

# Análisis Comparado del Poder Legislativo entre las Constituciones de 1857 y 1917.

Juan Carlos Cervantes Gómez

---

## 1. Constitución de 1857, ¿una constitución parlamentaria?

S

i bien la Constitución de 1857 es la referencia del diseño orgánico previsto en 1917, en el caso del Poder Legislativo ubicamos marcadas diferencias. Es así que la Constitución de 1857 prevé una prevalencia del Poder Legislativo sobre el resto de los órganos del Estado, lo que originó importantes problemas en materia de gobernabilidad; ya que no se contaba con la madurez política para resolver las desavenencias al interior del Congreso, lo que en ocasiones provocaba obstruccionismo en contra de la operación del Ejecutivo.

En el caso de la Constitución de 1917 se observa un Poder Legislativo más acotado, en principio bicameral, lo que implica un debilitamiento de sus facultades. En virtud de que el Poder Legislativo en la Constitución de 1857, contó con preminencia sobre los otros órganos, se consideró que esta Constitución tenía un corte parlamentario. Sobre el particular Edmundo O'Gorman, si bien reconoce que la Constitución de 1857 es una obra por muchos conceptos admirable señala que el Congreso promulgó una Constitución Federal utópica el 5 de febrero, la cual convirtió al Ejecutivo en una especie de engranaje del Legislativo por las excesivas limitaciones que se le impusieron, asimismo destaca que surge en el momento más inoportuno, la vieja solución de la desconfianza excesiva en el hombre y de la confianza extrema en los sistemas.<sup>1</sup>

Sobre el particular David Pantoja Moran comenta que existen evidencias de la intención de los diputados constituyentes del 57 de establecer un sistema de gobierno parlamentario o que al menos contuviera ciertos elementos del gobierno de gabinete, en apoyo a su afirmación presenta ejemplos como el del Diputado Arriaga quien en la sesión del 9 de octubre de 1856, relativa a la discusión de las competencias del Congreso en materia de organización del ejército, consideró que por su gravedad, era indispensable que estuvieran bajo la inspección exclusiva del Congreso, ya que *su resolución*

---

<sup>1</sup> O'GORMAN, Edmundo, Precedentes y sentido de la revolución de Ayutla, en *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, Núm. 16, enero-abril, año 1990, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, p. 95.

corresponde al soberano.<sup>2</sup> Con respecto al corte parlamentario de la Constitución de 1857, Justo Sierra la calificaba de *esencialmente imparlamentaria y parlamentaria accidentalmente*, y afirmaba que sus creadores utilizaron una versión deficiente de la Constitución estadounidense, y si bien se utilizaron las fórmulas de aquella, el espíritu de la Constitución era francés, asimismo agrega que su principal diferencia en la aplicación de la teoría estadounidense, que evidencia su espíritu francés, fue la supresión del Senado, error fundamental en el que no cayó el texto de 1824, ni podía caer dado el sistema federal que se adoptó; por otra parte señala el citado autor que resultó que nuestra Constitución de 57 a pesar de ser en su mayor parte una versión libre de la norteamericana, era mucho más complicada que ésta en aspectos parlamentarios, uno de estos resabios consistía en autorizar la presencia de secretarios del despacho en las sesiones del Congreso, agrega que si bien la Constitución no prohibía esto, en opinión del autor debió hacerlo, por que traía indirectamente a la barra de la Cámara al Presidente bajo el nombre de sus secretarios, o estos venían por sus propios asuntos, como lo hizo el ministro de Comonfort y Lafragua en las sesiones del Constituyente, y entonces el gobierno resultaba parlamentario.<sup>3</sup>

Por su parte Francisco Bulnes, señala que si los constituyentes de 1857 hubieran copiado la Constitución Norteamericana hubieran declarado una parálisis legislativa y se hubiera preservado el antiguo régimen sin reformas, inalterable por la neutralización permanente ocasionada por las voluntades opuestas de las Cámaras que conformaban entonces el Congreso; es por esto que el autor considera que los constituyentes tenían razón aparentemente en rechazar el Senado; no obstante destaca que la condición esencial del sistema federativo es que funcione una Cámara colegisladora compuesta de representantes de las entidades políticas denominadas estados, en la que todos tengan la misma representación; lo anterior siguiendo a los Estados Unidos, país en el que a fin de evitar que los estados de mediana o pequeña población fueran tiranizados por los políticos representantes de las colonias de mayor población; Bulnes agrega que los constituyentes de 1857 no conocieron la significación del Senado Federal de los Estados Unidos, ni se informaron sobre las condiciones que debían llenarse para formar una federación, el autor señala que al eliminar el Senado se suprimió la base del federalismo.<sup>4</sup> Del anterior comentario se desprende que si bien la supresión del Senado en 1857, fue una decisión necesaria para dinamizar al Congreso y fortalecerlo, al grado de darle un tono parlamentario, también con esto se desnaturalizó la esencia federal del Estado que se reinstauró con este mismo texto constitucional.

De acuerdo con Bulnes si bien los preceptos constitucionales de 1857 no autorizaban directamente el parlamentarismo, indirectamente lo sostenían fuera de sus reglas; esta Constitución, otorgaba facultades al Congreso para revocar el mandato del Presidente, destituir a los secretarios del despacho, a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, a los gobernadores, con la simple mayoría de votos, lo que en su opinión ponía

---

<sup>2</sup> PANTOJA MORAN, David, La Constitución de 1857 y su interludio parlamentario en *Historia mexicana* Núm. LVII, Vol. 4, abr-jun. México, 2008, p. 1052.

<sup>3</sup> SIERRA, Justo, *Obras completas*, XIII. *Juárez: su obra y su tiempo*, México, Universidad, Nacional Autónoma de México, 1977. pp. 308-309.

<sup>4</sup> BULNES, Francisco, Juárez y las revoluciones de Ayutla y de Reforma; estudio introductorio y notas: Erika Pani, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 2011, pp. 207-209.

Análisis Comparado del Poder Legislativo entre las  
Constituciones de 1857 y 1917

a todos estos funcionarios a sus pies, al intimidarlos y tiranizarlos, con su poder absoluto, es así que agrega que con tal poder era imposible el ejercicio del federalismo, la democracia y los derechos individuales, porque el gobernado no podía tener derechos cuando el poder de los gobernantes era absoluto.<sup>5</sup> En las anteriores afirmaciones se aprecia el poder que adquirió el Congreso mexicano en 1857, sin que formalmente se estableciera un régimen parlamentario.

Por su parte David Pantoja señala que en la sesión del 3 de junio de 1856, Francisco Zarco consideraba que conforme al Plan de Ayutla, el Congreso tenía el derecho a revisar todos los actos del gobierno, de lo que no podía inferirse que le fuera imposible gobernar, sino que le era menester gobernar con el espíritu de la asamblea, ya que el gobierno deseado por el Plan de Ayutla debía entrar en el orden parlamentario.<sup>6</sup> El autor destaca que derivado de estos ejemplos no queda duda de la simpatía de Francisco Zarco por el sistema parlamentario de gobierno, lo que evidencia la simpatía del Constituyente de 1857 por este sistema.

