

ALGUNAS CONSIDERACIONES DE CARACTER HISTORICO SOBRE EL REGIMEN INTERNO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

José BARRAGAN *

SUMARIO: 1. Presentación del tema; 2. Hacia un nuevo enfoque metodológico; 3. Breve referencia de sus reglamentos internos; 4. Intento de caracterización general, y 5. Conclusiones.

1. *Presentación del tema*

Por causas diversas persiste el debate sobre la caracterización general que tiene, o debe corresponderle, nuestro Congreso de la Unión. No sabemos a ciencia cierta si pertenece ahora mismo, o alguna vez perteneció, al grupo de asambleas parlamentarias, siguiendo el ejemplo del modelo británico, o si por el contrario se adscribe al grupo de asambleas presidencialistas, por así llamarlas, siguiendo el ejemplo del modelo norteamericano; o si, en su caso, se trata de un sistema mixto, en proporciones a precisar todavía.

La tarea de formular una adecuada caracterización del Congreso mexicano, no es cosa fácil. Se trata de una empresa muy compleja, no sólo porque la materia resulta compleja, sino además porque el Congreso luego se integra en un sistema más amplio, como es el sistema de gobierno, sumándose la problemática, igualmente difícil y compleja, inherente a los otros dos poderes.

Desde luego para estas fechas existe una importante obra publicada, dedicada al estudio de la organización y funcionamiento del sistema federal

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, e Investigador Nacional desde 1984.

mexicano en general, así como al estudio particular de cada uno de los poderes mencionados. Sin embargo, persiste el debate en torno a aspectos concretos de tan amplia materia, siendo uno de esos aspectos el relativo a la caracterización general del Congreso de la Unión.

Pues bien, nosotros en este breve artículo vamos a ofrecerle al lector algunas consideraciones sobre el régimen interior de dicho Congreso. Más exactamente, sobre los diversos reglamentos internos que se han dado a lo largo de su ya secular historia, con la finalidad de aportar la mayor información posible desde esta perspectiva, que es, por otro lado, una de las menos estudiadas.

2. *Hacia un nuevo enfoque metodológico*

No sólo la materia de los reglamentos interiores es una materia poco estudiada, siendo siempre útil y atractiva, sino que permite varios enfoques metodológicos.

Nosotros, bajo el aspecto del método de la investigación, tratamos de hacer hincapié en la necesidad de acercarnos a su estudio, desprovistos de premisas previas, por no hablar de prejuicios.

Una premisa previamente establecida, que hacen suya muchos estudiosos, es la de tomar como cierta la opinión de que el sistema mexicano es igual al sistema federal norteamericano. Otra premisa perjudicial podría ser la opinión, también muy extendida, de que el federalismo mexicano es una creación de la Constitución. Más sutil, pero, asimismo, problemática, es la premisa que nosotros formamos con la lectura de los autores clásicos, que tienen que ver con la materia en estudio, como Montesquieu, como Rousseau, Constant, Bentham, Locke, Francisco Suárez, Francisco de Vitoria, llegando a pensar en que los protagonistas de los grandes cambios políticos, como han sido nuestros grandes Constituyentes, que también leyeron a dichos autores, entendieron de su lectura lo mismo que entendemos ahora nosotros.

Se da por descontado que el provecho de la lectura difiere mucho y, sobre todo, difiere la opinión que cada lector se llega a formar. Ahora bien, tal diferencia aumenta con sólo situar a las lecturas en centurias diferentes. En todo caso y por este motivo nosotros hacemos la recomendación de cambiar de enfoque metodológico; en una primera aproximación conviene tratar

de entender la opinión que se formaron aquellos constituyentes y después, y sólo después, podemos expresar la propia tesis interna.

Las premisas preestablecidas perjudican la labor de búsqueda y de investigación en la medida en que las damos ya por ciertas y definitivas. Ciertamente en el mundo del Derecho hay muchas cosas ciertas y definitivas, es decir, hay muchas verdades. Pero también existen planteamientos poco firmes, o sujetos a debate y constante revisión. El tema federal es uno de esos planteamientos. Es probable que el federalismo norteamericano sí se encuentre suficientemente estudiado. No así el mexicano, el cual suele ser estudiado bajo esa premisa de que es igual al norteamericano, pero al revés, como ya se dijo desde 1823, porque ellos estando separados, se unieron, mientras que México, estando unido, se separó.¹

Como hipótesis de trabajo, las premisas pudieran ser buenas y pudieran conducirnos, entre otros objetivos, a su verdadera comprobación.

En suma, en el fondo no pretendemos recomendar sino la lectura del libro de actas, llamado *Diario de Sesiones*, o *Diario de Debates*, de cada una de las llamadas asambleas constituyentes, tomándola como la principal fuente de investigación para el supuesto de los estudios sobre las materias, a que aquí se hace mención, como es la materia relativa al régimen interno del Congreso de la Unión.

Muy rara vez los autores de Derecho Constitucional citan dicha fuente del *Diario de Debates*. Tampoco la citan las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de nuestros días. Se hace descansar todo el peso de la investigación realizada, en el mejor de los casos, sobre otros autores que, si uno los examina, también se ahorraron el trabajo de fundamentarlas mejor.

¹ Los partidarios de la tesis centralista (formar un gobierno centralizado); así como los partidarios de las tesis unionistas (formar un gobierno ampliamente descentralizado, pero no federal) pensaban así: que México siempre había sido un país unido, desde la Colonia y que si ahora se buscaba la formación de un Estado federal, se iría en contra de la tradición; se estaría imitando a los Estados Unidos de Norteamérica, pero con grandes riesgos de fracasar, porque ellos, estando separados, por el federalismo se unieron; mientras que México, estando unido, por el federalismo, se iba a separar, cuando se requería unidad para hacer frente a España, que deseaba mandar un ejército para la reconquista.

Los famosos votos particulares de Ignacio L. Vallarta son magníficos ejemplos de una forma correcta de trabajar, desde el punto de vista del método.²

Nosotros creemos que debe hacerse un esfuerzo por conocer al Congreso, por estudiarlo, partiendo desde dentro, en primer lugar, desde el punto de vista en que lo debatió la asamblea constituyente de referencia, con sus antecedentes, si los hubiere, hacia anteriores asambleas constituyentes. Aceptar al Congreso tal como fue creado. Y después, si no gusta o no satisface, cambiarlo por otro o proponer dichos cambios.

