión por encima de la mesa directiva, aunque sus acuerdos debían recibir la aprobación del pleno. La mayor parte de estas atribuciones correspondían a la Gran Comisión, la cual era del dominio casi exclusivo del Partido Revolucionario Institucional en la cámara. Esta Gran Comisión era el órgano exclusivo de la mayoría y se integraba con los coordinadores de las diputaciones estatales priístas, los dos diputados de representación proporcional del grupo mayoritario que encabezaba cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, y aquellos otros diputados que en su caso considerara el líder de la fracción mayoritaria.

Dentro de las funciones primordiales de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política destacan la de suscribir acuerdos con el pleno; influir en el establecimiento de prácticas para destrabar los conflictos parlamentarios; junto con la mesa directiva, organizar los trabajos camarales, como la agenda legislativa, el orden del día de cada sesión; proponía a los integrantes de las comisiones el proyecto de presupuesto anual de la cámara, al Oficial Mayor y al Tesorero; hacía la presentación al pleno de los nombramientos de los consejeros propietarios y suplentes que formaban el Consejo General del IFE. Por ello, a esta comisión se le denominaba la mesa de dirección de política interna de la cámara.

Igualmente, esta comisión establecía vínculos con la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias (integrada con 20 legisladores de todos los grupos parlamentarios), con el objetivo de preparar los proyectos de ley o decretos, para adecuar y perfeccionar la normatividad interna que rige a las cámaras. Esta comisión impulsaba y realizaba los estudios que versaran sobre disposiciones jurídicas, regímenes y prácticas parlamentarias, así como desahogar las consultas acerca de la aplicación e interpretación de la ley, los reglamentos, las prácticas y usos camarales. En el Senado, estas funciones las efectuaba la Comisión de Estudios Legislativos.

La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados ejercía sus funciones conforme a lo estipulado en las leyes presupuestarias y en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (artículo 49, LOCG). Estas actividades se relacionaban con la administración pública en el ámbito de las Finanzas (ingresos y egresos).

Otra comisión que se vinculaba con las finanzas estatales es la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, integrada por diecisiete diputados para toda la legislatura. Su primera función consistía en proponer una terna a esta cámara para que se nombrara al Contador Mayor. También atendía el buen funcionamiento de la Contaduría; examinar las cantidades gastadas, las partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación y la justificación de los gastos realizados. Según el artículo 51 de la Ley Orgánica del Congreso General, la Comisión de Vigilancia ejercía sus funciones conforme a su propia Ley Orgánica, a fin de coadyuvar en la función de fiscalización de la cámara y sobre la cuenta pública del gobierno federal.

Las comisiones con una integración fija eran: la Comisión Permanente, que hasta la fecha ha contado con treinta y siete miembros; la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, con diecisiete diputados; la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con veinte; la Comisión de Presupuesto y Cuenta, con cinco individuos. Hemos de expresar que los grupos parlamentarios influían en la integración de las comisiones.

En la Cámara de Diputados existían varios comités (en el Senado no estaban previstos), como el de Administración, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y el Instituto de Investigaciones Legislativas.

Sus miembros se designaban por el pleno a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Estos comités eran los organizadores de todo tipo de eventos académicos y de capacitación para los legisladores en las diversas disciplinas jurídicas y políticas, excepto el de Administración, que elaboraba el proyecto de presupuesto anual de la cámara y cada mes recibía el informe financiero por parte del tesorero. Este comité rendía un informe trimestral del ejercicio presupuestal a la mesa directiva de la Cámara; en sus recesos lo hacía de su conocimiento a la Comisión Permanente.

d) *De gobierno interior de las cámaras.* En la Cámara de Diputados, estas comisiones eran: la de Régimen Interno y Concertación Política, la de Gobernación y Puntos Constitucionales y la Gran Comisión. En la Cámara de Senadores eran, la Comisión de Gobernación y la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Sus funciones se relacionaban de acuerdo con el nombre que las identificaba.