Señala Frank A. Knapp que desde principios de 1861 hasta el desembarco de las tropas aliadas, empezó de nuevo la incubación del sistema de gabinete modificado; para este autor, éste fue quizá el único periodo durante el cual la práctica de acuerdo con la Constitución se aproximó a lo que los creadores visualizaron; en este periodo se fortaleció el parlamentarismo, con una amplia variedad de expresiones, como por ejemplo las constantes modificaciones en el gabinete, la impetuosidad de los diputados, las frecuentes interpelaciones realizadas a los ministros por el Congreso, en la adopción de la jerga parlamentaria sobre crisis ministeriales, programas de gobierno, jefes de gabinete; asimismo el autor destaca que no fue posible establecer el tema del parlamentarismo durante la época del desembarco de las tropas aliadas, porque esto presionó a los diputados a otorgar poderes extraordinarios a un ejecutivo débil.<sup>7</sup>

De acuerdo con Knapp, la ley había subordinado al Ejecutivo frente al Legislativo y, al menos en teoría, le había hecho impotente si le faltaba la cooperación de la Cámara; ya que el presidente estaba seguro en su puesto y que estaba en libertad de nombrar y remover a sus colaboradores, parecía indispensable una liga ministerial que conectara a los dos órganos para evitar el aislamiento y los inconvenientes originados por el constante conflicto.<sup>8</sup>

De los anteriores cometarios puede concluirse que la mayor diferencia entre la Constitución de 1857 y la de 1917 la encontramos en las características del Congreso emanado de la primera, el cual se contempló como un ente que supeditaba al resto de

<sup>5</sup> BULNES, Francisco Juárez y las revoluciones, pp. 207-209.

<sup>6</sup> PANTOJA MORAN, David, p. 1053.

<sup>7</sup> KNAPP, Jr., Parliamentary Government, Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857: A Forgotten Phase of Mexican Political History, en *The Hispanic American Historical Review* (feb. 1953), pp. 73-74 y 80. Citado en PANTOJA MORAN, David, La Constitución de 1857 y su interludio parlamentario en *Historia mexicana* Núm. LVII, Vol. 4, abr-jun. México, 2008, p. 1069.

<sup>8</sup> KNAPP, Jr., p. 1070.

los órganos públicos; supremacía que fue atemperándose a lo largo de la aplicación del texto constitucional y que finalmente con la Constitución de 1917, se perdería con el establecimiento de la supremacía del Poder Ejecutivo.

### a. La propuesta antiparlamentaria en el proyecto de Venustiano Carranza

No obstante el debate sobre la forma de gobierno en nuestro país no era algo novedoso, este cobró gran relevancia durante el proceso de formación de la Constitución de 1917, debate del cual da cuenta el propio Venustiano Carranza en el mensaje que presentó el 1 de diciembre, en la instalación del Congreso Constituyente, en el cual fijó claramente su posición antiparlamentaria, al señalar que en los últimos años se había discutido sobre este tema, con el fin de *hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia los pueblos latinoamericanos, a saber, el régimen parlamentario*, apreciaciones que desde luego no aceptaba el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y que en esa ocasión quiso exponer ante los constituyentes.<sup>9</sup> En su argumento destacó la opinión de Tocqueville, señalando que en el estudio de la historia de los pueblos de América de origen español observó, que *éstos van a la anarquía cuando se cansan de obedecer, y a la dictadura cuando se cansan de destruir; considerando que esta oscilación entre el orden y el desenfreno, es la ley que ha regido y regirá por mucho tiempo a los pueblos mencionados*. El Primer Jefe señaló que mientras los pueblos latinoamericanos dependían de España, estuvieron regidos por mano de hierro; no había más voluntad que la del virrey; no existían derechos para el vasallo; el que alteraba el orden, no tenía más puerta de escape que la horca.<sup>10</sup>

Carranza señala que cuando las luchas de independencia rompieron las ligaduras que de esos pueblos, deslumbrados con la grandiosidad de la Revolución Francesa, tomaron para sí todas sus pretensiones, sin tomar en cuenta que no contaba con los hombres que los guiaran en esta ardua tarea, y que no estaban preparados para ella. Asimismo agrega que las costumbres de gobierno no se imponen rápidamente y señala que *para ser libre no basta quererlo, sino que es necesario también saberlo ser*. Por otra parte Carranza señaló que en México, desde su independencia hasta ese momento, de los gobiernos legales que habían existido, unos cuantos se apegaron a este principio de respeto al orden, como el de Juárez, y por eso pudieron salir adelante; otros, como los de Guerrero y Madero, sucumbieron, por no haberlo cumplido; pretendieron imponer el orden enseñando la ley, y el resultado fue el fracaso, en relación con esto señaló que si, por una parte, el gobierno debe ser respetuoso de la ley y de las instituciones, por la otra debe ser inexorable con quienes perturban el orden y con los enemigos de la sociedad, ya que sólo así pueden sostenerse las naciones y encaminarse hacia el progreso.

Al referirse a los constituyentes de 1857, señaló que éstos concibieron bien al Poder Ejecutivo, por lo que establecieron que fuera libre en su esfera de acción para desarrollar

<sup>9</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo I, Núm. 12, 1° de diciembre de 1916, Versión facsimilar del Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro 1916-1917, Tomo I, Cámara de Diputados, 2009, p. 267.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

■ Análisis Comparado del Poder Legislativo entre las  
Constituciones de 1857 y 1917 ■

su política, sin mayor limitación que respetar la ley, sin embargo le restaron prestigio, haciendo indirecta la elección presidencial, situación con la que su elección no dependía de la voluntad del pueblo, sino de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales; lo anterior lo contrasta con la elección directa del presidente y la no reelección, conquistas de la Revolución de 1910, las cuales en su opinión dieron, sin duda, fuerza al gobierno de la nación, que con las reformas que propondría coronaría la obra, con lo cual el presidente no quedaría más a merced del Congreso y no se podría tampoco invadir fácilmente sus atribuciones.<sup>11</sup>

Venustiano Carranza consideraba que si se designa al titular del Ejecutivo directamente por el pueblo, y se preveía un contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, se consideraba en forma prudente a las diversas clases sociales y el desarrollo de los intereses legítimos, el Presidente tendría su sostén en el mismo pueblo, contra las cámaras invasoras. El gobierno, entonces, será justo y fuerte.