3. *Breve referencia de sus reglamentos internos*

Planteamiento general

El examen del Congreso de la Unión, desde el punto de vista de sus reglamentos interiores, sólo va a ser un examen parcial o limitado, que deberá complementarse con exámenes realizados desde otros varios puntos de vista, desde el punto de vista de la teoría de la representación y la democracia, por citar un ejemplo; desde la discusión de la teoría de la división de poderes, por mencionar otro ejemplo.

Por otro lado, conviene reconocer que si bien en el reglamento interior se suelen abordar de manera amplia todos los aspectos del régimen interior del Congreso, en ocasiones se han expedido otros varios decretos, que han venido a regular algo que en la práctica se fue viendo como insuficiente o como un vacío legal, de manera que los reglamentos interiores pudieran no darnos la base suficiente para efectuar el examen completo del mencionado régimen interno del Congreso, tal como sucede en nuestros días, con la expedición, paralelamente al Reglamento vigente, de una Ley orgánica.

Sobre este particular, cabe aclarar que nuestro propósito no consiste en intentar enumerar todas esas posibles normas, sino el de tomar en cuenta las más fundamentales y representativas de la materia en estudio. Según esto, tomamos en cuenta la norma o normas por las que se rige la propia asamblea constituyente; la parte de la Constitución que se ocupa de reglamentar los principios de organización y funcionamiento del Congreso de la Unión, así como las normas dictadas para el gobierno de los congresos ordinarios. Todas

² Véase su obra *Cuestiones constitucionales: Votos*, edición de la Imprenta Joaquín Terrazas e Hijos, México, 1894, 4 tomos.

ellas tienen que ver con la actividad del Congreso y con su peculiar forma de trabajar. Todas ellas se complementan entre sí. Pasamos a enumerarlas.

Su breve enumeración

a) *Las normas expedidas por las Cortes españolas de 1810-1813*

Empecemos la lista citando las normas expedidas por las famosas Cortes españolas de 1810-1813. No se trata de una cita erudita. Al contrario, son normas de capital importancia, como iremos viendo.

Dos clases de normas aprobaron dichas Cortes: las normas dictadas para su régimen interno, como es su primer Decreto del 24 de septiembre de 1810, o su Reglamento interior del día 27 de noviembre del mismo año; así como las normas constitucionales, previstas para ser observadas por las Cortes futuras ordinarias, junto con las normas dictadas por estas mismas Cortes para el gobierno de dichas futuras Cortes ordinarias, como es el Reglamento del día 4 de septiembre de 1813. La Constitución es de 1812 y la materia relativa al régimen de las Cortes se encuentra regulada a partir del artículo 27 hasta el 162, además de otros varios, que consagran también principios fundamentales para las Cortes, como es el artículo 15, en donde se recoge el principio de que la facultad para hacer las leyes reside en las Cortes con el rey.³

b) *Las normas expedidas por el bando insurgente*

Nos referimos ahora al Reglamento dado en Chilpancingo el día 11 de septiembre de 1811 por Morelos, lo mismo que a la parte de la Constitución de Apatzingán dedicada a regular el régimen interior del así llamado Supremo Congreso.⁴

³ Congruentes con la recomendación que hemos hecho, por el estudio de estas normas, nada mejor que repasar su *Diario de Sesiones*, el cual comenzó a publicarse por Imprenta Nacional, en Cádiz, desde 1810. Esta edición consta de 21 volúmenes, más uno especial, dedicado a recoger el debate sobre la supresión del Tribunal de la Inquisición. Su título es como sigue: *Diario de las discusiones y actas de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz*.

⁴ Del Congreso de Apatzingán no conservamos íntegro lo que debía ser su *Diario de Sesiones* o *Actas*. Sin embargo, por los estudios realizados por Felipe Remolina

El Reglamento de Morelos consta de una breve exposición de motivos y de 59 artículos, “para el decoro y acierto de las sesiones, y todo lo perteneciente a su policía (gobierno) interior”, según palabras de la exposición de motivos citada.⁵

La Constitución insurgente dedica varios capítulos al régimen interno del Supremo Congreso: el capítulo IV de la primera parte habla de la ley, del artículo 18 al 23; más adelante, el capítulo II de la segunda parte, al hablar de los supremos poderes, se menciona al Supremo Congreso Mexicano como el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo, artículo 44 al 47; y bajo los capítulos III al IX de esta segunda parte se regula lo relativo a la organización y funcionamiento del mismo Supremo Congreso, incluida la materia de la sanción y promulgación de las leyes, del artículo 48 al 131.⁶

c) *Las normas por las que se rigió la Soberana Junta Provisional Gubernativa de 1821*

La Soberana Junta Provisional Gubernativa de 1821 fue la primera asamblea constituyente del México independiente. Como el lector sabe, la Junta provino del llamado Plan de Iguala. Se le encomendó la ejecución de dicho Plan. Estamos a la altura de finales de septiembre de 1821. España pasa por la breve etapa del trienio liberal, que comenzó en 1820, etapa en que se restableció la vigencia de la Constitución de 1812, declarada subsistente para México en 1821.⁷ He aquí un punto de enlace con la obra de las Cortes españolas de 1810-1813. No fue el único.

Roqueñí sobre dicha Constituyente insurgente, consta de su existencia, no obstante las difíciles circunstancias por las que fue pasando, perseguida siempre por el ejército español.

⁵ Ernesto Lemoine Villicaña preparó una edición facsimilar de este Reglamento para la Colección *Manuscrito Cárdenas: Documentos del Congreso de Chilpancingo*, edición del Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1981, pp. 94-113.

⁶ Véase la obra de Ernesto de la Torre Villar: *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano*. México, UNAM, 1978, pp. 380 y ss.

⁷ A veces suele negarse la vigencia de la Constitución española de 1812 en México, cuando en el Archivo General de la Nación se conservan las constancias de cuando fue jurada, y sobre todo, después de tener innumerables testimonios de su vigencia. Dicha Constitución, por otro lado, fue declarada como la primera Constitución para varios Estados, como Jalisco, Zacatecas, Oaxaca, San Luis Potosí, mientras se promulgaba la Constitución propia. Véase nuestro libro *Introducción al federalismo*, México, UNAM, 1978, pp. 139 y ss.

