

92  
24

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

---

FACULTAD DE DERECHO



**NORMATIVIDAD DE LA  
FUNCION LEGISLATIVA**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**SUSANA BATIZ ZAVALA**

MEXICO, D. F.

1992

**FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N D I C E

	Pag.
I N T R O D U C C I O N .....	I
1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA FUNCION LEGISLATIVA	
1.1, Legisladores en la Antigüedad .....	1
1.2. Legislación en la Edad Media .....	7
1.3. Teoría de Montesquieu .....	10
1.4. Constitución Norteamericana de 1787 .....	14
1.5. Constitución Francesa de 1791 .....	16
2. HISTORIA CONSTITUCIONAL DE LA FUNCION LEGISLATIVA EN MEXICO	
2.1. Constitución de Cádiz .....	22
2.2. Constitución de Apatzingán .....	27
2.3. Independencia e Imperio .....	32
2.4. Constitución de 1824 .....	36
2.5. Constituciones Centralistas .....	40
2.5.1. Constitución de 1836 .....	41
2.5.2. Constitución de 1843 .....	44
2.6. Constitución de 1857 .....	46

2.6.1.	Reformas de 1874 .....	52
2.7.	Constitución de 1917 .....	54

### 3. MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE DE LA FUNCION LEGISLATIVA

3.1.	División de Funciones .....	64
3.2.	Función Legislativa .....	69
3.3.	Congreso .....	74
3.3.1.	Cámara de Diputados .....	81
3.3.2.	Cámara de Senadores .....	90
3.4.	Proceso Legislativo .....	97

### 4. MARCO LEGAL VIGENTE DE LA FUNCION LEGISLATIVA

4.1.	Antecedentes del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General .....	115
4.2.	El Actual Reglamento y sus Reformas .....	120
4.2.1.	De la Instalación de las Cámaras .....	122
4.2.2.	De la Presidencia y Vicepresidencia .....	124
4.2.3.	De los Secretarios y Prosecretarios .....	125
4.2.4.	De las Sesiones .....	126
4.2.5.	De las Iniciativas de las Leyes .....	134
4.2.6.	De las Comisiones .....	136
4.2.7.	De las Discusiones .....	136

4.2.8.	De la Revisión de los Proyectos de Ley ....	144
4.2.9.	De las Votaciones .....	145
4.2.10.	De la Fórmula para la Expedición de las Leyes .....	150
4.2.11.	De la Comisión Permanente .....	152
4.2.12.	Del Diario de los Debates .....	152
4.2.13.	Ceremonial .....	153
4.2.14.	De la Tesorería .....	155
4.2.15.	De las Galerías .....	156
4.3.	Ley Orgánica del Congreso General .....	157
4.3.1.	Del Congreso General .....	159
4.3.2.	De la Cámara de Diputados .....	161
4.3.2.1.	De la Calificación de las Elecciones .....	162
4.3.2.2.	De la Instalación de la Cámara .....	164
4.3.2.3.	Del Recurso de Reclamación .....	164
4.3.2.4.	De la Mesa Directiva; Integración .....	165
4.3.2.5.	De la Presidencia .....	167
4.3.2.6.	De la Secretaría .....	167
4.3.2.7.	De los Grupos Parlamentarios .....	168
4.3.2.8.	De las Diputaciones y la Gran Comisión ....	170
4.3.2.9.	De las Comisiones y Comités .....	171
4.3.3.	De la Cámara de Senadores .....	177

4.3.4.	De la Comisión Permanente .....	181
4.4.	Naturaleza Jurídica de la Legislación Parlamentaria .....	186
5. NECESIDAD DE UNA NUEVA NORMATIVIDAD PARA LA FUNCION LEGISLATIVA		
5.1.	Acuerdos Parlamentarios .....	195
5.2.	Opinión de los Legisladores .....	204
5.3.	Concordancia de la Ley Orgánica del Congreso con la Constitución Política .....	214
5.4.	Propuestas de Actualización a la Normatividad de la Función Legislativa .....	216
CONCLUSIONES .....		221
BIBLIOGRAFIA .....		227

## I N T R O D U C C I O N

Una de las tres funciones del Supremo Poder de la Federación, según la Constitución Mexicana, es la función legislativa que se ejerce a través del Congreso de la Unión que se divide en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

Para llegar a la organización del Congreso tal y como ahora lo conocemos se dieron muchos sucesos históricos, surgieron diversas corrientes de opinión y como consecuencia de todo ello, se suscitaron cambios políticos.

El Poder Legislativo desde que se instituyó, en México, ha desempeñado un papel muy importante en la vida nacional. No sólo ha sido un Órgano facultado para elaborar leyes, lo que ya es de por sí, una función fundamental en la organización de cualquier sociedad, sino que tuvo, tiene y seguramente tendrá en el futuro el carácter de representante del pueblo, por lo que ha sido el que recibe por medio de la elección popular de sus miembros, el deber de velar y defender los intereses de todos sus representados.

## II

En nuestra opinión el Poder Legislativo, en nuestro país, no es conocido suficientemente, ni por el pueblo, ni en muchas ocasiones por los que estudian el derecho, siendo que es el Poder que precisamente se ocupa de elaborar las leyes.

Conocer en realidad el por qué y el para qué de la existencia del Poder Legislativo y en especial de la normatividad que lo rige y regula sus funciones, así como las repercusiones de su actuación en la vida política y económica del país, son las razones que nos motivaron a darnos a la tarea de elaborar un estudio del Poder Legislativo, a fin de señalar las funciones que éste tiene y dar a conocer las normas internas que lo regulan, si bien anacrónicas, en buena parte aún vigentes.

Pretendemos aportar también, aspectos que ayudarán a conocer más la función legislativa, no sólo en su forma teórica, sino también en las prácticas y usos que pudimos observar al seguir de cerca los trabajos legislativos durante la prestación de nuestro servicio social en la Cámara de Diputados.

### III

De esta manera esperamos que este trabajo sea de utilidad para todos aquellos interesados en la función legislativa y especialmente en la normatividad que le sirve de marco de acción.

En el primer capítulo hacemos referencia a los legisladores de la antigüedad y de la Edad Media; en seguida nos ocupamos de la teoría de Montesquieu de la división de poderes puesto que en nuestra opinión en ella se encuentra el fundamento político que más ha influido en el surgimiento y desarrollo de los poderes legislativos modernos.

Nos ocupamos también de las Constituciones Norteamericana de 1787 y Francesa de 1791, ya que fueron las primeras en incluir en su texto la división de poderes en la época moderna.

En el capítulo segundo realizamos un estudio de las diversas Constituciones que se han ocupado, en México, de regular la función legislativa. desde la de Cádiz aun cuando era una Constitución Española, hasta la de 1917.

Para la elaboración de la Constitución Gaditana

#### IV

acudieron los primeros legisladores mexicanos que formaron parte de un Congreso, y por tanto, fue la primera experiencia en este campo tan importante de la política y de la creación del derecho.

Asimismo, nos ocupamos de la Constitución de Apatzingán, elaborada en México, por legisladores mexicanos; posteriormente hacemos referencia a las Constituciones que tuvieron vigencia hasta llegar a la actual.

En el capítulo tercero, estudiamos el Marco Constitucional que se encuentra en vigor actualmente en materia de función legislativa. En él señalamos las atribuciones que le son conferidas al Congreso, y a cada una de las Cámaras en particular; de igual manera describimos al Proceso Legislativo, que es una de las principales funciones del Congreso.

A continuación, en el cuarto capítulo, entramos al estudio del Reglamento y de la Ley Orgánica del Congreso. Hacemos referencia a los antecedentes históricos del Reglamento, que fue la única normatividad vigente

durante muchos años.

En seguida nos ocupamos de analizar las diversas partes del ordenamiento señalado y posteriormente de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Este capítulo finaliza con una opinión acerca de la naturaleza jurídica de la legislación del Congreso.

En el capítulo quinto y último de este trabajo, tiene por objeto el estudio de la necesidad de una nueva normatividad que regule a la función legislativa en México.

Incluimos en él, una explicación y unos ejemplos de los Acuerdos Parlamentarios, así como opiniones de diversos legisladores en funciones actualmente, es decir integrantes de la LV Legislatura; finalmente proponemos cuales deben de ser las modificaciones a la legislación, tanto para adecuarla a las últimas reformas constitucionales, como para actualizarla conforme a las exigencias del Congreso Mexicano.

**CAPITULO PRIMERO**

**ANTECEDENTES HISTORICOS  
DE LA  
FUNCION LEGISLATIVA**

### 1.1. Legisladores en la Antigüedad.

Aristóteles definía al hombre como un "Zoon Politikon" es decir como un animal político; el argumento lógico en que se funda para decir ésto, es que el hombre no existe sin la sociedad, porque la sociedad es un todo de la que los hombres somos parte, la parte no puede existir si no existe el todo.

Aristóteles reforzaba sus argumentos con la observación histórica de que siempre el hombre ha convivido con otros hombres, aun cuando sea en el grupo mínimo de la pareja humana.

También han existido otros pensadores como Juan Jacobo Rousseau y Tomás Hobbes, el primero de ellos sostenía que el hombre en un principio no vivía en sociedad, vivía en un estado de "Naturaleza Pre-Social" donde se encontraba separado de los demás seres.

Sin embargo como el ser humano se enfrentaba a diversos problemas, que le eran difíciles de resolver estando aislado, como el de proveerse alimentos, defenderse de los animales salvajes, la lucha contra las fuerzas naturales, todo ésto lo llevó a pactar un convenio o

contrato por el cual los hombres se unieron para darle una mejor solución a sus problemas vitales.

En la obra de Rousseau "El Contrato Social" se afirma que la sociedad surge de un común acuerdo de voluntades, es decir, de un contrato por el cual los hombres dejan su estado natural y renuncian a parte de su libertad para vivir en sociedad.

Para este pensador, la sociedad no es algo natural en el hombre, sino que es algo que él crea para su provecho, le beneficia el vivir con otros.

La teoría de Rousseau es precursora de la Revolución Francesa.

El inglés Tomás Hobbes, al igual que Rousseau, piensa que el hombre no siempre ha existido dentro de una sociedad, sino que el estado natural es ser agresivo, movido por su instinto de conservación, por lo cual afirma que "el hombre es el lobo del hombre".

Esta frase que se le atribuye a Hobbes en realidad es de Plauto. \*1

Por lo tanto el hombre en su estado natural estará siempre en guerra con los demás y los demás con él, por ello corre el peligro de la extinción de su vida.

Percatándose de ello y por su instinto natural de conservación, renuncia a ese estado de guerra y crea la sociedad con sus semejantes mediante un pacto de paz artificial.

Por cualquier medio que se haya formado la sociedad, ya sea por la misma naturaleza social del hombre según Aristóteles o por un contrato o pacto de paz artificial, como lo sustentaran Rousseau o Hobbes respectivamente, lo cierto es que el hombre vive en sociedad, en unión con otros hombres y al existir la convivencia entre ellos ha surgido la necesidad de tener normas de conducta que le permitan tener una vida en común con un mínimo de seguridad y de paz.

La convivencia humana no es sencilla, en ella siempre están presentes los antagonismos de los hombres, derivados de sus actividades, ya sean éstas tendientes a alcanzar sus propósitos individuales o colectivos.

La solución a estos conflictos son las normas o reglas a las que los hombres han de sujetarse para la resolución pacífica y satisfactoria de ellos; las normas o reglas son un elemento de coordinación surgido naturalmente y constituyen una condición de vida en la colectividad.