El Presidente se cuestionaba, *¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? A lo cual afirmaba se quiere nada menos que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada "gabinete";* dicho de otra forma señalaba, la intención es que el *Presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa.*

Asimismo también preguntó en su discurso *¿en dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? A lo que el mismo contestó en el parlamento; el cual, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.*

El Presidente haciendo uso de ejemplos de regímenes a nivel comparado señaló que el parlamentarismo se comprendía en Inglaterra y en España, en donde significa una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; asimismo lo explicaba en Francia, en donde a pesar de su forma republicana de gobierno, siempre influían sus antecedentes monárquicos; pero en nuestro sistema no tendría antecedentes, por lo que consideraba que sería imprudente lanzarse a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que fue planteado por los constituyentes de 1857. Asimismo argumentaba que el régimen parlamentario suponía forzosamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, y una cantidad considerable de hombres en cada uno de estos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales. Condiciones de las cuales, consideraba, se carecía todavía de las dos condiciones, por lo que el gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete, para responder a las frecuentes crisis ministeriales.

---

<sup>11</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo I, Núm. 12, 1° de diciembre de 1916, Versión facsimilar del Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro 1916-1917, Tomo I, Cámara de Diputados, 2009, p. 268.

El Primer Jefe señaló puntualmente que el régimen parlamentario no había dado el mejor resultado en los pocos países latinoamericanos en que lo habían implementado; asimismo consideraba que la prueba más evidente de su poca idoneidad era que los Estados Unidos, no habían pensado en dicho régimen parlamentario, lo cual de acuerdo con Carranza significaba que no le concedían valor práctico de ninguna especie. En su opinión lo más sensato, prudente y a la vez lo más conforme con nuestros antecedentes políticos, y *lo que nos evitará andar haciendo ensayos con la adopción de sistemas extranjeros propios de pueblos de cultura, de hábitos y de orígenes diversos del nuestro, es, no me cansaré de repetirlo, constituir el Gobierno de la República respetando escrupulosamente esa honda tendencia a la libertad, a la igualdad y a la seguridad de sus derechos, que siente el pueblo mexicano.*<sup>12</sup>

## 2. La desaparición del Senado

Duverger llama a los sistemas bicamarales, parlamentos con segundas Cámaras, y las divide en segundas Cámaras económicas y segundas Cámaras políticas. Estas últimas, a su vez, las divide en aristocráticas, federales y democráticas. Con respecto a las segundas Cámaras federales, comenta que éstas son la consecuencia normal de la estructura de un Estado Federal. En este tipo de parlamentos existen dos Cámaras; una representa la unidad del Estado Federal y la otra representa el conjunto del pueblo, la totalidad de la nación; la otra, por el contrario, es la representación de cada Estado particular en su individualidad.<sup>13</sup> En esta clasificación ubicamos al Congreso Federal emergido de la Constitución de 1917, el cual tiene un antecedente unicameral en la Constitución de 57, el cual, lejos de lograr el desarrollo del país, propició el atraso político y económico y eliminó el importante control que se ejerce entre las Cámaras, que puede considerarse la mejor forma de garantizar la calidad del trabajo legislativo y atemperar las decisiones de un sólo cuerpo legislativo.

En México, el bicameralismo fue previsto por primera vez en el Acta Constitutiva de la Federación,<sup>14</sup> posteriormente se incluiría en la Constitución de 1824.<sup>15</sup> En la Constitución de 1857 se optó por el sistema unicameral, con un total predominio del Legislativo sobre un Ejecutivo, con facultades débiles. José Woldenberg señala que los constituyentes de 1856-1857 resolvieron suprimir el Senado y encomendar el Poder Legislativo a una asamblea denominada Congreso de la Unión.<sup>16</sup> Fue hasta 1874, cuando se reinstaura el

---

<sup>12</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo I, Núm. 12, 1° de diciembre de 1916, Versión facsimilar del Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro 1916-1917, Cámara de Diputados, 2009, p. 268.

<sup>13</sup> DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Colección Demos, Barcelona, 1970, p. 190.

<sup>14</sup> El Artículo. 10 del Acta constitutiva de la Federación disponía que: el Poder Legislativo de la Federación, residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado, que compondrán el Congreso General. Decretos del Congreso Constituyente Mexicano de 1824. Decreto Número 17. Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824. Original, en Decretos de 1821 a 1824. Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

<sup>15</sup> Artículo 7 de la Constitución de 4 de octubre de 1824.

<sup>16</sup> WOLDENBERG, José, La concepción sobre la democracia en el Congreso Constituyente de 1916-1917 con relación al de 1856-1857, Secretaría de Cultura, Dirección General de Publicaciones, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, 2016, p. 68.

■ Análisis Comparado del Poder Legislativo entre las  
Constituciones de 1857 y 1917 ■

Senado y con ello el sistema bicameral que actualmente prevé el texto de la Ley Fundamental.

La discusión que se planteó en el constituyente resulta sumamente interesante; es así que el Diputado Zarco, no estuvo de acuerdo con los argumentos de la propuesta de supresión del Senado, ya que consideraba, que si bien se había considerado al Senado una institución aristocrática esto derivaba de los defectos del último Senado. El Diputado Zarco señalaba que el Senado podía ser republicano y democrático si se deriva del pueblo, asimismo consideraba que era menester considerar no sólo la República y la democracia, sino el sistema federal y la necesidad de equilibrar a las entidades políticas, que constituyen la federación, lo anterior en virtud de que para la elección de diputados no hay más base posible que la de la población, por lo que en una sola Cámara resultarán los Estados con una representación muy desigual; situación que ya era del conocimiento de la Comisión dictaminadora, por lo que ésta había aconsejado para subsanarla que la Cámara de Diputados votara por diputaciones, cuando así lo solicitara la diputación de todo un estado, lo que consideraba no solo no resolvía el problema si no que lo complicaba aún más.<sup>17</sup> Sobre el particular Justo Sierra señaló que la supresión del senado fue un error fundamental y que una Federación sin Cámara federal era un contrasentido.<sup>18</sup>

El Diputado Zarco consideraba que los ataques que se dirigían a la Cámara de Senadores, derivaban de la constitución de 1824 y del Acta de Reformas, los cuales eran ciertos en alguna medida ya que ese Senado tenía algo de aristocrático, ya que no derivaba del pueblo; porque lo elegían las Legislaturas; sin embargo atendiendo este argumento, señalaba el Diputado que también se debía suprimir la Presidencia, tomando en consideración *cuán funestos han sido muchos presidentes*. El Diputado señaló que si bien el mal del Senado consistía en su origen, al resolverse que los senadores sean electos por los mismos colegios que nombren a los diputados desaparecería toda idea de aristocracia, y el Senado sería tan popular como la Cámara de Diputados.<sup>19</sup>

Por otra parte en relación con la acusación de que las dos Cámaras hacen más lento el proceso legislativo, el Diputado Zarco aseguraba que esto era algo normal de los sistemas constitucionales, es una garantía y una ventaja de acierto para los pueblos, asimismo señalaba que la acción de un Congreso nunca debe ser tan expedita como una dictadura. En contradicción a los argumentos del Diputado Zarco, el Diputado García Granados, consideraba al Senado como funesto, y que de presentarse diferencias entre las dos Cámaras, sería imposible formar un gabinete parlamentario porque de salir del Senado tendría en contra a la Cámara de Diputados y viceversa. Por otra parte consideraba que los senadores se crearían siempre más distinguidos que los diputados y tendrían aspiraciones aristocráticas, finalmente argumentó que el Senado nada representa en una democracia. En contra de esto último el Diputado Olvera señaló que

---

<sup>17</sup> ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, Cámara de Diputados, Mesa Directiva, LXIII Legislatura, Senado de la República, México, 2016, p. 490.