Estas comisiones fueron de gran importancia en la LVII Legislatura, la cual se caracterizaba por la ausencia de una fuerza política dominante única, y, en consecuencia, muchos de los asuntos se resolvían a través de consensos. En tal virtud, se dice que “un sistema plural permite el análisis minucioso de los temas que se vayan tratando y no impide la acción coherente en respuesta a las cuestiones de interés público”.<sup>134</sup>

El esquema del cambio fue evidente, especialmente en la Cámara de Diputados, donde el PRI encabezó veintiocho comisiones, entre ellas, la de hacienda, de justicia, de asuntos indígenas, de comunicaciones, de reglamento y prácticas parlamentarias, de protección civil, de trabajo y previsión social; el PAN presidió 14, como la de gobernación, de vigilancia, ganadería, de radio, televisión y cinematografía; el PRD coordinó catorce, la de programación, de educación, la que se refiere al Distrito Federal, de derechos humanos, de salud, de seguridad social, de energéticos, la encargada de seguridad pública, entre otras; al PT le tocaron las comisiones de participación ciudadana y de vivienda, y al Partido Verde también dos, la de ecología y de asuntos de la juventud. La comisión de la mujer fue rotatoria.<sup>135</sup>

<sup>134</sup> Beloff, Max, *Instituciones políticas norteamericanas en la década de los 70s*, México, El Manual Moderno, 1980, p. 56.

<sup>135</sup> *La Jornada*, 1o. de octubre de 1997, p. 3.

e) *Comisiones protocolarias o de cortesía*. Se formaban para acompañar y recibir al titular del Poder Ejecutivo federal cuando acudiera al recinto legislativo.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General (que ha estado en vigencia desde 1934) prevé la integración de comisiones protocolarias o de cortesía, cuya función ha sido meramente ceremonial; por ejemplo, en la apertura y clausura de los periodos de sesiones y en los demás casos que determinen las prácticas parlamentarias. Estas comisiones de cortesía se han constituido en atención al presidente de la República, a los miembros del Poder Judicial, a la colegisladora, a los visitantes distinguidos, a los diputados y senadores cuando protestaban su cargo, y para recibir a los individuos o delegaciones parlamentarios extranjeros que acudan al recinto del Congreso.

Por su parte, las comisiones instaladoras de las cámaras se asignaban antes de la clausura del último periodo de sesiones de cada legislatura. Estos cuerpos colegiados se integraban con cinco miembros, uno de ellos era el presidente, dos como secretarios y los dos restantes fungían como suplentes primero y segundo. Su misión era seguir el procedimiento de instalación de la nueva legislatura, por lo que recibían expedientes, informes, constancias y notificaciones jurisdiccionales respecto de las elecciones de diputados y presidente de la República.

Una vez que se entregaban las credenciales de identificación y acceso a los diputados electos, la comisión instaladora citaba a una junta previa dentro de los diez días al inicio del primer periodo de sesiones ordinarias de la legislatura entrante, con el fin de elegir a la primera mesa directiva y proceder a la instalación y protesta de los legisladores recién electos.

Ahora bien, como algunas de las características del sistema de comisiones en esta legislación del Congreso de la Unión (1994) se puede indicar lo siguiente: para participar en las comisiones de la Cámara de Diputados, el máximo era de treinta miembros y un mínimo de tres, mientras que en el Senado no existía esa prevención; a menudo, las comisiones optaban por crear subcomisiones en su seno y grupos de trabajo para el desahogo de sus negocios. Cada comisión contaba con el apoyo de un secretario técnico y con los asesores y auxiliares que acordara el comité de administración. Este tema implica una discusión a profundidad, por lo que lo abordaremos más adelante. Entonces, estas comisiones reflejaban la composición de las cámaras, de manera que se cuidaba el criterio de

equidad. Por tanto, estos cuerpos deliberativos tomaban sus decisiones por mayoría de votos, cuyos presidentes gozaban de voz y voto, inclusive, sus miembros podían emitir votos particulares; inclusive, para la integración de las comisiones se hacía un análisis de las características personales de los legisladores, para que los coordinadores parlamentarios negociaran la conformación de comisiones y comités, además de hacer los arreglos internos y las negociaciones correspondientes con su propio grupo. Asimismo, el presidente, los vicepresidentes, los secretarios y prosecretarios de ambas cámaras no podían integrar comisión ordinaria o especial.

Respecto del presidente de la comisión, convocaba a reuniones para el despacho de los asuntos; se responsabilizaba al presidente de la cámara o el de la Comisión Permanente sobre los expedientes turnados; en caso de empate en las deliberaciones, disponía de voto de calidad. Es necesario señalar que en representación de la comisión podía solicitar todo tipo de información a las dependencias, entidades públicas u organismos de la administración pública federal, especialmente la comparecencia de funcionarios públicos, que en caso de negativa presentaba una queja al presidente de la República (artículos 77, fracción II y 93 constitucionales).