En la antigüedad no era la norma como hoy la conocemos, en las sociedades primitivas es probable que se haya utilizado la fuerza, entendida como la que poseía un hombre u hombres determinados que impusieron sus normas a los demás.

En las comunidades primitivas donde las funciones sociales no se distinguían plenamente; las instituciones públicas difícilmente se diferenciaban de las privadas; cuando la comunidad de vida era estrecha entre los miembros del grupo, de tal forma que todo acto personal era considerado como un factor de afectación a los intereses o seguridad colectiva, por lo tanto cualquier actividad aún las privadas estaban reguladas por el interés del grupo, como la caza, la siembra, la pesca, la recolección, la comida, la guerra, el trato de gentes, entre otras, debían de hacerse de acuerdo con las reglas establecidas por la costumbre.

La costumbre cumplía un papel muy importante en la forma de organización de estas sociedades ya que la normatividad se basaba en la repetición continua de actos tendientes a facilitar la convivencia sin que ninguna autoridad formalizara la norma.

Lo anterior cubría las necesidades del grupo cuando éste era aún reducido, al surgir las relaciones sociales, al tornarse más complejas por el gran número de miembros, y de intereses, se hizo necesario el precisar las reglas y dar una mayor formalidad para su conocimiento por todos.

Como respuesta a estas situaciones se dieron los primeros códigos de la historia tales como los de Hammurabi, Licurgo, Solón, Dracón y Moisés.

Estas codificaciones se sustentaban fundamentalmente en las costumbres del pueblo que buscaban o estaban encaminados a la regulación de la vida cotidiana de los pueblos.

En estas épocas que podemos llamar del inicio de la historia, no había propiamente dicho una función legislativa, diferenciada de la función política o de la función sacerdotal.

Posteriormente y en la medida en que se fueron desarrollando las sociedades se separaron las funciones religiosas, de las funciones públicas y fueron los gobernantes, reyes, monarcas, emperadores, etc, quienes dictaron las normas que obligaban a los súbditos y quienes

las interpretaban directamente a través de los funcionarios especializados que conocían las leyes, las estudiaban y las interpretaban en nombre de la autoridad.

Como un ejemplo de lo anterior la historia nos dá a conocer el caso del segundo rey de Roma Numa Pompilio quien fue el primero en dar leyes escritas a los romanos, entre las cuales estaban las que tenían por objeto el fomento de la agricultura.

El maestro Guillermo Floris Margadant \*2 dice en su libro el "Derecho Privado Romano" que conocemos unas ochocientas "leges rogatae" éstas eran leyes escritas, propuestas por los cónsules con el consentimiento del Estado y se aprobaban por los comicios después de una deliberación.

Agrega el doctor Margadant:

" Que la votación se hacía depositando en las urnas pedacitos de cerámica, con A (Antíquo) o U (Uti) ... según el antiguo derecho o como propones ahora. " \*3

Las Doce Tablas fueron para Roma la codificación más importante de las "leges rogatae", y abarcaban los

temas más importantes del derecho privado y del derecho público.

A pesar de ello, las leyes o reglas expresas convivían con la costumbre, la jurisprudencia y los edictos de los magistrados.

## 1.2. Legislación en la Edad Media.

A la caída del Imperio Romano durante toda la Edad Media quienes tenían la facultad de hacer las leyes era la Iglesia para el derecho canónico y los reyes y señores feudales para el derecho civil; en ambos casos se conservaron principios y reglas del antiguo derecho romano.

Durante la Edad Media el concepto más importante sobre la ley es el de los filósofos escolásticos, encabezado por Santo Tomás de Aquino quien como lo dice el autor Hector González Uribe en su libro "Teoría Política", considera cuatro clases de leyes, que eran la ley eterna, la ley natural, la ley divina y la ley humana, pero a ninguna de estas cuatro clases de leyes les daba el

carácter de una voluntad arbitraria sino que las consideraba como "formas de razón". \*4

En relación con la ley humana que es la que puede ser producida por un poder legislativo tiene en la Edad Media muchas fuentes distintas; una de ellas era el derecho romano porque aun cuando el Imperio desapareció de hecho, en las conciencias de los europeos prevalecía la idea de que seguían perteneciendo al Imperio y sus leyes estaban vigentes.

La compilación que hizo Justiniano en el siglo VI, conocida como el Digesto, fue aplicado por los jueces durante la Edad Media y motivo de comentarios y extractos.

Por otra parte los pueblos nórdicos de origen germánico tenían su propio sistema basado en la costumbre común y en la reunión o asamblea de hombres libres. Quienes resolvían las cuestiones de conflicto entre las partes que eran el rey o los tribunales reales o bien el señor feudal o los jueces nombrados por él, tenían la obligación de resolver los casos no en forma arbitraria sino aplicando lo que se llamaba "la Ley del País" o "Derecho del País", que no era otra cosa, que el conjunto de costumbres y usos

locales.

Existía la idea de que aún los reyes debían estar sometidos a la costumbre común o Derecho del País.

Así podemos ver que durante la Edad Media coexistía un derecho escrito tomado del Imperio Romano y un derecho consuetudinario originado en los pueblos bárbaros del norte.

Otra fuente del derecho era la Iglesia, que tenía sus propias reglas de convivencia en un cuerpo de leyes que se llamó "Derecho Canónico".

Ante esta multiplicidad de normas se fue haciendo necesario que se precisaran los derechos de cada quien, las ciudades compraban su libertad y establecían su propia autoridad, mediante una carta que el monarca les firmaba y también los señores feudales más poderosos exigían a los monarcas respeto a sus derechos personales o fueros como se les llamó en España.

De estos documentos medievales el más conocido y relevante es la "Carta Magna" de 1215 firmada por el rey Juan Sin Tierra a favor de los barones ingleses.

La Carta Magna era una lista de derechos de los barones que el rey se comprometía a respetar; podemos

resumir la importancia de este documento en tres aspectos;

- \* Constituyó una limitación al poder real.
- \* Inició la costumbre de consultar a los interesados antes de establecer o imponer un nuevo impuesto.
- \* Es el inicio del sistema parlamentario inglés en el que el monarca comparte el poder con lores o barones.

La característica que estuvo presente durante la Edad Media fue que hubo diversas corrientes de opinión y pugnas por la detentación del poder, dejando como un problema secundario el de elaborar leyes.

### 1.3. Teoría de Montesquieu.

Carlos Luis de Secondat, barón de la Bredé y de Montesquieu conocido simplemente como Montesquieu realizó durante el siglo XVIII diversos estudios sobre política y su obra más importante fue "Del Espíritu de las Leyes" en

la que habla de aspectos diferentes de las instituciones políticas en general, no sólo en Francia, sino en diversos pueblos y edades. La parte más importante de su obra es la que se refiere a la teoría de la división de poderes, como garantía de la libertad.

Montesquieu sostiene que existen tres tipos de gobierno según su propio criterio que son el despótico, cuando gobierna uno solo sin sujeción a la ley, monárquico, cuando gobierna uno solo, sujeto al derecho y republicano cuando es el pueblo quien retiene todo el poder político; el gobierno republicano puede ser democrático o aristocrático.

Cada forma de gobierno se funda en distintos principios como el despotismo en el miedo, la monarquía en el honor, la aristocracia en la moderación y la democracia en el patriotismo o virtud política.

Por lo que toca a la división o separación de poderes, Montesquieu habla de la necesidad de que las funciones no se centralicen en una sola persona o corporación ya que de ser así se corre el riesgo de que quien o quienes tengan poder ilimitado, abusen de él y se conviertan en despotas.

En el "Del Espíritu de las Leyes" podemos leer lo siguiente:

" Para fundar un gobierno moderado es preciso combinar las fuerzas, ordenarlas, templarlas, ponerlas en acción; darles, por así decirlo, un contrapeso, un lastre que las equilibre para ponerlas en estado de resistir unas a otras. Es una obra maestra de legislación que el azar produce rara vez, y que rara vez dirige la prudencia. El gobierno despótico, al contrario, salta a la vista, es simple, es uniforme en todas partes... " \*5

Para el autor esta obra de legislación se encuentra en el gobierno de Inglaterra y en el funcionamiento de su Parlamento integrado por las dos Cámaras, una que representa a la nobleza y otra al pueblo; en esa monarquía parlamentaria se inspira para fundamentar su teoría de la división de poderes; encuentra que el gobierno inglés ha llegado a un equilibrio en el cual el

Poder Judicial integrado por los tribunales del reino, actúa con independencia del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, éste último a su vez encuentra su equilibrio en el funcionamiento de dos Cámaras independientes cada una de la otra.

Afirma Montesquieu cuando habla de la división de los tres poderes:

" Todo estaría perdido si una única persona o un único de notables, de nobles o del pueblo, ejerciera estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de castigar los delitos o las controversias privadas. " #6

Es Montesquieu quien hace populares las ideas de la división de poderes y que desde el año de 1748, cuando publica su famosa obra "Del Espíritu de las Leyes", aporta al pensamiento político esta interesante teoría, que a partir de entonces, empezara a incorporarse a las Constituciones de varios países, partiendo de la Norteamericana de 1787 y de la Declaración de los Derechos

del Hombre y del Ciudadano de 1789.

#### 1.4. Constitución Norteamericana de 1787.

En 1776 se dió la Independencia de las Trece Colonias de Norteamérica, y años más tarde serían los Estados Unidos de América.

Estaban los políticos y los pensadores de la época, influenciados por las ideas de John Locke y de Montesquieu, cuyas obras se encontraban en auge en Inglaterra y Francia.

Fue por esta influencia, que los recientemente Estados independizados adoptaron gobiernos representativos integrándose en cada uno de los Estados, Congresos Locales, con lo cual desde un principio, en este nuevo Estado, estuvo vigente el principio de la separación de poderes y la existencia de un Poder Legislativo distinto del Ejecutivo.

Posteriormente al no ser satisfactoria la forma confederada que originalmente se dieron las colonias,

buscaron una nueva organización, que encontraron en el sistema federal consagrado en la Constitución Norteamericana de 1787.

Por este motivo y durante la discusión para formular la Constitución Federal, surgió el debate sobre el problema del equilibrio y proporcionalidad de representación de los Estados en el Congreso, proponiéndose que aquellos que fueran grandes o con mayor población tuvieran un número mayor de representantes lo que provocó descontento y desconfianza entre los Estados pequeños, que percibían que sus intereses no quedarían debidamente resguardados.

Después de mucho debatir, se encontró la solución en lo que se denominó "La Transacción de Connecticut" por la cual se estableció, para el Senado, una representación igualitaria de dos senadores por entidad, fueran éstos, grandes o pequeños. De esta forma quedó integrado, en esta nueva República, el Poder Legislativo en un Congreso formado por dos Cámaras, que actuaban por separado en la creación y revisión de las leyes.

En los Estados Unidos de América, fue en donde por primera vez se estableció un Poder Legislativo bien

delimitado por una ley superior como es la Constitución, y sin que quedaran dudas respecto de quien debería de crear las leyes.

El artículo primero, sección primera de la Constitución Americana establece lo siguiente:

" Todos los poderes legislativos otorgados por esta Constitución residirán en un Congreso de los Estados Unidos que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes. " \*7

De esta manera, las teorías de la división de poderes se pusieron en práctica y pasaron a ser derecho vigente en una nación que posteriormente sería imitada por otras en este sistema de organización de las funciones del Estado.

#### 1.5. Constitución Francesa de 1791.

En Francia, mientras tanto, las mismas ideas que

en los Estados Unidos sirvieron de base a la Constitución, inspiraron a la Asamblea Constituyente, surgida durante la Revolución Francesa, a proclamar una Constitución para el pueblo francés.