La junta actuará muy al estilo de aquellas Cortes: se reservó el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión; nombró e instaló a la regencia, según la previsión del Tratado de Córdoba (se respeta la grafía de la época)⁸ y lo que es más importante, hará suyo el mismo Reglamento de las Cortes de 27 de noviembre de 1810, con muy pocas e insignificantes modificaciones. El dictamen de la comisión, que examinó esta materia, decía:

“que era de parecer se adoptasen los Reglamentos que las Cortes hicieron para su gobierno interior en 24 de noviembre de 1810 por no ser tan análogo el posterior de 4 de septiembre de 1813... con la advertencia de que debe subrogarse el nombre de la Junta al de Cortes donde quiera que éste se encontrase en los Reglamentos.”⁹

La fecha del 24 de noviembre es la fecha del dictamen, ya que en realidad como lo hemos explicado nosotros en el libro *Introducción al federalismo*, publicado por la Universidad en México, 1978¹⁰ dicho Reglamento no se aprobó sino hasta la sesión del día 27 del mismo mes.¹¹ Se aclara también que no se sugiere la adopción del Reglamento de 1813, porque éste “no era análogo”, es decir, se había dado para el régimen de unas Cortes ordinarias. En cambio, el primero correspondía a unas Cortes soberanas, como lo era la Junta.

d) *Las normas correspondientes al Primer Congreso Constituyente Mexicano*

La misión de la Soberana Junta Provisional Gubernativa era la de “reunir Cortes”, en palabras del Plan de Iguala. Elaboró, en efecto, la convocatoria y se reunió lo que conocemos como Primer Congreso Constituyente Mexicano, desde el día 24 de febrero de 1822.

Por lo que toca a nuestro tema, cabe decir que se rigió en todo según lo previsto en la Constitución de 1812, según lo comprobamos por la lectura

⁸ De esta Junta sí conservamos un libro de Actas o *Diario de Sesiones*, que nosotros preparamos para su publicación facsimilar en la Colección de *Actas Constitucionales Mexicanas*, I Volumen, México, UNAM, 1980.

⁹ Véase esta cita en su *Diario de Sesiones*, ya citado, p. 17.

¹⁰ Véase la nota 12 en el libro *Introducción al federalismo mexicano*, ya citado *supra* nota 7, p. 6.

¹¹ Véase su *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz*, ya citado. Tomo I, p. 108.

de su *Diario de Actas*¹² y el Reglamento de 1813. Y, por su parte, expidió un extenso Reglamento interior el día 25 de abril también para su gobierno interior.¹³

Esto es, desde el día 24 de febrero de 1822, hasta el día 30 de octubre del mismo año, fecha en que fue disuelto por Iturbide; y desde el día 7 de marzo de 1823, fecha de su reinstalación hasta el día 24 de abril del mismo año de 1823, se rigió por las previsiones constitucionales provenientes de Cádiz y el Reglamento de 1813, también oriundo de Cádiz. Luego, el Reglamento aprobado el día 25 de abril de 1823 estuvo en vigor hasta el día 30 de octubre del propio año de 1823. La vida de este Congreso fue muy difícil y accidentada, lo cual explica el curso, también difícil, de su actividad, reflejada en su regulación interior.¹⁴

e) *Las normas correspondientes al Segundo Congreso Constituyente Mexicano*

El mismo día en que se estaba autodisolviendo el Primer Congreso Constituyente Mexicano, comenzaron las juntas preparatorias del Segundo Congreso Constituyente, las cuales se efectuaron según las previsiones de la repetida Constitución de 1812, la cual ha estado en vigor durante toda esa etapa, a partir de 1821. Y junto con las previsiones constitucionales se aplicaron también las del Reglamento de 1813, ya citado. Este Congreso no se dio ningún Reglamento para sí. Ahora bien, sí expidió un magnífico Reglamento para los futuros Congresos ordinarios, que lleva la fecha del día 23 de diciembre de 1824, el cual estuvo aplicándose, no obstante la promulgación de una nueva Constitución, como la de 1857, hasta el 20 de diciembre de 1897.

f) *El reglamento de 1897*

Como lo acabamos de indicar, no será sino hasta esta fecha de 1897, en que el propio Congreso ordinario se da un nuevo Reglamento, muy extenso

¹² De este primer Constituyente no conservamos todos los libros relativos a su *Diario de Sesiones*, pero sí algunos que nosotros preparamos para su inclusión en la *Colección de Actas Constitucionales Mexicanas*, Tomo II, Volúmenes del I al IV.

¹³ Este Reglamento se puede consultar en la *Colección Legislativa* de Dublán y Lozano, Tomo I, p. 635.

¹⁴ Véase esta problemática en nuestro libro *Introducción al federalismo mexicano*, ya citado, pp. 67 y ss.

de 199 artículos, el cual estuvo en vigor hasta la publicación del Reglamento del día 20 de marzo de 1934, todavía en aplicación junto con la ley orgánica de 1979.

g) *Otras normas reglamentarias*

Aunque ya advertimos que la enumeración no pretendía ser completa, sino que únicamente buscábamos tomar en cuenta los más representativos, conviene recordar que cada uno de los congresos constituyentes, posteriores a 1824, podían fijar las reglas de su actividad interna, como se hizo en 1842; que hubo varios proyectos que se quedaron en el tintero, por así decirlo, como sucedió con un proyecto de 1837 y otro de 1877; en fin, es importante señalar que algunos de los reglamentos citados sufrieron algunas reformas como es el caso del actualmente en vigor.

Por ello, al tratar de señalar las notas características del régimen interior de los congresos mexicanos, también haremos mención a algunos decretos, como aquellos en que las asambleas constituyentes se declaran legítimamente constituidas, o formular alguna declaración especial de principios, entre cuyos principios sobresale el relativo a que en dichas constituyentes se encuentra depositada, en toda su plenitud, la soberanía nacional.