<sup>18</sup> SIERRA, Justo, *Op. Cit.* p. 309.

<sup>19</sup> ZARCO, Francisco, *Op. Cit.*, p. 491.

el Senado es la representación de los intereses federales y de las entidades políticas que constituyen la unión. Por otra parte el Diputado Moreno, siguiendo a Zarco, señaló que los congresos sólo deben representar el número de ciudadanos y nada más, pues otra cosa es salirse del sistema democrático. Ejemplificó: Un proyecto votado por unanimidad en la Cámara de Diputados, puede ser desechado por la mitad y no más de los Senadores quedando nulificada la mayoría.<sup>20</sup>

El Diputado Gamboa se pronunció en contra del Senado por considerarlo una institución antidemocrática, asimismo planteaba su duda con respecto a la necesidad de éste en un régimen federal; su valoración como antidemocrático se derivaba de la consideración de que la base de la democracia representativa era el voto del pueblo, y por consiguiente de las mayorías, único modo de valorizar ese voto, por lo que sería siempre necesario que la representación de la soberanía fuera la representación de la mayoría de los sufragios del pueblo, lo cual era la base de la elección de los diputados; pero en ningún caso lo podía ser la de senadores. Por su parte el Diputado Cendejas partidario de la supresión señaló que el Senado siempre resultará o la mutilación del cuerpo legislativo si la segunda Cámara ha de ser revisora, o la subdivisión si ha de ser colegisladora, presentando ambos gravísimos inconvenientes, asimismo señaló que el Senado solamente ha representado los intereses de ciertas clases sociales reconocidas por el gobierno colonial, por lo que no podía representar otra cosa.<sup>21</sup>

El Diputado Ignacio Ramírez señaló que el Senado aunque defendido por buenos liberales, no era más que un abuso del sistema representativo que embrolla y convierte en laberinto la formación de leyes; asimismo se preguntaba ¿Por qué lo que han de hacer dos Cámaras, no ha de hacerlo una sola?<sup>22</sup> Este tipo de afirmaciones deja en evidencia la escasa importancia que aquellos constituyentes le daban a las Cámaras de ponderación, al considerarlas solo órganos que dilatan la resolución de los asuntos públicos.

Finalmente, en una de las votaciones más cerradas los constituyentes decidieron aprobar el Congreso unicameral, por 44 votos contra 38.<sup>23</sup>

Sadot Sánchez refiere que en los textos constitucionales anteriores al de 57, existió siempre la fórmula bicameral, de tal forma que el propio artículo 66 de este texto estableció como débil paliativo que las iniciativas presentadas por las diputaciones de los Estados *pasarían desde luego a comisión*, igual que las iniciativas presentadas por el Presidente de la República o las Legislaturas de los Estados, en tanto que las presentadas por los diputados se sujetarían a los trámites designados por el reglamento de debates, el citado autor señala que los intentos posteriores de Juárez y Lerdo para restaurar el senado, dan cuenta de la necesidad de una segunda asamblea para una discusión democrática y con mayor reflexión.<sup>24</sup> La anterior reflexión da cuenta de algunas

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 492-494.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 497-500.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 503.

<sup>23</sup> ZARCO, Francisco, *Op. Cit.*, p. 505.

<sup>24</sup> SANCHEZ Carreño, Sadot, La Constitución de 1857, en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, (Coord.) *Fuentes Históricas de la Constitución de 1917*, T. I, Centro de Estudios de Derecho

## ■ Análisis Comparado del Poder Legislativo entre las Constituciones de 1857 y 1917 ■

de las razones por las que con la Ley del 13 de noviembre de 1874 fue reintroducido el Senado. Esa reforma fue retomada sin discusión por los Constituyentes de 1916-1917; resultando un dictamen sumamente escueto, mismo que no fue objeto de debate y contó con la aprobación por unanimidad.<sup>25</sup>

### 3. Integración del Congreso

La Constitución de 1857 y la de 1917 coincidían en la duración de dos años del mandato de los legisladores, asimismo debe señalarse que en 1857 se instauró un sistema para determinar el número de legisladores con base en la población, con este mecanismo la variación del número de legisladores era recurrente, fue así que la base para la elección de un diputado en 57 era de cuarenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil, lo que a partir de 1901 se fue modificando a fin de establecer un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil, lo que sería retomado en 1917. Fue así que en el texto original del artículo 52 de la Constitución de 1917 se disponía que se elegiría un diputado por cada sesenta mil habitantes, cantidad que fue modificada en 1928 a cien mil habitantes hasta llegar en 1974 a doscientos cincuenta mil habitantes.

#### a. Elección Indirecta e indirecta del Legislativo

Con la Constitución de 1857, se retomó la elección indirecta del Poder Legislativo, no obstante que se presentaron propuestas con relación a la conveniencia de la elección directa, sin embargo, se dispuso que esta fuera indirecta en primer grado y en escrutinio secreto.

En relación con el debate para incluir esta disposición es de destacar que el Diputado Francisco Zarco, señaló que le extrañaba que la Comisión Dictaminadora que había mostrado la perfecta aplicación de las teorías democráticas, considerara pertinente y conservara la elección indirecta; al argumentar a favor de la elección directa, señaló que la elección indirecta implicaba un artificio para engañar al pueblo, al hacerlo creer que es elector, y utilizarlo para crear una especie de aristocracia electoral, que mientras más se eleva en grados, más se separa del espíritu y de los intereses del pueblo, ya que muy a menudo se observaba que un partido ganaba las elecciones primarias y secundarias y sin embargo perdían las de diputados.<sup>26</sup>

Ponciano Arriaga, expresó su afinidad con la opinión del Diputado Francisco Zarco, y sin embargo señaló que la Comisión Dictaminadora consideró pertinente esta figura, sin embargo se detuvieron ante su aplicación, al considerar que la *organización peculiar de nuestro pueblo, nuestra carencia de costumbres políticas*, muy distintas a las de los Estados Unidos, situación que el orador señaló lo haría vacilar para presentarse como candidato, temiendo chocar con nuestras costumbres y así ponerse en ridículo. Por su

---

e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 2016.