La primera Constitución escrita en Francia, fue la de 1791 y su gran importancia mundial se debe a su célebre "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" entre cuyos artículos destaca el cuarto que hace referencia a la ley como expresión de la voluntad popular y de como ésta se forma por los representantes del pueblo.

En el artículo cuarto declara qué organismo es el que tiene la función de elaborar las leyes, creando así la función legislativa en Francia.

Por la gran importancia que tiene este artículo, es conveniente transcribirlo, debido a que de él muchas Constituciones del resto del mundo tomaron la idea de un Poder Legislativo popular:

" La ley es la expresión de la voluntad general, pudiendo concurrir a su formación todos los ciudadanos, personalmente o por medio de sus representantes, debiendo ser la misma

para todos, tanto si castiga como si protege. " \*8

Las ideas fundamentales que se sustentaron en el precepto transcrito, fueron sostenidas por Emmanuel J. Sieyès, quien afirma que los Estados generales son quienes tienen el Poder Legislativo y lo pueden ejercer libremente y en especial como representante de la nación en los Estados generales, el llamado "Tercer Estado" que en su opinión es el verdaderamente representativo de todo el pueblo francés. \*9

En la Constitución francesa, el Poder Ejecutivo seguía siendo representado por el monarca, quien conservaba aún muchas de sus facultades. Al lado de este Poder, surgió el Poder Legislativo representado por una Asamblea única, que se componía de setecientos cincuenta representantes, elegidos por sufragio restringido.

Entre lo más importante que se puede destacar es que los representantes de la Asamblea Nacional eran independientes totalmente del monarca y su función primordial era la de servir y legislar para el pueblo que los había elegido y del cual eran mandatarios.

Sin embargo como lo hace notar el historiador André Maurois \*10 la Asamblea Constituyente no tenía ninguna experiencia política puesto que no contenía una reglamentación para sus actividades, así, de esta manera, se veían interrumpidos los representantes por el público instalado en las tribunas, lo cual traía como consecuencia, el temor de los oradores en la expresión de sus opiniones; a esto se añadía la falta de un reglamento interno que regulara la forma de llevar a cabo sus intervenciones, lo que daba lugar a desórdenes, y como consecuencia se dificultaba la realización de los trabajos, lo que no ocurría en la Cámara de Representantes de los Estados de América, ya que al poco tiempo de haberse instaurado dicha Cámara, sus miembros habían elaborado ya sus propias reglas para poder legislar dentro del orden.

## C I T A S

- \*1. C.F. Diccionario Hispánico Universal.- Locuciones Latinas y Extranjeras.- Sexta Edición.- W.M.Jackson, Inc. Editores.- México.- 1961.- Tomo II.- Pag. 1028.
- \*2. C.F. Margadant S., Guillermo F.- El Derecho Privado Romano.- Duodécima Edición.- Editorial Esfinge.- México.- 1983.- Pag.47.
- \*3. Ibidem.- Pag. 46.
- \*4. C.F.R. González Uribe, Hector.- Teoría Política.- Primera Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1972.- Pag. 630.
- \*5. Montesquieu.- Del Espíritu de las Leyes.- Octava Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1990.- Pag.44.
- \*6. Diccionario de Política.- Primera Edición.- Siglo Veintiuno Editores.- México.- 1981.- Tomo A-J.- Pag. 390.

- \*7. Findlay, Bruce y Esther.- Tu Recia Constitución.-  
S.N.E.- Freedom Fund Library Series.- New York.-  
1964.- Pg.16.
- \*8. Rojas, Carlos.- La Revolución Francesa.- Primera  
Edición.- De Gassó Hnos. Editores.- Barcelona.-  
1960.- Pag. 67.
- \*9. C.F. Sieyès, Emmanuel.- ¿Que es el Tercer Estado?.-  
S.N.E.- Comisión Nacional de Ideología.- México.-  
1989.- Pag. 151.
- \*10. C.F. Maurois, André.- Historia de Francia.- Segunda  
Edición.- Editorial Zurco.- España.- 1951.- Pag. 310.

**C A P I T U L O   S E G U N D O**

**HISTORIA CONSTITUCIONAL DE LA  
FUNCION LEGISLATIVA  
EN MEXICO**

**C A P I T U L O   S E G U N D O**

**HISTORIA CONSTITUCIONAL DE LA  
FUNCION LEGISLATIVA  
EN MEXICO**

## 2.1. Constitución de Cádiz.

La primera experiencia que en materia constitucional tiene nuestra patria es la Constitución de Cádiz de 1812 que según lo señala el maestro Ignacio Burgoa fue:

" Forjada bajo el influjo del pensamiento jurídico, político y filosófico de los ideólogos del siglo XVIII, entre ellos Rousseau y Montesquieu. " \*1

En esa época en México ya se había iniciado la guerra de Independencia, no obstante que aún era nuestro país una colonia o provincia española, llamado la Nueva España.

En este documento que se promulgó en la ciudad de Cádiz el 19 de marzo de 1812 denominado oficialmente como "Constitución Política de la Monarquía Española", se establecía que la nación era la reunión de todos los españoles en ambos hemisferios, y se definía como español a todo hombre libre nacido y avecindado en los dominios de las Españas y los hijos de éstos; esto significaba que se

consideraban nacionales no sólo a los peninsulares, sino también a los criollos, mestizos e indígenas, con el solo requisito de ser hombres libres, nacidos y avecinados en los territorios españoles.

En el artículo 15 de la Constitución se establecía que la potestad de hacer las leyes residía en las Cortes con el rey y en el artículo 16 se señala que la potestad de hacer ejecutar las leyes residía en el monarca, esto significó que la Constitución de Cádiz estableció una división de poderes en la que el rey tenía a su cargo el Poder Ejecutivo y las Cortes el Poder Legislativo, estas últimas eran definidas en el artículo 27, como la reunión de todos los diputados que representaban a la nación.

Se elegía a un diputado por cada setenta mil almas; por un exceso de treinta y cinco mil gentes en una provincia, se nombraría un diputado más. Si alguna provincia no reunía treinta y cinco mil pobladores, debían de unirse a la provincia inmediata; aun cuando los diputados de Cortes no eran electos directamente por el pueblo se les consideraba representantes de sus comunidades.

La elección de diputados a las Cortes era

sumamente compleja puesto que en primer lugar los integrantes de una parroquia, elegían a varios compromisarios quienes a su vez nombraban al elector o electores de parroquia; estos a su vez se reunían con los demás electores de parroquia del mismo partido y elegían a los electores de provincia.

Para la elección de diputados a las Cortes de Cádiz que elaboraron la primera Constitución a la que nos estamos refiriendo, se hizo una convocatoria publicada en la Nueva España el 16 de mayo de 1809 en la que se ordenó la elección de diputados por el Ayuntamiento y las provincias internas incorporadas a la Nueva España, de esta elección fueron quince diputados por la Nueva España y seis por las provincias restantes, entre los que destacan personajes importantes como José Ramos Arizpe por Coahuila, José Miguel Guridi y Alcocer por Tlaxcala entre otros.

La renovación de las Cortes sería cada dos años, sin posibilidad de reelección inmediata a los diputados. Se establecieron las facultades de éstos y una de ellas era la de proponer, por escrito o verbalmente, los proyectos de ley.

El proyecto debía de ser acompañado de las

razones en las que se fundaba el diputado para presentarlo; era sometido a numerosas lecturas, si era aprobado para su discusión, era el rey quien tenía la facultad de sancionar las leyes; si el rey negaba la sanción ya no era posible volver a tratar el mismo asunto, ante las Cortes, durante ese año.

Si el proyecto de ley era sancionado por el rey, entonces se publicaba y se le daba aviso a éste para que llevara a cabo su promulgación solemne.

Regulaba también el funcionamiento y las facultades de las Cortes; las sesiones durarían tres meses consecutivos, comenzando el día primero del mes de marzo.

Sólo podrían prorrogar sus sesiones "por tan sólo" un mes más, cuando el rey así lo solicitara o las Cortes lo creyeran necesario siempre que las dos terceras partes de los diputados lo aprobaran.

Sus funciones eran numerosas como lo señala el capítulo VII de la Constitución de Cádiz, la primera de ellas era la de proponer y decretar leyes, interpretarlas y derogarlas en caso necesario, así como resolver y determinar las acciones a seguir en diversos aspectos como el económico y el educativo.

Creaba la Diputación Permanente con la finalidad de que siguiera actuando durante los recesos de las Cortes y era nombrada por los diputados antes de finalizar sus trabajos.

Esta Comisión Permanente se componía de siete diputados, tres pertenecientes a las provincias de Europa y otros tres de las de ultramar y el séptimo lugar se sorteaba entre un diputado de Europa y otro de ultramar.

El capítulo X señala las facultades entre las que preveía las de:

"Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que haya notado." \*2

Con motivo de la jura de la Constitución Gaditana en nuestro país, por primera vez se empleó el término "Diputado" para denominar a los representantes de la nación en una Asamblea Legislativa, así como también se señalaban los requisitos para ser diputado, la forma de su elección, sus funciones o atribuciones.

Lo más importante de esta Constitución y que

influyó posteriormente en México, fue el hecho de que se aprobó un Código Político, en el que por primera vez, en el país, rigió una ley en la que se estableció el principio de la división de poderes y aun cuando se conservó el sistema de gobierno monárquico, la monarquía fue moderada y constitucional.

Durante los pocos meses que la Constitución Española rigió en México, los efectos que produjo fueron muchos y más aún los principios y procedimientos que estableció siguen aún vigentes.

## 2.2. Constitución de Apatzingán.

Bajo la inspiración militar de José María Morelos y Pavón, se reunió el Congreso al que este mismo personaje convocó, en la ciudad de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813.

Este fue el primer Congreso propiamente mexicano, en el que seis diputados fueron directamente designados por Morelos y dos más fueron electos popularmente, uno por

Oaxaca y otro por Tecpan.

A este primer Congreso le tocó el honor de elaborar el "Acta Solemne de la Declaración de Independencia" aun cuando todavía faltaban casi diez años para que México declarara su independencia de España.

En el Congreso Morelos dió a conocer veintitrés puntos contenidos en un documento denominado "Sentimientos de la Nación" como antecedente a la Constitución de Apatzingán; en el quinto punto se establecía la división de poderes cuando dice:

" La Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. " \*3

El Poder Legislativo se encomendó al Congreso, en los artículos 12 y 14. El documento no señaló el procedimiento por el que habría de integrarse pero de una u otra forma asentaba la división de poderes ya manifiesta en la Constitución de Cádiz.

En 1814, en el mes de octubre se reunió en

Chilpancingo el llamado "Congreso de Anahuac" y expidió el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" que ha sido muy criticado por algunos autores como Manuel Herrera y Lasso, quien dijo que en realidad no podía llamarsele Congreso a un grupo tan reducido y poco representativo de diputados y que la misma Constitución era un conjunto de principios generales, más que un Código Político fundamental. \*4

Más allá de estas críticas, no podemos dejar de reconocer el valor histórico y político que tuvo este documento para las Constituciones futuras, carente de una técnica adecuada, contiene antecedentes importantes en relación con la división de poderes, entre otras instituciones y tiene el valor de haber sido la primera Constitución elaborada en territorio mexicano por diputados mexicanos.

Formando parte de esta Constitución encontramos en el título segundo denominado "Formas de Gobierno" el artículo 44 que dice:

" Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán

además dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia... " \*5

De este artículo hacemos notar que él declaró que el cuerpo representativo de la soberanía en el Supremo Congreso Mexicano, o sea, el Poder Legislativo y los otros dos Poderes no recibían ese cargo de representantes de la soberanía; según los Constituyentes de Apatzingán el Poder Legislativo se encontraba, de esta manera, en la cúspide de los Poderes y no en igualdad con los otros dos.