4. *Intento de caracterización general*

La enumeración de las principales normas reglamentarias por las que se han gobernado las asambleas constituyentes y los congresos ordinarios sirve, no sólo para apreciar el trazo de su evolución, sino también para determinar si la caracterización general, que ahora nos proponemos realizar, tiene o no suficiente sustentación.

a) *El aprendizaje en las Cortes españolas*

La primera nota, la más manifiesta, es sin duda la de su origen español. Los mexicanos aprendimos el quehacer legislativo en las Cortes españolas de 1810-1822; sin olvidar las primeras Cortes ordinarias de finales de septiembre de 1813 y 1814 hasta la expedición de los Decretos de Valencia, aboliendo la obra de las Cortes de Cádiz.¹⁵

¹⁵ Véase a Diego Sevilla Andrés en su *Historia política de España 1800-1973*, Editora Nacional, Madrid, 1973, p. 63.

A estas Cortes españolas, diferentes totalmente respecto a su composición y a su encomienda, acudieron un número de mexicanos que anda alrededor de 70; de los 70 fueron 21 a las Cortes Constituyentes de 1810-1813, las cuales estuvieron sesionando casi siempre durante todo el día por un espacio completo de tres años consecutivos.

Dichas Cortes Constituyentes han sido, aunque no lo reconozcan del todo los autores españoles contemporáneos, como se los ha reprochado Diego Sevilla Andrés,¹⁶ una de las asambleas históricas más importantes de todo el parlamentarismo; por su crecido número que osciló entre 308 y 291;¹⁷ por su composición, ya que para Solís hubo hasta 90 eclesiásticos, entre ellos seis obispos, veintiún canónigos y tres inquisidores; 56 juristas, de los cuales 22 eran fiscales; 39 militares, entre hombres del ejército y nueve de la marina; 14 eran de la nobleza; 15 catedráticos de Universidad; 49 altos empleados de la burocracia; ocho comerciantes, y 20 sin profesión.¹⁸ La composición de los mexicanos que nosotros estudiamos en la tesis presentada en Valencia para el doctorado era la siguiente: de los 21 diputados asistentes, 14 eran eclesiásticos, dos comerciantes, un abogado, dos funcionarios y dos militares.

Desde luego, también hubo representantes por Guatemala, por la Nueva Granada, por Perú, Argentina, Venezuela, Santo Domingo, Puerto Rico y aun por Filipinas.

Entre los personajes más famosos de aquellas Cortes, sin desmerecer lo más mínimo respecto de los españoles peninsulares, habrá que contar siempre a Miguel Ramos Arizpe, Guridi y Alcocer por México; a Mejía Lequerica por la Nueva Granada, y Vicente Morales Duárez por el Perú.

La obra realizada por aquellas Cortes verdaderamente revolucionarias, fue inmensa, de primera magnitud; ahí está, por ejemplo, el famosísimo Decreto de 10 de noviembre sobre la libertad de imprenta, que les valió el mote de liberales, aplicado tanto a los diputados como a las Cortes, según testimonio de *El Español*, que se editaba en Londres; un Decreto que Ramos

¹⁶ *Ibidem*, pp. 23 y ss.

¹⁷ Datos tomados de Diego Sevilla Andrés, ob. cit., pp. 57 y 58.

¹⁸ *Ibidem*.

Arizpe recordaría con orgullo, porque ningún diputado por las Américas votó en su contra.¹⁹

Entre su grandiosa obra, cabe destacar otro Decreto trascendental, el de la Supresión de los Señoríos de 1811, por el que se produjo nada menos que la más importante nacionalización del poder político y del poder económico (la propiedad) de todos los tiempos, a excepción de la que se practicó en los regímenes comunistas y socialistas; la nación (no el Estado) recuperó todo su poder político sobre toda la extensión de su territorio y se abolió el sistema de propiedad medieval del Señorío, pasando a la Nación.

Todos estos Decretos y otros muchos de no menor importancia, como el de la supresión de la tortura y de toda clase de malos tratamientos de 1811, aprobado con las máximas solemnidades y una mayoría absoluta de todos, sin excepción, los diputados; como el Decreto de abolición del Tribunal de la Inquisición, por ser incompatible con la Constitución; todos estuvieron vigentes en México durante casi todo el siglo XIX, como lo atestiguan las Colecciones de Leyes oficiales de Galván, de Manuel Dublán y José María Lozano, o de Brito.

Y entre esos Decretos vigentes en México está el que promulgó la Constitución de 1812 y los Reglamentos para el gobierno interior de sus Cortes, tomados literalmente como propios por la Soberana Junta Provisional Gubernativa de 1821, y por los dos primeros Constituyentes de 1822-1824.

Nosotros pensamos que esta vinculación con Cádiz, con la obra de aquellas Cortes se encuentra perfectamente documentada. Sin duda, debe haber otras influencias, pero no creemos que sean tan intensas y profundas y, sobre todo, que puedan documentarse tan profundamente como la española de Cádiz, por lo que aquí llevamos dicho, o por lo que hemos escrito en otros libros nuestros, especialmente en el libro primero de una colección de tres que se intitula *El Senado Mexicano*, editado en la Cámara de Senadores, México, 1989, en donde se estudia el proceso de formación de esta Cámara entre 1800 y 1825.

¹⁹ Véase nuestro libro *Temas del liberalismo gaditano*, México, UNAM, 1978, en donde le dedicamos el capítulo primero a examinar este Decreto de la libertad de imprenta.

b) *El Congreso y la soberanía*

Yendo a un examen más de detalle, otra nota que encontramos es el proceso de la recepción de la soberanía nacional hacia el interior de las Cortes españolas en el periodo de referencia, y hacia el interior de nuestros Congresos.

En efecto, la recepción de la soberanía por parte del Constituyente es total, omnicomprendiva. Se recibe por delegación del pueblo y se administra a favor de los intereses del mismo pueblo, de manera absolutamente discrecional por las Cortes o Congreso, la manifestación, la exigencia más inmediata de esta soberanía depositada en el cuerpo legislativo constituyente de representación nacional, es la del juramento de reconocimiento y obediencia que deben prestarle, con la mayor solemnidad, todos y cada una de las autoridades y el pueblo entero.