Las sesiones secretas versaban sobre acusaciones contra los miembros de las cámaras, el presidente de la República, los secretarios de despacho, gobernadores de los estados o ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Estos asuntos se referían a cuestiones económicas, de relaciones exteriores; las enviadas con nota de reserva por parte de la otra cámara, por el Ejecutivo, por las legislaturas locales o los gobernadores de los estados. Aunque estas sesiones fueran secretas en el pleno, se permitía la permanencia de los miembros de comunicación social. Esto no ocurría en las comisiones, pues se designaba un vocero al concluir cada sesión, o se dejaba que cada grupo parlamentario expresara libremente sus opiniones ante la prensa. En cambio, cuando no se consideraban como secretas, podían acudir funcionarios públicos, grupos de interés, peritos u otras personas que pudieran informar sobre cierto asunto.

Las sesiones secretas suelen originar un subjetivismo digno de pensamientos pesimistas, como mantener en secreto un peculado, un cohecho, tráfico de influencias o nepotismo. Esto conlleva un desgaste e incertidumbre del sistema político y jurídico.

De lo expuesto, inferimos que hubo duplicación de actividades por haberse creado bastantes comisiones ordinarias. Esto se hubiera evitado con un

consejo de asesores permanente, con el objetivo de auxiliar a las comisiones en relación con las diversas ramas de la administración pública federal.

El número de estas comisiones fue mayor a las propias dependencias del más alto rango de la administración pública federal, pues mientras se integraba con las secretarías enumeradas por la ley respectiva, la Ley Orgánica del Congreso comprendía 39 comisiones ordinarias, a las que se sumaban las conformadas para atender algunos proyectos legislativos. A lo anterior hay que agregar la desincorporación y privatización de numerosos organismos y empresas de participación estatal. Esto contribuyó a que subsistieran más comisiones legislativas que dependencias gubernamentales de primer nivel.

De este modo, los problemas contemporáneos nos obligan a trabajar juntos: gobierno, sociedad y partidos políticos. Se debe contar con un buen ejercicio del poder público, cuyo propósito sea construir mejores decisiones legislativas sin descuidar la vigilancia de la política gubernamental.<sup>136</sup> Esto significa que los legisladores tomen conciencia y asuman su responsabilidad al ser integrantes de alguna comisión.

## XXI. LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE (1999)

En esta normatividad se diseña un nuevo proyecto para el funcionamiento interno de las cámaras del Congreso de la Unión. Se plantea reducir el número de las comisiones, en virtud de no ser necesarias. Por tanto, se reubican sus actividades y su personal administrativo en otras comisiones; se redistribuye el presupuesto, se da un impulso al servicio civil de carrera, se incorpora una mesa Directiva, se vigorizan los grupos parlamentarios en una junta de coordinación política, se crean cuerpos técnicos de apoyo, nuevos órganos de dirección y gobierno de las cámaras y el Canal del Congreso, entre otros avances.

<sup>136</sup> Sobre el tema se pueden consultar los siguientes autores: Castelazo, José R., “El reto de los partidos frente al desarrollo político”, *Quórum*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, año 8, núm. 82, junio de 1996, pp. 22 y 23; Webber, Max, *Economía y sociedad*, 1996, trad. Jose Medina Echeverría, Juan Roura Parello, Eugenio Imaz, Eduardo García Máynez y José Ferrater Mora, México, Fondo de Cultura Económica, p. 226; Beloff, *op. cit.*, p. 63.

El buen desempeño dependerá del estímulo que proporcione la actual Legislatura (LVIII).<sup>137</sup> Cabe precisar que, por cuestiones metodológicas y para una mejor comprensión de esta ley se analizará en los siguientes capítulos.

<sup>137</sup> Es necesario comentar que en el primer año de sesiones de la LVIII Legislatura, el PRD presentó 51 iniciativas legislativas (aprobadas 8), el PAN 23 (14 aprobadas), el PRI 31 (aprobadas 2), el Poder Ejecutivo 15 (12 aprobadas), los Congresos estatales 17, como Durango, Chihuahua, Nuevo León, el Distrito Federal, los demás partidos políticos y en conjunto los grupos parlamentarios 41 (aprobadas 21); en el segundo año de sesiones (hasta el 12 de abril de 2002), el PRD había presentado 78 (aprobadas 3), el PAN 80 (aprobadas 11), el PRI 78 (aprobadas 7), el Poder Ejecutivo 12 (aprobadas 4), los congresos locales 21 (aprobadas 4), los otros partidos políticos y demás grupos parlamentarios 79 (19 aprobados). En total, 557 iniciativas legislativas, es decir, en un año y medio casi el total de la LVII Legislatura.