Otras reglas que sobresalen son las de la prohibición del nepotismo, lo que significó la incapacidad para que dos o más parientes formaran parte de estas corporaciones.

Cada corporación tendría su palacio y guardia de honor y la tropa de guarnición estaría bajo las ordenes del Congreso.

En el capítulo tercero del título denominado "Del Supremo Congreso" encontramos principios y reglas que posteriormente se repetirían en otras Constituciones,

dentro de estos principios y reglas podemos destacar los siguientes:

- \* El Congreso se compondría de diputados elegidos uno por cada provincia. (artículo 48)
- \* Habría un presidente y un vicepresidente designados por sorteo cada tres meses. (artículo 49)
- \* Quienes hubieran pertenecido al Supremo Gobierno o al Supremo Tribunal sólo podrían ser diputados transcurridos dos años después del término de sus funciones. (artículo 53)
- \* Quedaba prohibido que fuesen diputados dos o más parientes simultáneamente. (artículo 53)
- \* Quedó también prohibido la reelección salvo que mediara el tiempo de una diputación. (artículo 57)
- \* Los diputados serían inviolables por sus opiniones. (artículo 59)

De acuerdo con la Constitución en estudio la elección de diputados era mediante voto indirecto ya que en cada parroquia los ciudadanos con derecho a sufragio nombrarían un elector; los electores de parroquia se reunirían en las juntas electorales de partido y a su vez nombrarían un elector de partido, estos electores integrarían la junta electoral de provincia que era la que elegía al diputado de la provincia.

Al estudiar el Congreso notamos que éste tenía muy amplias facultades y su jerarquía era superior en relación con los otros dos poderes, al grado de que era el Congreso quien elegía a los tres individuos que formaban el Supremo Gobierno y a los cinco que integrarían el Supremo Tribunal, lo que daba a este Poder preponderancia y superioridad sobre los otros dos, pues además de discutir y sancionar las leyes, podía también derogarlas o interpretarlas.

### 2.3. Independencia e Imperio.

Después de la muerte de José María Morelos,

el movimiento insurgente que él encabezaba y que había iniciado Miguel Hidalgo fue decayendo al grado de que sólo mantenía un pequeño grupo rebelde Vicente Guerrero en el sur, por lo que parecía que en la guerra de Independencia triunfarían los realistas. Sin embargo en 1820 algunos españoles y criollos tuvieron juntas secretas en el templo de la Profesa, para adelantarse a la declaración de Independencia, puesto que pensaban, que ésta, se llevaría a efecto. Para ello encomendaron a un criollo de nombre Iturbide, oficial del ejército virreinal, el llevar a cabo sus planes; éste con el pretexto de combatir a Vicente Guerrero se puso en combinación con él, y el primero de marzo de 1821 expidió el llamado "Plan de Iguala" por el que sostenía las llamadas "Tres Garantías" que eran la religión católica, la independencia de la Nueva España y la unión entre mexicanos y europeos.

Para gobernar se propuso una monarquía constitucional auxiliada por un miembro de la casa reinante; el monarca podía ser Fernando VII, si éste se decidía a venir a México.

Proponían de igual manera unas "Cortes" parecidas a las de Cádiz para redactar la Constitución.

Posteriormente y ante el triunfo militar de Iturbide el nuevo virrey enviado de España Juan O'Donojú aceptó la independencia de México mediante el "Tratado de Córdoba" \*6, celebrado con Iturbide en la ciudad del actual estado de Veracruz, por lo que fue posible que Iturbide entrara a México el 27 de septiembre de 1821 consumando la Independencia mediante acta que se levantó al día siguiente.

Con motivo de este triunfo se convocó a un Congreso representante de la nación mexicana que se instaló en febrero de 1822 y que se reservó para sí el Poder Legislativo delegando al Ejecutivo en una regencia integrada por tres personas y el Judicial por los tribunales entonces existentes.

Al año siguiente disuelto el Congreso, por Iturbide, se creó una "Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano", se expidió el "Reglamento Provisional Político del Imperio" y se creó un Poder Legislativo que recaería en un futuro Congreso, sin precisar cuales serían sus funciones ni la forma en que sus integrantes serían electos.

Este Reglamento Provisional, contenía las bases

para la futura Constitución del Imperio en las cuales las principales funciones recaían en la persona del emperador.

En el Plan de Iguala, así como en los Tratados de Córdoba y en el Reglamento Provisional se previó la existencia de un Poder Legislativo al que en ocasiones se le llamó "Cortes" y en otras "Congreso". En ninguno de los tres documentos se establecieron reglas para su elección ni su funcionamiento.

El autor Ignacio Burgoa en su obra "Derecho Constitucional Mexicano" dice:

" De la Constitución de Apatzingán y del ideario insurgente que en ella se plasmó por una parte, y del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba por la otra, emanan dos corrientes políticas antagónicas que durante los primeros años de nuestra vida independiente, se disputaron la rectoría y la estructuración de México, una de esencia republicana y otra de indudables tendencias monárquicas y conservadoras. " \*7

Destaca el maestro Burgoa que el concepto de Poder Legislativo, que con toda claridad se expresa en la Constitución de Apatzingán, ni siquiera aparece en los documentos de Iturbide.

#### 2.4. Constitución de 1824.

Iturbide ante la imposibilidad de sostenerse en el trono, convocó nuevamente al Congreso que él mismo había disuelto, para presentarle su renuncia, tal como lo relata el maestro Tena Ramírez, éste:

" ... consideró que no había lugar a discutir la abdicación por haber sido nula, la sucesión hereditaria e ilegales los actos realizados desde la proclamación del Imperio. " \*8

" ... declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba y el

Decreto de 1822, quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode. " \*9

A consecuencia de esta declaración, las Diputaciones Provinciales, empezando por la de Guadalajara, asumieron el gobierno local de sus provincias y se pronunciaron en favor de la federación por lo que el Congreso se declaró por el sistema Federal, convocó a nuevas elecciones y finalmente se disolvió.

En nuevo Congreso, partidario también del federalismo, expidió el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, antecedente directo de la primera Constitución Federal que rigió al país.

En el Acta Constitutiva se declaró en el artículo noveno, que el Poder Supremo de la Federación se dividía, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y en el artículo décimo seccionó al primero de ellos en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores y ambas constituían el Congreso General. Días después, se expidió la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que dedicó el título tercero al Poder

Legislativo, con siete secciones y los artículos del siete al setenta y tres.

Creado el Congreso la Cámara de Diputados se integraría por los representantes que serían electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los Estados o a través de elecciones indirectas, y uno por cada ochenta mil almas, advirtiéndose que la entidad que no alcanzara esa población nombraría cuando menos un diputado.

El Senado se compondría de dos representantes por cada entidad, serían electos por las legislaturas de las mismas y se renovarían por mitad cada dos años.

Es en esta Constitución en la que por primera vez se menciona el Reglamento que debería de regir a las Cámaras y al Congreso Constituyente, se estableció desde entonces que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros, que ambas iniciarían sus sesiones simultáneamente y que el quórum se integraría con más de la mitad de los diputados o de los senadores.

En la quinta sección de esta Constitución se establecía que las leyes y decretos que emanaban del Congreso tendrían por objeto sostener la Independencia Nacional, conservar la unidad federal de las entidades, la

paz y el orden, mantener la independencia de los Estados entre sí y sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que éstos tenían ante la ley. En otro artículo se enumeran las facultades exclusivas del Congreso a diferencia de la Constitución actual, todas estas facultades correspondían al Congreso y ninguna de ellas estaba atribuida en particular a las Cámaras, por lo que toda ley o decreto debía de pasar simultáneamente por ambas, a diferencia del procedimiento actual en la que una de las Cámaras precede a la otra en el conocimiento de las iniciativas de ley.

La sexta sección regulaba el procedimiento de creación de la ley: iniciativas, discusiones y envíos de una Cámara a la otra.

Finalmente la sección séptima se ocupó de dar las reglas de duración y señalar el lugar en que habría de sesionar el Congreso.

De acuerdo con esta primera Constitución, el Congreso debería reunirse el primero de enero y a él tendría que asistir el Presidente de la Federación quien pronunciaría un discurso que habría de ser contestado por el Presidente del Congreso.

Las sesiones del Congreso serían ordinarias y extraordinarias, las primeras serían diarias, sin otra interrupción que la de los días festivos solemnes, las dos Cámaras residirían en un mismo lugar y sólo se trasladarían a otra población si ambas estaban de acuerdo; las sesiones concluían el 15 de abril y podrían prorrogarse por treinta días útiles si el mismo Congreso lo juzgaba necesario o lo solicitaba el Presidente de la Federación.

Las sesiones extraordinarias se llevaban a cabo sólo para tratar los asuntos contenidos en la convocatoria expedida para tal efecto.

## 2.5. Constituciones Centralistas.

La Constitución Federal de 1824 no tuvo plena aplicación por causa de los acontecimientos históricos que sucedieron en nuestro país durante los años que siguieron a su promulgación, luchas entre federalistas y centralistas, entre conservadores y liberales, guerras internacionales, gobiernos interrumpidos constantemente por levantamientos

y golpes de Estado, en síntesis por una situación general de desorden y de falta de continuidad en los gobiernos.

Después de la Constitución de 1824, se establecieron las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843.

#### 2.5.1. Constitución de 1836.

La primera Constitución Centralista fue elaborada por el Congreso que electo bajo la vigencia de la Constitución de 1824, declarado, a sí mismo, "Congreso Constituyente" con base en las instrucciones contenidas en los "poderes" de los diputados.

Esta Constitución se denominó de las "Siete Leyes" por dividirse en siete estatutos aprobados por separado y con numeración independiente en su articulado, según lo establece el constitucionalista Felipe Tena Ramírez \*10 la Constitución fue redactada bajo la inspiración de Lucas Alamán, historiador y dirigente del Partido Conservador.

En la primera de las "Siete Leyes", se adoptó el sistema de gobierno republicano, representativo y popular, se suprimió el sistema federal y se estatuye el central, y a los tradicionales Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial se les agregó:

" ... un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones. " \*18

A este llamado arbitrio se le designó en la segunda de las Siete Leyes como "Supremo Poder Conservador", depositado en cinco individuos que se renovarían uno cada dos años y cuyas atribuciones serían superiores a las de los tres Poderes entre las que estaban: declarar la nulidad de las leyes o decretos del Poder Legislativo, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia.

El Supremo Poder Conservador podía también declarar la incapacidad física o moral del Presidente, suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso y como estas había otras facultades que lo colocaban en una franca superioridad respecto de los poderes tradicionales.

El Congreso de acuerdo con esta Constitución fue bicameral, la Cámara de Diputados se componía de un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, con la peculiaridad de que podía ser mexicano por nacimiento o natural de cualquier parte de América que en 1810 hubiera dependido de España y fuere en ese momento independiente.

La Cámara de Senadores era un cuerpo aristocrático, integrado por veinticuatro senadores, que se renovaban por terceras partes cada dos años. Su elección era compleja y en ella intervenían la Cámara de Diputados, el Gobierno en Junta de Ministros, la Suprema Corte de Justicia, las Juntas Departamentales y finalmente el Supremo Poder Conservador.

Se establecieron dos períodos de sesiones, una Diputación Permanente para los recesos y la obligación de sesiones extraordinarias si el Supremo Poder Conservador o el Presidente así lo resolvían.