Este punto no se encuentra documentado en los Reglamentos formales, sino en sendos Decretos especiales que se expidieron al efecto. Véase, por ejemplo, el Decreto de 24 de septiembre de 1810 respecto a las Cortes de Cádiz: "que reside en ellas la soberanía nacional", se dice en este Decreto.²⁰ En este mismo Decreto viene la fórmula del juramento que la Regencia debía prestar.²¹

En México, basta ver el nombre que asume la Junta de 1821, que es el de Soberana y releer las actas de sus dos juntas preparatorias celebradas el día 22, la primera, y el día 25 la segunda; en esta última se tomaron varios acuerdos fundamentales, entre los que se encuentra el relativo a que la Junta "tendrá exclusivamente el ejercicio de la expresión nacional", es decir, de la soberanía nacional "hasta la reunión de las Cortes";²² que se reservaba en particular el ejercicio de todas las facultades que la Constitución de 1812 le asignaba a las Cortes,²³ sin perjuicio de los restantes atributos de la soberanía, como el de nombrar la Regencia y habilitar a las demás autoridades.

²⁰ Véase este Decreto en Diego Sevilla Andrés, *Constitución y otras leyes y proyectos políticos de España*, 2 tomos, citada en Tomo I, p. 91.

²¹ *Ibidem*, p. 92.

²² Véase en su *Diario de Sesiones*, ya citado, pp. 4 y 5.

²³ *Ibidem*, p. 4.

Más adelante, durante la sesión del día 3 de octubre se discutió lo relativo a los juramentos que debían prestar las diversas autoridades.²⁴

Por lo que mira al Primer Congreso Constituyente Mexicano, pueden repasarse los acuerdos de referencia tomados durante la sesión del día 24 de febrero de 1825, fecha de su solemne instalación; el primer acuerdo es la declaración de estar legítimamente instalado como "Soberano Congreso Constituyente Mexicano"; el segundo acuerdo fue la declaración de que la soberanía reside esencialmente en la nación; y más adelante se aclara por otro acuerdo expreso que dicha soberanía nacional "reside en este Congreso Constituyente".²⁵

Las mismas solemnidades, los mismos acuerdos se tomaron por parte del Segundo Congreso Constituyente Mexicano de noviembre de 1823 a diciembre de 1824, pese a los problemas especiales que se suscitaron en su seno respecto a su verdadero carácter, sobre si era una reunión de diputados nacionales o una reunión de delegaciones estatales, según lo hemos examinado con todo detenimiento en nuestro libro *Introducción al federalismo mexicano* ya citado.²⁶

Hemos querido insistir en la semejanza de los pronunciamientos entre los que hicieron las Cortes españolas y los primeros cuerpos Constituyentes mexicanos. La Junta Nacional Instituyente, en cambio, nunca hizo tales declaraciones y por lo que se dice en los debates que esto suscitó, sabemos que nunca se le reconoció carácter alguno de representatividad y, por lo mismo, se le negó el atributo de la soberanía y jamás se le reconoció ni se le juró obediencia.²⁷

Hasta ahora estamos frente a asambleas especiales o constituyentes. No son las asambleas ordinarias. Sin embargo, nosotros queremos destacar la mención de la soberanía, atribuida a dichas asambleas constituyentes, no sólo para determinar con mayor facilidad el origen de las doctrinas de esta so-

²⁴ *Ibidem*, pp. 20 y 21.

²⁵ Véase en su primer volumen de *Actas*, ya citado, p. 8.

²⁶ Véase en pp. 174 y ss.

²⁷ Véase en nuestro libro ya citado, *Introducción al federalismo*, pp. 95 y ss. Su *Diario de Sesiones* también fue incluido por nosotros en la *Colección de Actas Constitucionales Mexicanas 1821-1824*, ya citados, en donde puede consultarse.

beranía, origen español en nuestra opinión,²⁸ sino también para poder comparar la forma en que una y otra asamblea (la constituyente y la ordinaria o constituida) son soberanas. Más aún, para poder explicarnos el porqué dicha soberanía reside con un grado especial de preeminencia en los congresos ordinarios frente a los otros dos poderes.

Unas y otras asambleas coinciden en el punto relativo a la idea de la representación nacional: ambas clases representan a la nación y son electas popularmente. Y por este carácter de “representación nacional”, se ostentan como soberanas.

Ahora bien, insistimos en que la soberanía figura como nota característica, no porque los otros dos poderes no sean poderes soberanos, sino porque el congreso ordinario (no digamos el constituyente) es soberano con cierta preeminencia, según se deduce si recordamos que le toca hacer efectiva la responsabilidad en que incurran los otros dos poderes.

c) *El Congreso como representación*

La idea de la representación, como decíamos, es el punto de hermanamiento entre las asambleas constituyentes y las asambleas ordinarias: unas y otras se legitiman haciendo referencia a la misma fuente de su origen, al pueblo que las eligió, asumiendo su representación, o para que asumieran su representación.

Sin duda alguna, la teoría democrática, *per se*, exigiría la ausencia de la representación. Con todo, el ejercicio de la democracia directa resulta imposible en nuestros días. De aquí, entonces, la necesidad de una representación y la legitimación de los respectivos procesos electorales.

La idea de la representación figura como una nota más de las que caracterizan a nuestros congresos. Pero existen varias formas o clases de representaciones, algunas tan trascendentes que su carácter determina el carácter de todo el cuerpo legislativo, o el de alguna de sus cámaras. Basta examinar el carácter de la representación que asumen los parlamentarios británicos,

²⁸ Véase esta problemática en Diego Sevilla Andrés, *Historia política de España 1800-1973*, ya citado, pp. 50 y ss.

o las cámaras británicas frente a las asambleas francesas o las italianas; o frente al Congreso norteamericano.

Con frecuencia los autores toman en cuenta nada más o, principalmente, este carácter de la representación para definir el carácter de toda la asamblea e inclusive, el carácter general de todo el sistema. Y así se suele afirmar que México se adscribe mayormente al régimen de un modelo tal o cual.

Por ejemplo, cuando se analizan los rasgos fundamentales del Ejecutivo mexicano, se le acerca mucho al sistema presidencialista, tomando poco o nada en cuenta, algunas notas propias de regímenes parlamentarios. En cambio, cuando se analizan los rasgos fundamentales del Poder Legislativo, aunado a las circunstancias de la existencia de un partido político ampliamente mayoritario hacia el interior de todos los poderes públicos, se le acerca al régimen de los modelos parlamentarios, pese a la posible contradicción.