<sup>25</sup> WOLDENBERG, José, *Op. Cit.*, p. 70.

<sup>26</sup> ZARCO, Francisco, *Op. Cit.*, p. 516.

parte el Diputado Isidoro Olvera se pronunció también en favor de la elección directa, al señalar que era el deseo de la Comisión dictaminadora incluirla, aunque no tan pronto como lo pretendía el Diputado Zarco; consideró que esta debía establecerse en forma progresiva, ya que para él, la elección directa sería oportuna cuando la población presentara un carácter homogéneo, de lo contrario el sufragio directo no expresaría realmente la voluntad pública, como lo expresó Zarco.<sup>27</sup>

Posteriormente al consumarse la primera etapa de la Revolución Mexicana, el 26 de abril de 1912, se implantaría la elección directa en la Constitución de 1857, lo cual sería retomado durante el proceso de formación de la Constitución de 1917. La Comisión dictaminadora señaló que la aceptación del voto directo fue unánime en su seno, al considerar a éste era el resultado de una lucha victoriosa en contra del antiguo régimen y una adquisición de gran importancia en la marcha política del país que está de acuerdo con su adelanto y con los progresos de su cultura. No obstante, al interior de la Comisión se suscitó la discusión sobre si la legislación electoral, tendría, como carácter federal, o si sería conveniente dejar al estado la facultad de darse libremente su Ley Electoral; finalmente el criterio de la Comisión se inclinó por la federalización, de la Ley Electoral a fin de continuar los antecedentes que sobre este tema se habían observado invariablemente, y para consagrar como una adquisición definitiva a nivel nacional el voto directo.<sup>28</sup>

#### 4. Periodos de Sesiones

Se estableció que el periodo de sesiones ordinarias se llevaría a cabo del 19 de septiembre hasta, como máximo, el 31 de diciembre, reduciendo lo que establecía el artículo 62 de la Constitución del 57, que preveía dos periodos, uno del 16 de septiembre al 15 de diciembre y otro del 1 de abril al 31 de mayo, lo que evidencia la intención de atenuar la presencia del Congreso en favor de la actuación del Presidente de la República. Es de destacar que el artículo 65 que estableció las obligaciones del Congreso en su periodo ordinario fue aprobado no sólo tal cual lo presentó Venustiano Carranza, sino que además se aprobó sin discusión.<sup>29</sup>

Los periodos de sesiones constituyen un claro ejemplo de control parlamentario; ya que el llevar a cabo sesiones plenarias, implica uno de los medios de control característicos del Poder Legislativo; éste se ejerce a través de las críticas y los señalamientos que los legisladores hacen en la tribuna de su Cámara. Como lo señala Diego Valadés, la sola actividad de las Cámaras es, en sí, un valioso mecanismo de control.<sup>30</sup> Lo anterior es resultado de que, en todo el mundo, los representantes populares se caracterizan como los analistas y críticos de la administración; no obstante en nuestro país este papel está siendo paulatinamente asumido por los medios de comunicación.

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp. 517-518.

<sup>28</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo II, Núm. 41, 3 de enero de 1917, Versión facsimilar del Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro 1916-1917, Cámara de Diputados, 2009, p. 32.

<sup>29</sup> WOLDENBERG, José, *Op. Cit.*, p. 76.

<sup>30</sup> VALADÉS, Diego, *El Control del Poder, Estudios Doctrinales*, Número 196, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, p. 379.

## ■ Análisis Comparado del Poder Legislativo entre las Constituciones de 1857 y 1917 ■

Como se comentó los Constituyentes de 1917, vieron en este medio de control un riesgo potencial para la buena marcha de los trabajos del Ejecutivo, se consideró limitarlo, razón por la cual se eliminó del texto Constitucional el segundo periodo de sesiones que estaba previsto desde 1857, a fin de que el Congreso estuviera reunido el menor tiempo posible para evitar el desgaste político que se produce con la crítica al gobierno. Como puede apreciarse la reducción del periodo, constituyó una forma de atenuar el control del Poder Legislativo sobre el Presidente de la República.

No obstante esta decisión de los constituyentes, debido a las presiones políticas, en 1986 se aprobó una modificación a la Constitución para adicionar un segundo período, a la que seguirían reformas que incrementarían la duración de ambos periodos, lo que, aún se considera insuficiente.

### 5. Un Poder Legislativo fuerte en 1857

De acuerdo con David Pantoja Morán los Legisladores mexicanos y los de los Estados Unidos compartían temores frente al Ejecutivo, en el caso de los mexicanos porque en él veían el despotismo de Santa Anna, los estadounidenses porque veían una tendencia monárquica; fue así que unos y otros quisieron conjurar el peligro: por lo que en Norteamérica se disminuyeron las facultades del Presidente y lo aislaron en forma total del Legislativo, impidiéndole que iniciara leyes; los mexicanos, al no poder debilitarlo, le atribuyeron todas las facultades propias del director de los negocios públicos, pero por precaución lo sometieron al Congreso y destruyeron toda su fuerza y toda su autoridad.<sup>31</sup> Como puede observarse en el siglo XIX en México derivado del gobierno de Antonio López de Santa Anna en nuestro país se generó un precedente negativo en contra de un Presidente fuerte, por lo que en el modelo constitucional de 1857 se decidió atemperar las facultades del Presidente, sin embargo se produce una limitación excesiva sobre la actuación del Ejecutivo, lo que generó inconformidad por parte del Presidente Comonfort titular del Ejecutivo. Si bien en el caso de los Estados Unidos como se ilustra, el Presidente hasta la fecha tiene facultades limitadas, sin embargo, el hecho es que los congresistas norteamericanos han reconocido la importancia de un Ejecutivo dinámico, por lo que han encontrado la forma para que éste pueda interactuar con el Legislativo y fungir como contrapeso en el juego del poder; razón por la que han alentado una participación más activa de su Presidente de lo que a la letra señalan sus normas constitucionales.

En relación con el fortalecimiento del Congreso, comenta Rabasa que la Constitución de 1857, además de disminuir la fuerza que en facultades se le había dado al Ejecutivo, al someterlo al Legislativo, también depositó éste en una sola Cámara y se hicieron sus trabajos más dinámicos a través de dispensas de trámites que dependían de su sola voluntad, lo que generó un Congreso extraordinario por su *extensión y peligrosísimo por*

---

<sup>31</sup> PANTOJA MORAN, David, pp. 1063-1064.

su rapidez al actuar.<sup>32</sup> El anterior comentario evidencia la fuerza que caracterizaba al Congreso emergido de la Constitución de 1857, caracterizado por su unificación y extraordinaria capacidad de resolución que le permitía limitar en forma determinante la actuación del Presidente de la República.