A diferencia de la Constitución de 1824 en la que cualquier Cámara podía ser la de origen, en la de 1836, la Cámara de Senadores tenía siempre el carácter de revisora y la de Diputados la de origen.

La iniciativa de las leyes correspondía al

Ejecutivo y a los diputados en todas las materias, a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo y a las Juntas Departamentales las iniciativas sobre impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

#### 2.5.2. Constitución de 1843.

Esta Constitución llamada "Las Bases de Organización Política de la República Mexicana" o simplemente "Bases Orgánicas", fue un documento elaborado por una Junta de Notables compuesta por sesenta y nueve hombres de relieve, de ochenta que había nombrado inicialmente el entonces Presidente Nicolás Bravo.

Fue una Constitución Centralista que adoptó el sistema de división del territorio en departamentos, que conservó la división clásica de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y suprimió al Supremo Poder Conservador que se estableció en la Constitución de 1836.

El Poder Legislativo se depositaba en un Congreso que se dividió en dos Cámaras: de Diputados y de Senadores, por lo que respecta a la sanción de las leyes correspondía al Ejecutivo, caso único en nuestro derecho constitucional en el que el Poder Legislativo se depositó tanto en las Cámaras como en el Presidente.

La Cámara de Diputados se componía de un diputado por cada setenta mil habitantes, se renovaba por mitad cada dos años y no señalaba claramente si la elección era directa o indirecta.

La Cámara de Senadores se componía de sesenta individuos, dos tercios de ellos se elegían por las Asambleas Departamentales y el otro tercio por un sistema en el que intervenían el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

Se establecían dos períodos de sesiones, la Cámara de Diputados era siempre cámara de origen.

La facultad de iniciar las leyes correspondía al Presidente de la República, a los diputados y a las Asambleas Departamentales en todas las materias y la Suprema Corte de Justicia sólo tenía la facultad de iniciar leyes en lo relativo a la administración de su ramo.

Se establecía la Diputación Permanente que actuaría durante los recesos establecidos por la ley, y ésta se componía por cuatro senadores y cinco diputados.

La Constitución de 1843 rígió por un período de tres años y finalizó su vigencia cuando por motivo de uno de tantos alzamientos militares en 1847 se restableció el federalismo y entró de nuevo en vigor la Constitución de 1824, dando así fin a más de diez años de gobierno centralista.

#### 2.6. Constitución de 1857.

En 1857 cuando se expide una nueva Constitución Federal, que reiterara la existencia del sistema de división de poderes, en ella, las funciones del Congreso adquirieron una mayor relevancia sobre los otros poderes.

La Constitución de 1857 pudo expedirse gracias a que en contra de la dictadura de Santa Anna se proclamó, en 1854, el "Plan de Ayutla" encabezado por el general Juan Alvarez, antiguo soldado de Morelos, apoyado en toda

la República por muchos otros mexicanos. Al triunfo de esta revolución se eligió Presidente a Ignacio Comonfort quien convocó a un Congreso Constituyente en mayo de 1856, considerándosele como uno de los Congresos más importantes que ha tenido este país.

En la Constitución de 1857 se dieron cambios muy importantes, por ejemplo incluir en ella un capítulo de los "Derechos del Hombre" y otro de los "Ciudadanos Mexicanos".

En lo tocante al Poder Legislativo encontramos nuevamente la división de poderes en forma parecida a la de 1824, puesto que, el artículo 50 establece lo mismo que el sexto de la de 24, en la que el Supremo Poder de la Federación se dividía para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y agregaba que nunca podrían reunirse dos o más de éstos en una sola corporación.

Otra novedad fundamental fue que el Poder Legislativo radicaba en una sola asamblea denominada "Congreso de la Unión".

Esto significó que el sistema bicameral fue sustituido por un sistema unicameral, lo que confirió a este Poder una mayor fuerza política frente al Poder Ejecutivo.

Según la Ley Suprema el Congreso se renovaría cada dos años por elección indirecta y en escrutinio secreto, lo que constituyó también una renovación.

Se dispuso que habría un diputado por cada cuarenta mil habitantes o fracción que excediera de la mitad, se repetía la calificación de las elecciones por el propio Congreso, y se dispuso que los diputados serían inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo por lo que jamás podrían ser reconvenidos por ellas.

El quórum se integraría por más de la mitad de los diputados y se establecieron dos periodos de sesiones en lugar de uno que señalara la Carta Magna de 1824. El primer período de sesiones daría inicio el 16 de septiembre y terminaría el 15 de diciembre y el segundo improrrogable del primero de abril al último día de mayo del mismo año.

Se previno también que el Presidente de la República tendría que asistir a la apertura de las sesiones y pronunciar un discurso, al igual que en la Constitución de 24, sin embargo se agregó que en ese discurso se tendría que manifestar el estado en que se encontraba el país, hacemos notar que éste además de ser un discurso de

apertura, es un antecedente al informe presidencial, el Presidente del Congreso lo contestaría en "Términos Generales".

La sección primera de la Constitución, que reglamentaba al Poder Legislativo, se dividía en los cuatro párrafos siguientes:

- \* De la Elección e Instalación del Congreso.
- \* De la Iniciativa y Formación de las Leyes.
- \* De las Facultades del Congreso.
- \* De la Diputación Permanente.

Opinamos que lo más sobresaliente de la normatividad de la función legislativa, en este documento, es lo siguiente:

\* El derecho de iniciar leyes competía, al Presidente de la República, a los diputados y a las legislaturas locales.

\* Las iniciativas deberían de pasar a comisiones, para la presentación de un dictamen que se discutiría por primera vez el día que el Presidente del Congreso designara. Concluida esta primera discusión, se mandaría el expediente al

Ejecutivo para que expresara su opinión, si ésta fuera conforme se procedería de inmediato a votación, pero si discrepare, el expediente se devolvería a la Comisión con las observaciones del Ejecutivo, para un nuevo dictamen, presentado éste, y después de una segunda discusión se procedería a votación.

\* La aprobación debía ser por mayoría absoluta de los presentes y se podía dispensar el trámite por el acuerdo de dos tercios de los diputados que se encontraran presentes en la sesión.

† Las facultades del Congreso estaban contenidas en treinta incisos que se referían a cuestiones políticas, legislativas y económicas como la aprobación del presupuesto y la autorización de empréstitos.

\* El Congreso quedó facultado para formar un reglamento interior, tomar providencias para hacer concurrir a los diputados ausentes, corregir las faltas y omisiones de los presentes y nombrar, así como, remover a los empleados de su secretaría y los de la Contaduría Mayor.

\* Se establecía para los recesos una Diputación Permanente, integrada por un diputado de cada Estado y Territorio (el Distrito Federal quedaba excluido) y tenía como atribuciones autorizar el uso de la Guardia Nacional, convocar a sesiones extraordinarias, aprobar los nombramientos que hiciera el Ejecutivo, recibir el juramento del Presidente de la República y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como dictaminar sobre los asuntos pendientes para que: "La Legislatura que sigue tenga desde luego de que ocuparse". \*12

Hacemos notar que en las normas contenidas en esta Constitución se van perfilando las reglas que rigen en nuestros días, tales como lo relativo a la función legislativa, al reglamento de debates que se menciona en dos ocasiones, así como de las iniciativas de ley en el artículo 66 y en el 72 fracción XXVII que autorizó al Congreso a elaborar el reglamento de debates.

El Constituyente de 57 reconoció, expresamente, que eran necesarias además de las reglas fundamentales de

la Carta Magna, otras que se refirieran a los procedimientos y formas de trabajo del Congreso.

#### 2.6.1. Reformas de 1874.

La historia de México nos enseña que el sistema de una sola Cámara aprobado por el Constituyente de 1857, le dió al Poder Legislativo una gran fuerza que le hacía difícil al Ejecutivo cumplir con sus funciones; por ese motivo, como lo expresa el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, \*13 Sebastián Lerdo de Tejada propuso en una circular del 14 de agosto de 1867, cuando era Presidente de la República Benito Juárez, y él su Secretario de Estado, la reforma constitucional para introducir nuevamente el bicamatismo que se había abandonado en 57.

En esa circular, según declara Dublán y Lozano en su obra "Legislación Mexicana", que el bicamatismo sirve "Para combinar en el Poder Legislativo el elemento popular y el elemento federativo". \*14

También se argumentó que era conveniente, combinar la experiencia y la práctica de los senadores, con los impulsos de los diputados, ya que los primeros tenían la madurez de la edad y los segundos la juventud.

En 1874 siendo Presidente de la Nación Lerdo de Tejada se reformó la Constitución en varios de sus artículos, para establecer, en forma que hasta ahora ha sido definitiva, que el Poder Legislativo se depositaría en un Congreso General dividido en dos Cámaras, de Diputados y de Senadores.

A partir de entonces se restableció en México, el sistema bicameral mediante el cual los diputados representaban directamente al pueblo y los senadores a las entidades federativas.

Con esta reforma se restó fuerza al Congreso, al dividirlo, y se delimitaron sus atribuciones y de cada una de las Cámaras.

Tena Ramírez critica la inutilidad del sistema de dos Cámaras recordando que en México las leyes, por lo general, se han expedido por el Ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso o bien por el Congreso mismo aunque acatando iniciativas del

#### Poder Ejecutivo.

Dice textualmente Tena: "Que el bicamatismo ha sido entre nosotros una de tantas instituciones que esperan, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia". \*15

#### 2.7. Constitución de 1917.

Durante el largo gobierno de Porfirio Díaz se mantuvo vigente la Constitución de 1857, funcionaron ambas Cámaras aun cuando era sabido por todos, que diputados y senadores eran escogidos personalmente por el Presidente y que las elecciones eran tan sólo una forma con la que el gobierno cumplía para guardar las apariencias, aunque sin la participación popular.

En 1910 Francisco I. Madero lanzó su propia candidatura a la Presidencia de la República, el gobierno de Porfirio Díaz no soportó una campaña de oposición y aprehendió a Madero en San Luis Potosí, antes de que se efectuaran las elecciones; éste con ayuda de algunos amigos

escapó y proclamó el "Plan de San Luis" con el que se inició la Revolución Mexicana, bajo el lema de "sufragio efectivo no reelección".

Porfirio Díaz salió del país y quedó como Presidente interino Francisco León de la Barra quien convocó a elecciones en las que resultó triunfante el propio Madero.

El gobierno democrático encabezado por el iniciador de la Revolución, fue atacado por diversos levantamientos y finalmente, mediante la traición de Victoriano Huerta fue sustituido por la efímera presidencia de Pedro Lascuráin quien duró en el poder tan sólo el tiempo suficiente para rendir su protesta ante el Congreso, nombrar Secretario de Gobernación a Huerta y renunciar en seguida para que éste asumiera el poder.

Con esta maniobra se pretendió legitimar el golpe de Estado, en el que, a pesar de que se cumplió con las formalidades requeridas por la ley, en el fondo había una traición y los asesinatos de Madero y Pino Suárez.

Para restablecer el orden constitucional, se inició en Coahuila, encabezada por Venustiano Carranza, la Revolución Constitucionalista; que finalizó con la derrota

del usurpador y con el triunfo después de varias dificultades y luchas entre los mismos generales victoriosos del llamado "Primer Jefe" Venustiano Carranza.

Una vez que Carranza logró dominar a los grupos de Villa y Zapata que se le opusieron, consideró que había llegado el momento de dar cause legal a las demandas sociales, económicas y políticas surgidas del movimiento revolucionario y convocó a un Congreso Constituyente mediante el decreto del 14 de septiembre de 1916.