Se insiste mucho en que el mexicano ha seguido el ejemplo del federalismo norteamericano. De manera que, en conjunto, prevalecen los rasgos del presidencialismo. Sin embargo, las notas esenciales que sugieren los diversos reglamentos internos, como los ya citados de los congresos mexicanos, no se corresponden con dichos rasgos presidenciales, sobre todo, si apreciamos debidamente, como conviene, que la fuente doctrinal de tales reglamentos interiores es fuente española.

He aquí una cuestión seria, poco estudiada, muy difícil de resolver, porque, aún aceptando la presencia de la influencia española, habría que comenzar por esclarecer el carácter de sus propias Cortes. Desde luego, una vía para entender ese carácter podría ser el examen de la representación que asumen.

Ahora bien, ¿podría explicarse el carácter de dicha representación, tomando en cuenta nada más la lectura de los grandes teóricos franceses, como Montesquieu y Rousseau? Si así fuera, llegaríamos a la conclusión, como hacen algunos autores, españoles y mexicanos, de que la representación consagrada en el constitucionalismo español y en el mexicano, es una representación que responde a las doctrinas de tales grandes autores. Lo cual no es del todo cierto, o no es nada cierto, si el examen lo hacemos desde la perspectiva de los debates históricos, habidos precisamente en el interior de las constituyentes, como las Cortes de 1810-1813; o los Congresos mexicanos del periodo de 1821-1824.

Hay un gran debate sobre la idea de la representación en ambos casos. Se discuten los términos de la doctrina. Se discuten las fórmulas prácticas en que debe materializarse la doctrina. Y, durante las sesiones de las Cortes de Cádiz, lo mismo que durante las sesiones del periodo mexicano, se discutieron estos puntos, haciendo referencia a la tradición histórica de las Cortes estamentarias españolas, de donde Inglaterra tomó ejemplo (en opinión de algunos diputados gaditanos) y haciendo referencia a las doctrinas de la representación democrática, rechazándose expresamente las doctrinas de Rousseau, por conducir a “la tiranía democrática”.²⁹

Se debaten todos los extremos, teóricos y prácticos: si podían o no las Cortes hacer modificaciones esenciales sobre el particular; si debían aceptarse las ideas democráticas en toda su extensión o había que adecuarlas (limitarlas); sobre cuáles debían ser los sistemas electorales a consagrar, entre los sistemas directos y los indirectos y a qué clases de personas otorgarles el derecho de voto; sobre el modo de organizar la representación, si en un congreso unitario o, por el contrario, si se aceptaba la doble cámara, etcétera.

El debate a que nos referimos se presentó en muchísimas ocasiones, incluso desde que la Junta Central hizo la correspondiente convocatoria a Cortes.³⁰ Mencionamos, como ejemplos importantes de estos debates, cuando se discute el problema de la soberanía según la redacción del artículo 3 del Proyecto de Constitución (de la de 1812); cuando se discutió el artículo 22 del mismo Proyecto y demás artículos relacionados con el problema de las castas,³¹ y, desde luego, cuando se debatió la materia de Cortes del mencionado Proyecto de Constitución.

En México, se debatió con motivo de la convocatoria que debía efectuar la Soberana Junta Provisional Gubernativa, porque Iturbide quería reunir unas “Cortes” parecidas a las Cortes estamentarias tradicionales y la Junta proponía unas “Cortes más democráticas”;³² cuando el Primer Congreso Constituyente se preguntaba sobre si podía o no apartarse de lo establecido

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ Véase José Barragán, *Temas del liberalismo gaditano*, ya citado, en donde se dedica el capítulo segundo al estudio de este tema.

³¹ *Ibidem*, pues el capítulo tercero está dedicado al examen de esta cuestión.

³² Este punto lo hemos estudiado nosotros en el libro *Introducción al federalismo mexicano*, ya citado.

por el Plan de Iguala (que era lo que deseaba Iturbide); sobre si debía formar un imperio o una república, cuestiones que le valieron su disolución por parte de Iturbide en octubre de 1822; cuando el Segundo Congreso Constituyente debatió las limitaciones impuestas a los poderes de algunos de los diputados electos por Jalisco, Yucatán o Zacatecas.³³

Muchas son las enseñanzas del debate histórico reseñado. Cada uno de nosotros, al examinarlo, haremos una lectura diversa, sin duda. Con todo, en nuestra opinión, queda claro que el contexto general del debate es el mismo en Cádiz que en México. Con otras palabras, el debate de los congresos mexicanos del periodo de referencia de 1821-1824 se sitúa sobre las mismas doctrinas y los mismos extremos examinados en Cádiz. Se aprueban, porque existe la mayoría requerida, las ideas sobre la democracia, o sobre que el órgano de representación nacional fuera democrático; se discrepó sobre la forma monárquica (que sí prospera en España) y la forma republicana triunfante en México; en ambos casos se rechazó la doctrina de Rousseau; respecto del Senado, no existe una teoría especial o propia de la existencia de un Senado norteamericano, es decir, no existe una teoría del Senado Norteamericano; cuando se piensa en el Senado, se hace porque se busca que una determinada clase social pueda o no tener representación en el Poder Legislativo; o en que una determinada idea pueda ser representada a través de dicha Cámara, tal como lo hemos examinado nosotros en el libro citado sobre *El Senado Mexicano*.³⁴

Queda claro, sobre todo, que las ideas aprobadas en México, incluidas las ideas relativas al Senado, provienen de Cádiz.

i) La representación democrática

La preocupación dominante en Cádiz y en México fue la idea de representar a la democracia, de representar al pueblo o la nación, en expresiones frecuentes de los debates.

En Cádiz no prosperó la idea republicana; no fueron consecuentes con el principio de la igualdad, puesto que no se otorgó el derecho del voto a las

³³ *Idem.*

³⁴ Nos referimos al tomo primero de una Colección de tres, el cual nos tocó preparar a nosotros y se lo dedicamos al examen del proceso de formación del Senado mexicano.

castas; y hubo otras limitaciones importantes. Sin embargo, allí comenzó el sufragio universal y la formación de unas Cortes esencialmente diferentes a las tradicionales.