Rabasa señala que los constituyentes consideraban que los diputados reunidos en el Congreso podían tener todos los derechos del pueblo que representan; ya que el pueblo no se equivoca ni se tiraniza a sí mismo, o que si bien se equivoca y tiraniza es porque cuenta con el derecho de hacer cuanto quiera, incluso errores y convertirse en su propio tirano.<sup>33</sup> Como puede observarse los Constituyentes de 1857, instituyeron un Poder Legislativo sumamente fuerte, a fin de controlar los impulsos tiránicos que en el Ejecutivo tenían un fértil campo para germinar, sin embargo, esta fuerza derivada de una asamblea única habría de convertirse en su peor enemigo pues esta característica sería considerada poco idónea para una nación con una evidente y marcada polarización política.

### a. Juicio Político al Presidente de la República

Venustiano Carranza señaló al presentar el proyecto de Constitución, que el Poder Legislativo, por la naturaleza de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, lo que con la Constitución de 1857, se exacerbaba con las facultades que ésta le concedía, ya que a través de ésta estorba hacia embarazosa y difícil la marcha del Ejecutivo, o bien lo sujetaba a la *voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación*.<sup>34</sup>

Con el fin de atemperar el poder que consideraba excesivo por parte de los legisladores presentó varias modificaciones cuyo fin era quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la federación, lo que hacía necesario en su opinión, que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas. Derivado de esta propuesta se aprobó entre otros aspectos que el Presidente no fuera responsable por ataques a las libertades electorales ni ataques sistemáticos a la Constitución, con lo cual se estableció de facto la irresponsabilidad política del titular del Ejecutivo Federal.

### b. La eliminación de la facultad de veto del Ejecutivo en la Constitución de 1857

Asimismo es de destacar como en la Constitución de 1857 fue suprimida la facultad del Presidente de la República para vetar los decretos de Congreso, lo cual fue abordado en el Constituyente durante la sesión del 22 de noviembre de 1856, en la cual el Diputado Francisco Villalobos planteó diversas inconsistencias del dictamen a la Comisión redactora consistentes fundamentalmente en la supresión de la facultad de veto del

---

<sup>32</sup> RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, LVIII Legislatura, México, 2002, p. 103.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo I, Núm. 12, 1° de diciembre de 1916, Versión facsimilar del Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro 1916-1917, Tomo I, Cámara de Diputados, 2009, p. 267.

## ■ Análisis Comparado del Poder Legislativo entre las Constituciones de 1857 y 1917 ■

Ejecutivo, la cual fue remplazada por una mera opinión para informar al Congreso, Villalobos destacó la posibilidad de un despotismo legislativo y que no se previera un remedio contra las leyes inconstitucionales.<sup>35</sup>

En relación con esto durante el debate el Diputado León Guzmán señaló que conceder el veto al gobierno implica alterar la perfecta división de poderes y da al gobierno una parte decisiva en la formación de las leyes, el Diputado Guzmán consideraba que la intervención del Ejecutivo no debe ser más que informativa, pues dársele activa es en último resultado dejarle la facultad de legislar.<sup>36</sup> Con respecto al veto Francisco Zarco declaró que le parecía contrario a la buena división de poderes conforme a lo expresado por el Diputado Guzmán.

Con respecto a esto, señala Francisco Bulnes, que el veto presidencial en Estados Unidos servía para defender al Poder Ejecutivo de las agresiones del Legislativo y para proteger a la nación contra impuestos ruinosos y torpezas legislativas, en cambio, nuestros constituyentes suprimieron el veto presidencial, dejando al Ejecutivo un ridículo derecho de hacer observaciones, bastaba que la Cámara repitiera la votación de la ley combatida por el Ejecutivo y la ratificara por simple mayoría, para que ésta subsistiera.<sup>37</sup>

Con la propuesta de reforma se incorporó el veto a la Constitución de 1917 y con esto se devolvió la fuerza a las observaciones que podía presentar el Ejecutivo Federal a los proyectos de ley que le enviara el Congreso para su sanción y publicación; facultad que derivó en el llamado Veto de Bolsillo que significó una gran ventaja del Presidente sobre el Congreso, la cual fue eliminada recientemente.

## 6. El fortalecimiento del Ejecutivo

La preminencia del Legislativo dispuesta en 1857 se atemperaría en 1874 y finalmente se revertiría con el proyecto presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Venustiano Carranza, quien propondría una serie de modificaciones a la Constitución de 1857 cuyo propósito fue atemperar la fuerza del Congreso y la capacidad de control que este tenía sobre el Presidente de la República propuestas que prosperaron ante los diputados constituyentes de 1916-17. No obste es necesario analizar los principales aspectos que se debatieron en esa relevante Asamblea.

### a. Convocatoria de la Comisión Permanente

En la propuesta relativa a la reglamentación constitucional de la Comisión Permanente se desarrolló un interesante debate, derivado de las innovaciones que se incorporaron. De acuerdo con José Woldenberg es posible afirmar que en conjunto el Congreso que

---

<sup>35</sup> ZARCO, Francisco, *Op. Cit.*, p. 616.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 617.

<sup>37</sup> BULNES, Francisco, *Op. Cit.*, p. 231.

emergió de 1917 tenía poderes y facultades más restringidos que su antecesor.<sup>38</sup> Lo que se evidencia en propuestas como la que a continuación se expone.

El Poder Legislativo en la Constitución de 1857 contaba con dos periodos de sesiones ordinarias además de la facultad de prorrogar cada uno de los periodos, así como la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, lo que se traducía en la posibilidad de reunirse todo el año, sobre el particular el dictamen que recayó sobre el artículo 66, citando a Emilio Rabasa<sup>39</sup> señalaba que: *Nuestro sistema tiene el inconveniente de los periodos fijos de sesiones, que ni el mismo Congreso puede reducir, aunque no haya materia para llenarlo; asimismo señalaba que esta necesidad de reunirse es casi una obligación de legislar, que provoca el deseo de discurrir iniciativas y estimula la facultad de invención en los representantes, amenazando con una fecundidad poco deseable.* Asimismo destacaba que lo que si implicaba una facultad del congreso era *ensanchar los periodos de sus tareas, ya sea prorrogando los periodos ordinarios (hasta un mes el primero, y hasta quince días el segundo), ya sea reuniéndose.*<sup>40</sup>