El Congreso se instaló en la ciudad de Querétaro, en noviembre de 1916 y llevó a cabo sus trabajos a partir de un proyecto completo de una nueva Constitución que a pesar de ello se denominó "Proyecto de Constitución Reformada" dado que la intención inicial era la de tan sólo reformar la Constitución de 1857.

El 5 de febrero del año siguiente se promulgó solemnemente la nueva Constitución y entró en vigor el primero de mayo del mismo año; la nueva Carta Magna se caracterizó por la inclusión en su articulado de las denominadas "Garantías Sociales" en favor de los trabajadores industriales u obreros y de los trabajadores del campo.

En el capítulo relativo a la organización política se mantuvo en lo fundamental el esquema de la Constitución anterior, esto es, que el Supremo Poder de la Federación se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en el artículo 49, y que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depositaba en un Congreso General que se dividía en dos Cámaras: una de Diputados y la otra de Senadores, en el artículo 50. En el texto original de la Constitución del 17 el período de los diputados era de dos años y el de los senadores de cuatro, renovándose esta última Cámara por mitades cada dos años; los senadores serían dos por cada entidad y los diputados uno por cada sesenta mil habitantes o por una fracción mayor de veinte mil.

Estas disposiciones fueron reformadas en varias ocasiones, los artículos 51 y 56 lo fueron en 1933 para aumentar la duración de los períodos de los diputados de dos a tres años y el de los senadores de cuatro a seis años, se estableció también para la Cámara de Senadores la renovación total y no por mitades.

El artículo 52 que establecía la base numérica en la elección de diputados ha sido modificado en ocho

ocasiones, las cinco primeras para aumentar la base numérica para la elección de diputados que llegó en 1972 a un diputado por cada doscientos cincuenta mil habitantes, la sexta reforma en 1974, se hizo para suprimir los diputados de los territorios, porque en ese año los únicos dos territorios, que quedaban Quintana Roo y Baja California Sur se erigieron en entidades federativas.

Una reforma importante fue la de 1963 por la que se introdujo el sistema de "Diputados de Partido" para darle un valor a los votos de las minorías que quedaban sin representación en la Cámara de Diputados, que cabe destacar que en esta reforma se hace referencia por primera vez, en un texto constitucional, a los partidos políticos, otorgándoles el derecho a cinco diputados de representación proporcional con el dos punto cinco por ciento de la votación total y un diputado más por cada medio por ciento hasta un total de veinte diputados.

La más importante reforma fue la de 1977 en la que se suprimió la base numérica para nombrar a los diputados y se estableció un número fijo de éstos, trescientos de mayoría relativa y cien de representación proporcional; simultáneamente se incorporó a la

Constitución la regulación de "Régimen de Partidos", dándoles a éstos, el carácter de "Entidades de Interés Público", a los que se les confirió la tarea de promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional.

En 1986, se introdujo una reforma más en relación con el Congreso; se aumentó el número de diputados a quinientos, trescientos de mayoría y doscientos de representación proporcional; se reformó también el artículo 56 para establecer el sistema de renovación de la Cámara de Senadores que antes era de todos ellos cada seis años, para establecer la renovación por mitades cada tres años.

Finalmente, el 6 de abril de 1990 se publicó el decreto que modificó diversos artículos constitucionales en materia electoral, entre ellos, el 60 que estableció el Colegio Electoral para ambas Cámaras, para la Cámara baja con cien presuntos diputados nombrados por los partidos en proporción a las constancias que les correspondiere y para la Cámara alta con todos los presuntos senadores que hubieren obtenido su declaración, así como los senadores de la anterior legislatura que continuaren en el ejercicio

de su encargo.

Con esta última reforma quedó establecida la actual estructura constitucional del Poder Legislativo.

## C I T A S

- \*1. Burgoa, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano.- Sexta Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1985.- Pag. 469.
- \*2. Tena Ramírez, Felipe.- Leves Fundamentales de México.- Décimo Quinta Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1989.- Pag. 79.
- \*3. Ibidem.- Pag. 29.
- \*4. C.F.R. Herrera y Lasso, Manuel.- Estudios Políticos y Constitucionales.- Primera Edición.- Miguel Angel Porrúa.- México.- 1986.- Pag. 22.
- \*5. Tena Ramírez, Felipe.- Op. Cit. Supra.- Nota \*2.- Pag. 36.
- \*6. El nombre del documento mediante el cual reconoce Juan O' Donojú, la Independencia de México, lleva el nombre de "Tratados de Córdoba", sin embargo los autores

consultados le nombran "Tratado de Córdoba" indistintamente.

- \*7. Burgoa, Ignacio.- Op. Cit. Supra.- Nota \*1.- Pag. 624.
- \*8. Tena Ramírez, Felipe.- Op. Cit. Supra.-Nota \*2.- Pag. 122.
- \*9. Idem.
- \*10. C.F.R. Tena Ramírez, Felipe.- Op. Cit. Supra.- Nota \*2.- Pag. 201.
- \*11. Tena Ramírez, Felipe.- Op. Cit. Supra.- Nota \*2.- Pag. 202.
- \*12. Las Constituciones de México.- H. Congreso de la Unión.- México.- 1989.- Pag. 167.
- \*13. C.F.R. Tena Ramírez, Felipe.- Op. Cit. Supra.- Nota \*2.- Pag. 681.

\*14. Dublán y Lozano.- Legislación Mexicana.- T. 10.-  
Pag. 52.- Citado por Tena Ramírez, Felipe.- Derecho  
Constitucional Mexicano.- Vigésima Tercera Edición.-  
Editorial Porrúa.- México.- 1989.- Pag. 272.

\*15. Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional  
Mexicano.- Vigésima Tercera Edición.- Editorial  
Porrúa.- México.- 1989.- Pag. 273.

**C A P I T U L O   T E R C E R O**

**MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE  
DE LA  
FUNCION LEGISLATIVA**

### 3.1. División de Funciones.

La Constitución vigente en México establece en su artículo 39, que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

En el artículo 41 señala que el pueblo la ejerce por medio de los Poderes de la Unión, por otra parte el artículo 49 de la misma Carta Magna determina que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Como podemos ver nuestro texto constitucional mantiene el lenguaje clásico al denominar a las funciones del Estado, con el nombre de "Poderes", nombre que corresponde a la doctrina de Montesquieu y de su antecesor Locke y de tiempos más remotos Aristóteles.

Actualmente con mayor precisión técnica se habla más que de división de poderes, de división de funciones del Estado, sin embargo como dice el autor Salvador Valencia Carmona que aunque mucho se ha insistido:

" . . . en la obsolescencia del principio de la división de poderes, este tipo de críticas no debe confundirnos y hacernos

pensar en su inutilidad, por el contrario, en este principio el derecho constitucional encontró y encuentra un inapreciable instrumento de libertad, en cuanto los controles recíprocos que plantea sirven de contención al despotismo al distribuir el poder en varios órganos..." \*1

Es muy cierto que el poder es uno e indivisible y que su titularidad corresponde al pueblo pero no es menos cierto que el poder puede ejercerse por conducto de diversos órganos y que entre las funciones de los mismos puede establecerse, como Montesquieu lo proponía, un sistema de pesos y contrapesos, de tal manera que se evite con ello los posibles abusos de quienes ejercen el Poder Público.

Sobre la teoría de la división de poderes se ha desarrollado la más moderna de las funciones del Estado que busca definir la naturaleza que adopta el derecho para realizar los fines del Estado por lo que más que cuestiones de orden político, la clasificación de las funciones,

intervienen principios de técnica jurídica y de lógica.

Las tres funciones que son indispensables para que el Estado pueda realizar sus fines de ordenación de la sociedad, son las funciones legislativa, jurisdiccional y administrativa, que coinciden con la clásica teoría de los tres Poderes. Podríamos decir que cada una de las tres funciones del Estado es una forma de ejercicio del poder que requiere forzosamente de medios efectivos para exteriorizarse.

De conformidad con los artículos constitucionales citados al principio de este capítulo y con los demás preceptos del título tercero de la Constitución Mexicana, podemos considerar que la función legislativa corresponde, en forma preponderante, al llamado Órgano Legislativo, con una clara intervención del Órgano Ejecutivo, la función administrativa del Estado corresponde al llamado Poder Ejecutivo con algunas intervenciones del Legislativo y finalmente la función jurisdiccional corresponde básicamente al llamado Poder Judicial.

De acuerdo con lo que sostiene el profesor Gabino Fraga, cada una de las tres funciones clásicas puede definirse desde el punto de vista formal y material.

Desde el punto de vista formal la función será legislativa, jurisdiccional o administrativa según el órgano que la tenga a su cargo, independientemente del contenido mismo de la función.

Desde el punto de vista material, será la que tome en cuenta la naturaleza misma de la función y no el órgano que la desempeñe.

Desde este punto de vista, la función legislativa es la que tiene por objeto constituir un acto jurídico que denominamos ley, la función jurisdiccional es la que tiene por objeto el acto jurídico denominado sentencia, que es una norma de carácter singular con la que se resuelve una controversia, finalmente, la función administrativa, dice, Gabino Fraga que podríamos definirla por exclusión, esto es, que es aquella que no es legislativa ni jurisdiccional.

Podemos también definir esta función como la actividad encaminada a la ejecución de la ley. \*2

Estas mismas ideas las expresa el maestro Burgoa en los siguientes términos:

\* La clasificación de órganos legislativos, Ejecutivos o Judiciales obedece a que sus respectivas funciones

*primordiales* estriban en elaborar leyes, en aplicarlas a casos concretos sin resolver ningún conflicto jurídico o en decidir controversias de derecho conforme a ellas. Esta primordialidad funcional no excluye, sin embargo, que cada uno de dichos órganos pueda ejercer funciones que no se comprendan en su principal esfera competencial. Así, los órganos legislativos, ... pueden desempeñar la función ejecutiva o administrativa o jurisdiccional en los casos previstos en la Constitución. " \*3

A este respecto también sostiene el maestro Burgoa que el nombre correcto de la teoría que se ha llamado de la división de poderes, debiera ser "Teoría de la separación de los órganos del Poder del Estado" porque sostiene, el tratadista, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial son inalterables y lo único que la ley puede modificar es la distribución del ejercicio de esos poderes

entre los órganos del Estado. \*4

### 3.2. Función Legislativa.

Para determinar en que consiste la función legislativa, podemos seguir el pensamiento de Gabino Fraga y por tanto, diremos que la función legislativa desde el punto de vista material será únicamente la elaboración de las leyes, pero desde el punto de vista formal la función legislativa estará integrada por todos los actos jurídicos que la Constitución encomienda al órgano legislativo independientemente de que esas funciones sean o no materialmente legislativas por tanto, vamos a encontrar algunas funciones que son material y formalmente legislativas y encargadas al órgano legislativo; otras serán formalmente legislativas y encargadas al órgano ejecutivo y finalmente habrá funciones materialmente jurisdiccionales o administrativas pero que, en su atribución constitucional, se encomiendan al Poder Legislativo.

En nuestro derecho constitucional vigente, podemos por tanto encontrar cuales son las funciones formalmente legislativas y al hacer el análisis de las mismas tendremos que precisar en que casos esas funciones son también legislativas en su sentido material.

A fin de seguir un orden, diremos primero que en el artículo 50 de la Constitución establece que:

" El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. " \*5

Por otra parte, los artículos 71 y 72 se ocupan de la iniciativa y formación de las leyes y en ellos encontramos que en esta función, que es material y formalmente legislativa, tiene el Poder Ejecutivo Federal su propia intervención y que también la tienen, cuando menos para iniciar el proceso de formación de las leyes, las legislaturas de los Estados.