En México, en cambio, triunfan las ideas republicanas y se amplían los márgenes de la democracia.

Los reglamentos internos de las Cortes y, en su caso, de nuestros congresos, reflejan con gran fidelidad estas ideas de una representación democrática, consagrando un quehacer democrático, según lo vamos a examinar más adelante, no obstante que en México se establecerá un Senado, motivado por una cierta e importante modalidad de la representación.

ii) La representación institucional

Los debates, sin discutir el anteriormente mencionado principio de la representación democrática, que se le da a las Cortes o al Congreso mexicano, sí se ocupan de admitir o rechazar la representación de otros intereses, diversos al interés popular o nacional.

Por ejemplo, se rechazó, como hemos dicho, la posibilidad de que subsistiera la representación por clases sociales, al estilo en que antes se hacía por estamentos. Pero había otros intereses, de naturaleza diferente, a discutir, para ver si necesitaban o no de una representación especial, a través de una segunda cámara, o de un Senado.

Al Senado, como instancia especial, unas veces se le mencionó para que a través de él se pudiera llevar la representación de las clases nobiliarias; otras veces se le mencionó simplemente como para hacer del Senado un órgano consultor, un Consejo, y otras veces se le citó para usarlo como órgano de representación del interés institucional que lo mismo podía consistir en representar a una provincia, a un Estado e inclusive a un municipio.

En México se suele afirmar que el Senado es la genuina representación del interés federal: de los Estados miembros de la Unión (1824-1853) o de la Entidad federal (1875 a la fecha). Por esta especial naturaleza del interés institucional, que representa, se ha conservado el principio de su composición (dos senadores por cada Estado), así como el principio de atribuirle algunas facultades especiales.

Más aún, al comienzo, debido a esa misma caracterización, variaba la forma de elegir a los senadores: que se hacía por medio de las legislaturas estatales. He aquí una representación perfecta de un interés institucional paralelamente a la representación del interés democrático, por así decirlo.

Se insiste en que el Senado mexicano, sobre todo, testimonia la influencia norteamericana. Esto no está suficientemente probado a la luz del debate histórico, como lo hemos explicado en otro lugar. En todo caso, los propósitos de darle al interés institucional una representación no trascendió nunca a los Reglamentos interiores, o al quehacer parlamentario de nuestro Congreso, que fue y sigue siendo igualitario, horizontal o plenamente democrático.

Con otras palabras, la idea de la representación democrática, que sí excluye a la representación estamentaria, ha podido ser compatible con la posibilidad de coexistencia con otras ideas de representación institucional. Y para probarlo, bastaría, entre otras cosas, recordar que la misma Cámara de Diputados mexicana actuaba votando por legislaturas, es decir, representando no al pueblo, sino a cada Estado: (Votaciones para elegir Presidente, Vicepresidente y Magistrados, según la Constitución de 1824).

iii) La representación democrática del Senado

Es otra posibilidad: que el Senado obedezca también a una representación democrática. Esto es, que el Senado represente a toda la nación como lo representa la Cámara de Diputados. Es la situación predominante a raíz de que se extendió el sufragio universal y directo a la elección de los Senadores. Estos son electos por el pueblo, en lugar de serlo por conducto de las legislaturas, como lo prevenía la Constitución de 1824.

Esta representación democrática del Senado es tan importante que, de hecho y por derecho, se asimila casi hasta identificarse con la otra Cámara. En nuestra opinión, la similitud es tan grande, que desaparecen todas las anteriores diferencias. El Senado, en este caso, se convierte en una Cámara de Revisión, aclarando que lo es en el mismo sentido en que la de Diputados es Cámara Revisora del Senado. El Senado se mantendría, entonces, por la simple necesidad de hacer pasar a las leyes por una doble instancia de aprobación. Lo cual es garantía de buena labor legislativa.

Ahora bien, la teoría de una representación democrática del Senado; la exigencia derivada de la naturaleza de una Cámara Revisora nos conducen

a la conclusión de que la composición del Senado deberá ser democrática: esto es, el número de senadores deberá fijarse por los mismos criterios que se toman en cuenta para determinar el número y la composición de la Cámara de Diputados.

La supresión del modo especial de elegir senadores de la Constitución de 1824 (dos por cada Estado); la supresión de la idea de representar algún interés institucional especial que ya no se recogió ni en la Constitución de 1857, la cual no incluyó al Senado en su texto original, ni la vigente de 1917, avalan nuestra opinión favorable a una total caracterización democrática del Senado actual. Lo cual es compatible con la asignación de facultades exclusivas a favor de una y otra cámara, como sucede ahora mismo.

d) *El quehacer democrático*

Contrariamente a lo que sucedió en los mismos textos constitucionales, en los reglamentos interiores prendieron, de manera inmediata y de manera completa, las ideas democráticas. La idea principal inherente a las Cortes, o al Congreso era la de que se iba a representar a la nación, entendida ésta como los habitantes asentados en un determinado territorio, en palabras pronunciadas por el mexicano Guridi y Alcocer tanto en Cádiz como en México, a propósito del debate sobre la soberanía nacional.

Durante los debates sobre la representación nacional se insistía en el rechazo, que fue unánime del mandato imperativo, propio de los diputados a las Cortes tradicionales estamentarias. La representación nacional se opone, en opinión del debate, a la representación del interés de clase, que impongan un mandato imperativo. Quizás por ello se acepta el que la representación nacional coexista, como compatible, con la representación de algún interés, como el institucional encomendado al Senado, por citar un ejemplo.

La representación nacional debía ser compatible con los intereses partidarios, o con lo que estuviera detrás de cada persona de los diputados (Iglesia, si era eclesiástico, Ejército, si era militar); el partido liberal frente al partido conservador, por así decirlo, pues se empieza a percibir su diferente afiliación ideológica.

De hecho, la representación nacional fue compatible durante todo el siglo pasado con los partidos políticos, que ya trabajaban fuera y dentro del Congreso de la Unión; fue compatible hasta la publicación de la vigente Ley

orgánica de 1979, por no salirnos de los márgenes formales de la legislación, que venimos examinando.