Con respecto a la propuesta presentada en 1916 relativa a dotar de una facultad exclusiva al Presidente para llamar a sesiones extraordinarias del Congreso, es de destacar que esta fue objeto de impugnaciones por distintos constituyentes. En relación con este asunto el Diputado Jesús López destacó la necesidad de que esa facultad también fuera depositada en la Comisión Permanente, la cual ya estaba prevista para este órgano en la Constitución de 57; si bien el Diputado estaba de acuerdo en que el Ejecutivo, por sí mismo pudiera solicitar la convocatoria, en virtud de que él conocía las condiciones especiales del país, por lo que debía tener la facultad de convocar, expresó su desacuerdo con la exclusividad en favor del Presidente, y se preguntó que si el Congreso no podía reunirse en sesiones extraordinarias, ¿En dónde estaría su soberanía? y ¿Cómo era posible que ni siquiera pudiera reunirse para ejercer el elemental principio de ejercer su soberanía?, tomando en cuenta estos argumentos expresó que además de ser peligroso, dejar esta facultad al Presidente, viola también el concepto de la soberanía popular y viola la independencia que debe haber en el funcionamiento de los poderes públicos.<sup>41</sup>

El Diputado Paulino Machorro Narváez, se pronunció en apoyo a la propuesta de exclusividad para la convocatoria, a fin de argumentar sobre su postura retomó el argumento relativo a la conveniencia del sistema presidencial para nuestro país, para lo cual destacó la existencia de dos sistemas de Gobierno que parten de bases distintas; el que se funda en la división de los poderes, que era el admitido en México; el otro es el parlamentario, que se basa en la supremacía de la Asamblea popular, sistema en el que señaló no hay división entre el Legislativo y el Ejecutivo; así comentó que en México, desde la iniciación de las *Constituciones libres*, se había tenido el principio de la división de poderes; y resaltó que en el Constituyente, ya se había aprobado ese principio y parecía una conquista definitiva; por lo que consideraba que desviar por otro lado las

<sup>38</sup> WOLDENBERG, José, *Op. Cit.*, p. 78.

<sup>39</sup> RABASA, Emilio, *Op. Cit.*, pp. 184-185.

<sup>40</sup> Diario de los Debates, *Op. Cit.*, t. II., pp. 99-100.

<sup>41</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo II, Núm. 54, 14 de enero de 1917, Versión facsimilar del Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro 1916-1917, Cámara de Diputados, 2009, pp. 278-279

■ Análisis Comparado del Poder Legislativo entre las  
Constituciones de 1857 y 1917 ■

ideas, sería cambiar la base de las instituciones. El Diputado apuntó que los tratadistas, los sociólogos que han estudiado este punto, han llegado a la conclusión plena de que el Poder Legislativo, para sostener la división de poderes, debe tener ciertos límites, no debe ser absoluto; es así que consideró que la organización del Poder Legislativo, como estaba prevista en la Constitución de 1857, en realidad fue una arma terrible del Legislativo y fue algo más, fue un explosivo depositado en la base de nuestras instituciones políticas nacionales; y fue el argumento político en el cual se han fundado las dictaduras para corromper al Poder Legislativo, no sólo en tiempo de Porfirio Díaz, sino también en el *del señor Don Benito Juárez*; asimismo señaló que la reunión en sesiones extraordinarias por convocatorias de la Comisión Permanente da a ésta la facultad de tener al Congreso reunido de un modo constante; ya que si bien éste se disolvía el día último de diciembre; el día 2 de enero, la Comisión podría dictar una convocatoria para veinte días o un mes de sesiones, y al expirar este plazo volverá a convocar, así sucesivamente; con lo que el Congreso estaría reunido como en sesión permanente y era en realidad lo que se trataba de evitar; se quiere que el Ejecutivo goce de completa libertad de acción, porque la Cámara de Diputados tiene por mira principal hacer leyes, y no es posible que se pase el año haciendo leyes y naturalmente resultaba que si está reunida todo el año, puede dedicarse a alguna otra cosa<sup>42</sup>

Finalmente la propuesta de establecer la facultad exclusiva para que el Presidente convocara a sesiones extraordinarias fue la vencedora, lo que marcó una de las más importantes diferencias con el texto de 1857, al establecer la división de poderes con un Ejecutivo fuerte.

## b. Facultades del Congreso

Es de destacar que en el proyecto de Constitución presentado en 1916, se proponían modificaciones al texto de 1857 relacionadas con las facultades en materia de revisión de la Cuenta Pública, examen, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos y la facultad para crear impuestos, así como la discusión de las iniciativas de ley, mismas que posteriormente al ser debatidas serían aprobadas.

En materia de revisión de la Cuenta Pública, el dictamen relativo al artículo 65 del proyecto destacaba el fin moralizador de éste, en virtud de que se consideraba que la revisión de la Cuenta no debía limitarse a *la comprobación aritmética y su comparación con el presupuesto*; sino que se debía ampliarse a la revisión de la exactitud y justificación de los gastos y a la investigación de las responsabilidades que pudieran resultar del manejo del presupuesto de la nación; asimismo se señaló que esa tendencia se presentaba en la segunda parte de la fracción I de la propuesta referente a la limitación de las partidas de gastos secretos, en virtud de que estas generaban dudas con respecto a si se trataba de verdaderos gastos o de emolumentos extraordinarios de los altos funcionarios.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> *Ibídem*, p. 279.

<sup>43</sup> Diario de los Debates, *Op. Cit.*, Tomo. II, Núm. 48, 8 de enero de 1917, p. 167.

Por otra parte en el dictamen relativo a los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79, se abordó la colaboración que debe tener el Poder Ejecutivo en las funciones del Legislativo. No obstante que la Comisión dictaminadora había presentado dictámenes especiales sobre gran parte de estos artículos, consideró conveniente exponer en el presentado el 11 de enero de 1917 los criterios de conjunto que de acuerdo con sus integrantes fundamentaban el sistema que se adoptaría, en la inteligencia de que se refería a aquellos dictámenes especiales para ciertas observaciones de detalle, que pudieran haber pasado inadvertidos.

Al realizar la Comisión una revisión de las diferencias entre el sistema propuesto y el previsto en la Constitución de 1857, se señaló entre otros la conveniencia de modificar el periodo de sesiones tema que ya era objeto de otro dictamen y discusión pero que sin embargo como ya se señaló se volvía a exponer en éste a fin de debatir sobre los detalles. En la misma exposición se destacaba que con respecto a la formación de la leyes, facultad por demás relevante del Congreso, siempre se le había dado al Ejecutivo una intervención más o menos directa, más o menos enérgica; pero siempre encaminada a dar a uno de los más altos representantes de la nación un papel importante, en asuntos tan interesantes como es el de la materia legislativa.<sup>44</sup> En la Constitución de 1857 era muy restringida la intervención del Ejecutivo, y en la práctica se vio que no tenía ninguna influencia para la modificación de proyectos de ley que estimara objeto de una reconsideración; lo que consideraba la Comisión había colocado a los presidentes en la dura alternativa de erigirse en dictadores disolviendo las Cámaras populares, o de encontrar en ellas una oposición sistemática que los conducía a su inevitable caída, lo que había revelado un gran vicio en la Constitución de 1857 por la carencia de facultades de veto, lo que se pretendía corregir.<sup>45</sup>