Independientemente de lo que la legislación vigente, establece, para entender correctamente el

concepto, es importante acudir a los tratadistas y en este punto, nos parece muy clara la siguiente definición que el maestro Eduardo García Máynez hace de la función legislativa, de la que dice que:

" Es un proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se les dá el nombre específico de leyes. " \*6

Aceptando esta definición de García Máynez, de conformidad con los artículos constitucionales 71 y 72 antes citados tenemos que concluir que la función materialmente legislativa se le atribuye tanto al Presidente de la República como al Congreso de la Unión aun cuando del análisis de estos preceptos encontramos que el Poder Ejecutivo tiene funciones restringidas y en cambio el Congreso tiene a su cargo las más importantes.

El Presidente de la República según el artículo 71 Constitucional tiene como una de sus atribuciones el iniciar leyes, y de acuerdo con el artículo 72 inciso "a" tiene la facultad de publicarlas cuando han

sido aprobadas; de conformidad con el inciso "c" se le confiere la facultad llamada "veto" por el cual tiene la posibilidad de hacer observaciones y remitir al Congreso los proyectos con los que por alguna razón no esté de acuerdo, a fin de que nuevamente el proyecto se discuta tanto por la Cámara de origen y luego en la revisora.

El Poder Legislativo, por el contrario, tiene la importantísima atribución de discutir los proyectos que le envíe el Ejecutivo, los Congresos locales o los que surjan del mismo Congreso y aún más importante función que es la de aprobar o rechazar esos proyectos a fin de que alcancen el rango de leyes.

En el supuesto de que el Presidente ejerza su derecho al veto, lo puede hacer tan sólo una vez, y si el Congreso confirma su aprobación al proyecto, el Ejecutivo debe darle trámite publicándolo en el Diario Oficial.

Esto significa que la función más importante en la elaboración de las leyes, la que les da fuerza y las hace obligatorias, es una función reservada al órgano legislativo.

La función que tienen las legislaturas de los Estados y el órgano Ejecutivo, es accesoria y de carácter

secundario en comparación con la que recibe por la Constitución el Congreso de la Unión.

En los Estados modernos, organizados bajo la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de América y de la Revolución Francesa, la función legislativa está en manos de un cuerpo colegiado denominado de diversas maneras. Los nombres que recibe en los distintos lugares y épocas han sido: Senado en la antigua Roma, Cortes en España, Congreso en la mayoría de los países de América, Parlamento en Inglaterra, Asamblea Nacional en Francia, Dieta en Polonia.

A pesar de los diversos nombres que se le han atribuido a la función legislativa, todos los países que tienen un órgano legislativo colegiado coinciden en puntos fundamentales, como son, la elección democrática de los representantes, el sistema de Partidos, la temporalidad del cargo y de forma muy especial, por regla general, la preponderancia del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo que cuando menos en los principios legales, se caracteriza por ser el Poder más directamente representativo del pueblo y por tanto, en donde directamente radica la soberanía.

### 3.3. Congreso.

La función legislativa como ya hemos dicho, puede depositarse para su ejercicio en un solo cuerpo en el que todos los que lo integran deliberan en conjunto y sus votos tienen igual valor. En algunos sistemas la función legislativa se confiere a un Congreso o Parlamento integrado por dos cuerpos diferentes, llamados Cámaras que deliberan por separado sobre los asuntos de su competencia y que se reúnen en forma ocasional para llevar a efecto las atribuciones conjuntas que les señale su Constitución.

El ejemplo de un sistema bicameral es el Inglés, que cuenta con una Cámara de los Comunes en la que recae casi todo el poder político, integrada por representantes de elección popular y una Cámara de los Lores que ha perdido casi fuerza política y que representa a los terratenientes y personajes con títulos nobiliarios.

Un ejemplo de un sistema unicameral, es decir, compuesto por una sola Cámara, lo encontramos en países como Francia o México bajo la Constitución de 1857.

Nuestra actual Constitución adopta el sistema

llamado bicamerista por el cual el órgano legislativo denominado "Congreso de la Unión" está compuesto por dos Cámaras, la de Diputados que representa directamente al pueblo y la del Senado que representa a las entidades federativas.

La palabra cámara proviene del griego *kamara* que a su vez dió origen al vocablo latino *camera* cuyo significado es bóveda y por extensión el local que cubre dicha bóveda así como también la reunión que en él se celebra.

Su significado actual designa cada uno de los cuerpos colegiados que en los gobiernos representativos integran al órgano legislativo. \*7

Congreso es por tanto, especialmente en los países de América, el conjunto de las dos Cámaras aun cuando en su acepción más general es equivalente a Parlamento o Asamblea. \*8

Por lo que toca al sistema adoptado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es importante destacar que se adopta el sistema bicameral y por tanto las funciones más importantes del órgano legislativo se confieren al Congreso en su conjunto, es

decir, a las dos Cámaras.

La Constitución determina las facultades exclusivas para cada una de las Cámaras.

En este apartado nos ocuparemos de las facultades propias del Congreso enumeradas en el artículo 73 de nuestra Carta Magna, artículo que es uno de los más importantes en nuestro Código fundamental porque de él depende un gran número de instituciones.

Los primeros incisos del artículo 73 se refieren al sistema federal, ya que la facultad establecida en el primero de ellos tiene por objeto que el Congreso admita nuevos Estados a la Unión Federal, si así se presentare el caso, la segunda actualmente ya derogada lo facultaba para erigir los territorios en Estados; la tercera señala las reglas para establecer los nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes y la cuarta para arreglar las diferencias que por cuestión de límites hubiera entre los Estados.

La fracción quinta autoriza al Congreso a cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación y la sexta a legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, ésta contiene también las reglas para la organización del

gobierno de dicha entidad y organiza el nuevo órgano denominado "Asamblea de Representantes".

Las tres fracciones siguientes se refieren a cuestiones económicas, la séptima faculta al Congreso a imponer contribuciones para cubrir el presupuesto, la octava le confiere facultades para dar las bases sobre las que se puede celebrar empréstitos y la novena lo faculta para impedir que en el comercio entre los Estados se establezcan restricciones.

La décima fracción enumera las diversas materias de competencia exclusiva del Congreso General como son los hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicio de banca y crédito y energía eléctrica y nuclear; la misma fracción autoriza al Congreso a establecer el Banco de emisión único y a legislar en materia laboral.

La fracción decimaprimera lo faculta para crear y suprimir empleos públicos, la decimasegunda para declarar la guerra y la decimatercera que ahora es anacrónica, para dictar leyes sobre las presas de mar y tierra, así como leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

La fracción decimacuarta lo autoriza a levantar y

sostener el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea Nacionales y a reglamentar su organización y servicio.

La decimaquinta fracción, se refiere a la organización de la Guardia Nacional.

La fracción decimasexta reserva al Congreso la facultad de dictar leyes sobre nacionalidad, condición de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración o inmigración y salubridad general de la República.

La decimaséptima fracción se refiere a las leyes sobre vías generales de comunicación, postas y correos, así como leyes sobre uso de aguas de jurisdicción federal.

La fracción decimaoctava faculta al Congreso para establecer Casas de Moneda así como las reglas de éstas, y para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

La decimanovena para fijar las reglas de ocupación de terrenos baldíos; la vigésima para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular.

Las fracciones vigésima primera y vigésima segunda se refieren a los delitos federales y a la

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

amnistía.

La fracción vigésima tercera fue derogada puesto que se refería a la reglamentación interna del Congreso que se encuentra actualmente en los párrafos finales del artículo 70.

La fracción vigésima cuarta faculta al Congreso para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor que es el órgano técnico de fiscalización del presupuesto nacional.

La fracción vigésima quinta se refiere a la educación federal, tanto escolar como extraescolar, así como de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

La fracción vigésima sexta autoriza al Congreso a conceder licencia al Presidente de la República y designar al ciudadano que deba suplirlo ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional.

La fracción vigésima séptima le confiere la facultad de aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

La fracción vigésima octava fue derogada; y la vigésima novena autoriza al Congreso a establecer contribuciones sobre diversas materias especiales.

Posteriormente se encuentran otras fracciones que se han ido agregando al artículo 73 que mantienen el número vigésimo noveno pero que se añaden mediante la interposición de letras que van de la B a la H y se refieren a cuestiones consideradas de orden federal, éstas son las relativas a las características y uso de los símbolos de la Patria, bandera, escudo e himno nacional, asentamientos humanos, planeación de desarrollo económico y social, programación de acciones económicas para el abasto de bienes y servicios, promoción de inversión mexicana, regulación de inversión extranjera, transferencia de tecnología, protección al ambiente y tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Finalmente la fracción trigésima se refiere a lo que ha sido designado como "Facultades implícitas" porque autoriza al Congreso a expedir todas las leyes necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

En esta fracción se fundan muchas facultades que tiene el Congreso y que no están expresamente numeradas en las fracciones anteriores.

Otras reglas constitucionales relativas al Congreso se encuentran dispuestas en diversos artículos de la Carta Magna, entre ellas está el artículo 60 que se refiere a la calificación que cada Cámara hace a través de un Colegio Electoral de la elección de sus miembros, la inviolabilidad de la que gozan los diputados y senadores por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos que se encuentra regulada en el artículo 61 y la prohibición que tienen estos mismos integrantes del Congreso de desempeñar comisiones o empleos de la Federación o de las entidades, por los cuales disfruten de sueldo sin licencia previa de su propia Cámara.

La sanción a esta infracción es la pérdida del carácter de legislador.

### 3.3.1. Cámara de Diputados.

Cuando se estableció el bicammarismo, en 1874, dice el maestro Tena Ramírez, es su obra "Derecho Constitucional Mexicano", que los autores de la Reforma se

propusieron dotar a la Cámara de Diputados de las facultades que:

\* Afectan inmediata y directamente al individuo como individuo, que es lo que constituye el elemento popular y a la de Senadores de las que inmediata y directamente afectan el interés colectivo de los Estados, que es lo que constituye el elemento federativo. " \*9

Este mismo criterio fue adoptado por el Constituyente de 17 y las facultades que en el artículo 74 se reservan como exclusivas de la Cámara de Diputados son las siguientes:

\* La de erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de la República (fracción I).

\* Vigilar por medio de una comisión el desempeño de la Contaduría Mayor y nombrar a los jefes y empleados de esa oficina (fracciones II y III).

\* Examinar, discutir y aprobar anualmente los

presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y revisar la Cuenta Pública del año anterior (fracción IV).

\* Declarar si ha lugar o no a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delitos y conocer de los juicios políticos en contra de los servidores públicos como órgano de acusación.

\* Las demás que le confiera expresamente la Constitución (fracción VIII).

La fracción VI que se refería al presupuesto y cuenta pública de los territorios y la VII que se refería a la remoción de funcionarios judiciales, se encuentran derogadas según decretos del 29 de julio de 1987 y del 28 de diciembre de 1982. \*10

La Cámara de Diputados ha sido denominada como "Cámara baja" o "Cámara popular", actualmente se compone en México por quinientos diputados de los cuales trescientos se eligen por el sistema de elección directa en trescientos distritos en que se divide el territorio nacional y doscientos que se eligen por el sistema de representación

proporcional que se basa en los votos que hayan recibido los partidos políticos que los proponen, sus nombres forman parte de cinco listas, de las que corresponde una por cada circunscripción de las cinco en que se divide la República para esta forma de elección.

Los diputados duran en su ejercicio tres años y no pueden ser electos para el período inmediato.

Una característica muy importante que ha tenido la Cámara de Diputados mexicana, desde hace algunos años, es la presencia en ella de las diversas corrientes ideológicas constituidas en partidos políticos, que le han dado a esta Cámara una vida política muy intensa y que han hecho necesario que se introduzca en nuestra legislación el concepto de partido político.