Dicha Ley orgánica se apartó por completo del estilo de los reglamentos anteriores, inclusive del reglamento de 1934, todavía subsistente, muy a pesar suyo.³⁵ Esta Ley, desde el punto de vista de la normatividad consagrada por los reglamentos, aparece como contraria a la representación nacional y a la pluralidad, por la sencilla razón de que establece principios de gobierno interior, de organización y funcionamiento del Congreso, desconociendo la separación de los partidos políticos y sus grupos sobre las cámaras, y por el hecho que hemos podido comprobar de cómo el interés partidista puede sobreponerse al interés nacional.

De conformidad con los reglamentos interiores, incluido el que ahora sigue en vigor (y sigue en vigor porque no hubo tiempo para reformarlo en todos sus pormenores en 1978), toda la actividad del Congreso gira en torno al pleno. Todas las cosas pasan, o deben pasar por el pleno. Todos los asuntos que tienen que ver con el Congreso y por lo mismo llegan hasta sus oficinas, deben someterse al pleno. Todas las comisiones, incluida la Gran Comisión, carecen de facultades sustantivas, o de facultades que no sean de "instrucción" de un expediente, que necesariamente y sin excepción de ninguna clase, deberá someterse al pleno.

La máxima autoridad del Congreso, como es la de su presidente, que legalmente lo representa para todos los efectos de comunicación con los otros poderes, conjuntamente con la firma de los secretarios, es una figura casi decorativa, con funciones importantes, sin duda, pero todas ellas encaminadas hacia la coordinación del debate y la acción fundamental del pleno. Y dicha presidencia sólo duraba y sólo dura, por lo que toca al reglamento, un mes. Sobra advertir que la presidencia, al igual que todos los demás encargos (que no cargos) del Congreso son de elección por el pleno, de manera absolutamente democrática.

La Ley orgánica de 1979, en cuyo examen no pretendemos entrar ahora y que citamos nada más para contraponer algunos de los puntos, que venimos estudiando, no hizo sino legalizar algunas prácticas, que ya se venían imponiendo en el quehacer parlamentario del Congreso; no hizo sino legali-

³⁵ Queda pendiente el estudio de la naturaleza del reglamento interno frente a la Ley orgánica de 1979. En mi opinión, tienen exactamente el mismo rango.

zar algunas figuras ya consagradas por tales prácticas, como era y es la figura de los líderes camarales. Dichas prácticas, dichas figuras, por desgracia ni siquiera desde el punto de vista de la democracia hacia el interior de los mismos partidos (de todos los partidos) han encontrado verdadero sustento, representan una reacción muy violenta a esa vieja y secular tradición de democracia en el quehacer parlamentario del Congreso de la Unión, expresión genuina del interés nacional, que se sobreponía a todo otro interés, incluido el interés partidario que no necesariamente coincide, ni ha coincidido, con el interés nacional.

5. Conclusiones

El carácter de este artículo nos impone un término, al que ya hemos llegado con este rubro de conclusiones. Sin lugar a dudas, la conclusión fundamental está condicionada por la manifiesta carencia de estudios sobre el Congreso mexicano. Es mucho más lo que nos falta por estudiar que lo hasta ahora estudiado.

Este trabajo no es sino un intento de acercamiento, bajo una perspectiva de análisis muy limitada, al conocimineto de tan importante institución, en momentos en que existen propósitos y preparativos para introducir reformas a su régimen interior. En el fondo, nuestra recomendación más encarecida es la de tratar de hacer nuestros estudios mediante la consulta de la más amplia información disponible y a nuestro alcance y que, entre dicha información, no falte la consulta de los respectivos *Diarios de Debates*. No son la fuente única, pero sí la que nos acerca más a lo que cada asamblea constituyente quiso hacer del Congreso mexicano.

Con el debido respeto a quienes opinan otras cosas, nosotros aquí hemos visto que las normas principales que han servido para el gobierno interior del Congreso, toman su origen de una asamblea constituyente española, aclarando que en aquel entonces lo que ahora es México pertenecía a España, y por ello mismo se envió a Cádiz una muy numerosa y magnífica representación de diputados.

La institución de Cortes, por un lado, o de Congreso, por otro, es una idea ampliamente debatida, a la luz de la doctrina en voga, a la luz de la experiencia histórica, grande o pequeña, que se tenía sobre el particular. El debate muestra el rechazo de unas doctrinas, la aceptación de otras y, desde luego, la ausencia de algunas cosas que suponemos, a veces, ya cono-

cían. Entre las doctrinas rechazadas, está la doctrina de Rousseau; entre las doctrinas revividas, están las pertenecientes a la Escuela de Salamanca, sobre la soberanía, sobre la democracia y la representación.

Entre las experiencias históricas que se rechazan, está la relativa a Cortes por estamentos, o el rechazo definitivo a una representación por clases sociales, según el concepto que entonces se tenía de esta materia; también se rechazó el principio del mandato imperativo. Se aceptaron los principios de la soberanía nacional, de donde brota el de la representación nacional, encomendada al cuerpo legislativo, y el principio de representar el interés nacional, como guía fundamental para los diputados y senadores.

Como el nuestro es un mero acercamiento, faltó estudiar la materia propiamente dicha de que se ocupan los reglamentos internos del Congreso. Ello, sin embargo, no ha sido obstáculo para intentar una caracterización de dicho Congreso, partiendo desde su interior y a la luz del comportamiento de las asambleas constituyentes y de los principios consagrados en las Constituyentes, que nos han legado. Según esto, el Congreso mexicano se enclava dentro de la tradición española; es un Congreso que ha guardado siempre una preeminencia soberana tal que le permite enjuiciar a los otros dos poderes, por mencionar sólo una prueba de esa preeminencia soberana: en este extremo se parece al parlamento británico, el cual es un constituyente permanente, o goza de una cierta preeminencia soberana, que no tienen los otros dos poderes, pero a tal situación se llegó por caminos diferentes; es un Congreso de representación popular o nacional, dándoles a estas voces el significado que entonces (1800-1825) tenían; el quehacer del Congreso es plano, horizontal, plenamente democrático, desde sus inicios hasta la promulgación de su Ley orgánica en 1979.