Por otra parte en relación al artículo 73, se señaló con respecto a la reglamentación de las facultades del Congreso que el Dictamen contenía algunas novedades respecto al artículo 72 de la Constitución de 1857, como era el caso de la fracción VI que ahora autorizaría al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, según las bases que se proponían en los cinco incisos de esta fracción.<sup>46</sup>

El dictamen de la Comisión también incluía facultades del Congreso para erigirse en Colegio Electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, jueces del Distrito Federal y Territorios, así como al Presidente de la República en caso de ausencia de éste.<sup>47</sup>

Fue así que en el artículo 96 del proyecto, se establecieron los procedimientos para la elección de magistrados a la Suprema Corte; la Comisión consideró que por haber sido objeto de una amplia discusión en diversos países, distintos sistemas de elección de magistrados, ya eran conocidas las ventajas que proponía cada sistema, así como la tendencia común de todos ellos, que consiste en procurar la absoluta independencia del Poder Judicial y la pureza en sus procedimientos. Con apoyó en la anterior afirmación la

<sup>44</sup> Diario de los Debates, *Op. Cit.*, Tomo. II, Núm. 51, 11 de enero de 1917, pp. 226-227.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 227.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 228.

<sup>47</sup> *Ibidem*, 228

■ Análisis Comparado del Poder Legislativo entre las  
Constituciones de 1857 y 1917 ■

Comisión aceptó, como uno de los mejores, el sistema en el que el Congreso nombra a dichos magistrados y designa a los jueces del Distrito Federal y Territorios, en virtud de que eran los poderes federales los que debían legislar en esto último.

Con respecto a la regulación de la sustitución presidencial, que había generado importantes conflictos, se generó una importante controversia que derivó en la facultad del Congreso de elegir a los presidentes interino, sustituto y suplente; la Comisión consideró que en esta materia ya se habían ensayado diversos sistemas; entre los que se encontraban el sistema de sustitución por el vicepresidente, que se consideró inadecuado y que derivó en la desaparición de esta figura; también estaba la sustitución por secretarios de Estado, asimismo se había experimentado que la sustitución correspondiera al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, lo que se consideró tenía el inconveniente de dar a la Corte un papel político que podía malearla, y que debía *quedar fuera de las actividades serenas e imparciales para impartir justicia*. Fue así que se resolvió que la sustitución presidencial debía recaer en la persona que eligiera el Congreso, erigido en Colegio Electoral, con lo que éste participaría en cierto modo del voto popular, en virtud de que el Congreso es resultado de la elección del pueblo, y no tiene ninguno de los inconvenientes señalados en los anteriores sistemas, ya que implicaba una elección directa en segundo grado.<sup>48</sup> Por estas razones, la Comisión aceptó este último sistema e hizo notar que en la fracción XXIX, se disponía que al Congreso también correspondía aceptar la renuncia del Presidente de la República.

Conforme a los comentarios expuestos se puede determinar que la Constitución de 1917, estableció una marcada diferencia con la estructura y facultades que se preveían en el texto que la precedió; diferencia que se consideró sumamente necesaria, por el iniciador del proceso reformador, para dar viabilidad al nuevo orden emergido de la Revolución de 1910 consideración que sería avalada por la mayoría de los Diputados Constituyentes.

## Conclusiones

1. Del análisis realizado se desprende que los artículos que regularon la estructura del Poder Legislativo en 1957, son muy distintos a los de 1917, al pasar de ser un Congreso unicameral a uno bicameral, lo que marca una diferencia radical ya que un congreso unicameral supone un órgano más fuerte, el cual con la reimplantación de la Cámara de Senadores en 1874, -medida que sería recogida en 1917- se debilitó en forma importante el poder del Congreso.
2. Por otra parte puede afirmarse que la Constitución de 1857, si bien es una constitución federal republicana, tiene elementos parlamentarios en virtud de que el grado de injerencia en el Ejecutivo, la capacidad de limitarlo y hasta de destituirlo es un claro ejemplo de esto.
3. Es clara la intención de Venustiano Carranza de eliminar cualquier vestigio de parlamentarismo de la Constitución de 1857 e impedir que cualquier propuesta en este sentido trascendiera, lo cual se evidenció en su propuesta presentada el 1 de diciembre, en la instalación del Congreso Constituyente, en la que fijó claramente su posición antiparlamentaria.

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, 228.

4. La atenuación de la capacidad de control del Legislativo se evidencia en la propuesta de disminuir los periodos de sesiones la cual sería aprobada por el Constituyente, a fin de evitar que a través de la tribuna se controlara excesivamente al Ejecutivo.
5. Por otra parte se aprecia mayor apertura democrática, al permitir la elección directa de legisladores, la cual había sido una insistente propuesta del Diputado Francisco Zarco en 1857, año en que algunos constituyentes ya consideraban que el país estaba listo para que el pueblo eligiera directamente a sus representantes.
6. No obstante que existe un avance importante en materia del Poder Legislativo, en la Constitución de 1917, también se aprecian retrocesos como el limitar su capacidad para convocar a sesiones extraordinarias por parte de los legisladores.
7. Es clara la intención de fortalecer la figura del Presidente de la República frente a los legisladores, lo cual si bien en aquella época podría considerarse oportuno y apropiado, en la actualidad el equilibrio entre órganos es lo que debe imponerse, lo cual incluye la posibilidad de establecer controles recíprocos.

## Fuentes Consultadas

### Bibliografía

BULNES, Francisco, Juárez y las revoluciones de Ayutla y de Reforma; estudio introductorio y notas: Erika Pani, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 2011.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Colección Demos, Barcelona, 1970.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, (Coord.) Fuentes Históricas de la Constitución de 1917, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, México, 2016.

O'GORMAN, Edmundo, Precedentes y sentido de la revolución de Ayutla, en *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, Núm. 16, enero-abril, año 1990, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México.

PANTOJA MORAN, David, La Constitución de 1857 y su interludio parlamentario en *Historia mexicana* Núm. LVII, Vol. 4, abr-jun. México, 2008.

RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, LVIII Legislatura, México, 2002.

SIERRA, Justo, *Obras completas*, XIII. *Juárez: su obra y su tiempo*, México, Universidad, Nacional Autónoma de México, 1977.

VALADÉS, Diego, *El Control del Poder, Estudios Doctrinales*, Número 196, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.

WOLDENBERG, José, La concepción sobre la democracia en el Congreso Constituyente de 1916-1917 con relación al de 1856-1857, Secretaría de Cultura, Dirección General de Publicaciones, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, 2016.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, Cámara de Diputados, Mesa Directiva, LXIII Legislatura, Senado de la República, México, 2016.

### Hemerografía

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo I y II, Versión facsimilar del Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro 1916-1917, Cámara de Diputados, 2009.



Recorrido Zapatista en Coyoacán  
Archivo, CONACULTA