La Constitución en el artículo 41, establece que los partidos son entidades de interés público y que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

La presencia de los partidos políticos en la Cámara de Diputados ha originado que la organización

interna de este cuerpo colegiado, reconozca e incorpore a los grupos parlamentarios de los partidos en su estructura.

La importancia que han adquirido los partidos por las circunstancias actuales del país, ha hecho que para ser parte integrante de la Cámara de Diputados se requiere ser postulado por un partido político, lo que conocemos como "Candidato".

Los requisitos para ser diputado se enumeran en el artículo 55 de la Carta Magna y son:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintín años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades

federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en el policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su

encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones sino se separen definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59. " \*11

Sin embargo una persona que llene los requisitos antes mencionados no podrá ser diputado si no es postulado para el cargo por un partido político, así lo determina el artículo 75 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que dispone:

" Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. " \*12

Y aun cuando es posible votar por candidatos no registrados, los grandes recursos públicos con los que cuentan los partidos, su organización y el uso de emblemas que se imprimen en las boletas electorales hacen prácticamente imposible que un ciudadano no postulado por un partido llegue a ocupar una curul en la Cámara de Diputados.

Podríamos agregar que si algún ciudadano vota por alguna persona que no se encuentre registrada como candidato oficial, en el momento de hacer el recuento de votos en las respectivas casillas electorales, por los funcionarios de éstas y sin tomar en consideración el nombre o nombres de aquellos, se les coloca en el acta en forma conjunta como "votos para candidatos no registrados".

Las cosas han sucedido a la inversa, si es casi imposible que un candidato independiente llegue a ser diputado, si se han dado casos de diputados que durante el ejercicio de su mandato renuncian a la representación de su partido o son excluidos de éste y se constituyen en diputados independientes, estos diputados ocasionalmente se reúnen en nuevos grupos distintos a los que inicialmente los postularon y se les conoce como "Grupo Parlamentario

Independiente". Con lo cual se crea un problema jurídico político, pues tenemos que preguntarnos si los ciudadanos votaron exclusivamente por la persona o lo hicieron por la doctrina y los programas del partido que lo postuló y especialmente en el caso de los diputados electos por el sistema de representación proporcional queda la duda si el partido tiene derecho a sustituir al que ya no es integrante del mismo por otro que si lo sea o al menos de lograr que esa persona deje la representación que ostenta.

La solución constitucional a este problema, la encontramos en el artículo 51 que señala que los diputados son representantes de la nación, esto es, que no representan ni a su distrito ni a su partido. Sin embargo, políticamente el conflicto no se resuelve tan fácilmente porque los votos de los ciudadanos, emitidos en un sentido, ven disminuida su representación cuando ya no pueden corregir, mediante una revocación del mandato la irregularidad provocada por la decisión de una o varias personas.

### 3.3.2. Cámara de Senadores.

La Cámara de Senadores se integra con dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, resultados todos en elección directa, por lo que en este órgano no existe la representación proporcional de los partidos políticos.

Los senadores duran en su encargo seis años y se renuevan por mitad cada tres años; para ser senador la Constitución señala en su artículo 58 que son los mismos requisitos que para ser diputado con excepción de la edad, ya que para ellos será de treinta años cumplidos el día de la elección. De igual manera que los diputados, los senadores no podrán ser reelectos para el período inmediato.

A diferencia de los diputados, que como lo establece el artículo 51 constitucional antes citado, son representantes de la nación, los senadores en cambio no reciben ese calificativo.

El artículo 56 de la misma Carta Magna que hace referencia a los senadores especifica que son dos por cada

Estado y dos por el Distrito Federal, disposición de la cual se deriva el principio de equilibrio de todas las entidades federativas en esta Cámara, ya que mientras cada Estado tiene su número distinto de diputados según su población, en la Cámara de Senadores siempre tendrá dos representantes sin tomar en cuenta que unos Estados sean más poblados que otros, o más ricos o más grandes; todos tienen el mismo número de senadores y este principio se ha conservado desde 1874.

De esta igualdad de número de senadores por Estado se ha dicho que éstos representan al pacto federal o bien directamente a los Estados que integran a ese pacto; el artículo 40 de la Ley Fundamental nos dice que;

• Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida... " \*13

Según los principios de esta Ley Fundamental,

nuestra Federación se basa en la existencia de Estados libres y soberanos que aceptaron mediante la celebración de un pacto federal, constituirse en una Federación que los abarque a todos y dado que son soberanos, requieren de una representación especial dentro del Poder Legislativo y esa representación la constituye el Senado.

Del análisis de las funciones exclusivas de este Órgano del Poder Legislativo, se desprende precisamente su carácter de Cámara que no representa directamente a la Nación, sino que representa a los Estados soberanos que la integran.

Como ya lo señalamos anteriormente al referirnos a la Cámara de Diputados, Tena Ramírez recuerda que los autores de la reforma constitucional de 1874 atribuyeron al Senado:

" Las funciones que inmediata y directamente afectan al interés colectivo de los Estados, que es lo que constituye el elemento federativo. " 14

El artículo 76 de nuestra actual Constitución enumera las funciones exclusivas que corresponden a esta

denominada Cámara alta y como se verá todas ellas tienen algún punto de contacto con el interés de la Federación como tal.

La fracción primera toma hoy una importancia capital porque se reserva al Senado la facultad de aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebren el Presidente de la República con las potencias extranjeras.

Esta facultad era la única que en 1917 contenía esta fracción, posteriormente en 1977, se le antepuso el párrafo que ahora tiene y que redondea y complementa la facultad antes mencionada; dicho párrafo otorga al Senado el derecho de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Primer Mandatario del país y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Con lo anterior la facultad de aprobar los tratados y convenciones se completa con la de analizar la política exterior de nuestro gobierno y obliga por una parte al Ejecutivo a mantener informado al Senado mediante un informe anual y señala a este Órgano colegiado el analizar y emitir juicios sobre la política exterior de México.

La fracción segunda faculta al Senado a ratificar los nombramientos, que haga el Ejecutivo, de diferentes funcionarios del Gobierno mexicano.

En primer lugar se enumera en dicha fracción a los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con lo que se confirma que el Senado tiene una obligación de seguir de cerca todo lo relativo a la política exterior; en segundo lugar se menciona a los Empleados Superiores de Hacienda y en tercer lugar a los Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

En la citada obra de Tena Ramírez, al comentar estas facultades, nos dice que en las dos únicas ocasiones en que el Senado ha negado la ratificación a los altos jefes del Ejército, su negativa no ha tenido efecto alguno y los nombramientos han quedado firmes a pesar de que en la Ley Orgánica del Ejército Nacional en su artículo 71 se establece que no se expedirán los nombramientos antes de que el Senado los ratifique. \*15

La fracción tercera faculta al Senado a dar autorización al Ejecutivo para movilizar tropas nacionales hacia el extranjero, al paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y a permitir que escuadras de otras

potencias permanezcan en aguas mexicanas.

En la cuarta fracción del artículo 76 se confiere al Senado la facultad de otorgar su consentimiento al Presidente para que éste disponga de la Guardia Nacional fuera de los Estados.

La fracción quinta tiene una gran importancia política y nuevamente confirma el principio de que el Senado representa a los Estados de la Federación, pues en ella se le faculta a declarar, cuando hayan desaparecido todos los Poderes constitucionales de un Estado, a nombrar un Gobernador provisional que convoque a elecciones de entre una terna que le proponga el Presidente, para este nombramiento se requiere de una mayoría calificada de dos terceras partes.

La sexta fracción faculta a la Cámara alta a resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado cuando alguno de éstos ocurra, con este fin, al Senado o cuando se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

La séptima lo faculta a erigirse en jurado de sentencia para conocer de los juicios políticos en contra de los Servidores Públicos; la octava le da una facultad

importantísima para la buena administración de justicia, puesto que según ella podrá otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que efectúa el Presidente de la República; de esta manera para la integración del Poder Judicial intervienen el Poder Ejecutivo que nombra a los Ministros y el Senado que aprueba o desaprueba dichos nombramientos. Si esta fracción no existiera uno de los Poderes Supremos de la Federación quedaría totalmente en manos de otro que sería el Ejecutivo.

En esta misma fracción se le faculta para negar o aprobar las solicitudes de licencia o de renuncia de los mismos funcionarios.

Del Senado, que está integrado por personas de mayor edad y por tanto de más experiencia que los diputados, y debe esperarse un mayor equilibrio y prudencia en las discusiones, así como en la toma de decisiones ya que fue creado como lo reconoce Emilio Rabasa en su obra "La Constitución y la Dictadura", para evitar el peligro de un despotismo del Congreso.

" El peligro de la Cámara Única, viene así, envuelto en el predominio del

Congreso amenazando con todos los males que le son inherentes y con la violación del sistema Constitucional... el Senado tiene que acogerse a la prudencia para evitar fricciones de trascendencias graves y la prudencia está siempre en las fronteras de la debilidad. \*16

### 3.3. Proceso Legislativo.

Hemos dicho anteriormente que la función más importante del Congreso que es material y formalmente legislativa es la función de iniciar leyes, a esta función se le da el nombre de "Proceso Legislativo".

La palabra proceso viene del Derecho Canónico y se deriva de *Procedo*, que significa avanzar. \*17

Proceso jurídico dice el Licenciado Eduardo Pallares en su diccionario de "Derecho Procesal Civil":

" Es una serie de actos jurídicos que se suceden en el tiempo y se encuentran

concatenados entre sí para el fin u objeto que se requiere realizar con ellos. Lo que da unidad al conjunto y vinculación a los actos, es precisamente la finalidad que se persigue, lo que configura la institución de que se trata. " \*18

Precisamente el maestro Pallares pone como ejemplo de un proceso jurídico los actos realizados por las Cámaras Legisladoras para expedir una ley. \*19

En forma similar el procesalista mexicano Cipriano Gómez Lara en su obra "Teoría General del Proceso" define al proceso como:

" Un conjunto complejo de actos del estado soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial ... " \*20

Por otra parte Jorge Moreno Collado en la obra denominada "Política y Procesos Legislativos", hace referencia al concepto de procedimiento legislativo como

una etapa del proceso legislativo que comprende el:

" Conjunto jurídicamente preordenado de las actividades de uno o más sujetos para la obtención de un resultado determinado, que el atributo << legislativo >> identifica en la ley. " \*21

Las reglas principales del proceso legislativo mexicano se encuentran en la misma Constitución y para su estudio podemos dividir este punto en dos partes, la primera relativa a los requisitos previos para que este proceso pueda tener lugar y la segunda parte que se refiere propiamente al proceso.

Respecto a los requisitos previos tendremos que contestarnos las preguntas de cuándo, cómo y dónde se reúne el Congreso para que pueda tener lugar un proceso legislativo apegado a las disposiciones constitucionales y que por lo tanto alcance el fin de formar una ley válida y obligatoria.

A la pregunta de cuándo debe reunirse el Congreso, responden los artículos 65, 66 y 67 de nuestra

Constitución, que determinan, que habrá dos períodos ordinarios de sesiones, el primero de ellos a partir del día primero de noviembre de cada año y el segundo a partir del 15 de abril siguiente.

Estos períodos durarán el tiempo necesario para tratar de las iniciativas de ley y de los demás asuntos que corresponden a las Cámaras, sin embargo el primero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre, y el segundo hasta el 15 de julio del mismo año.

Podrá haber períodos de sesiones extraordinarias en otros tiempos diferentes a los anteriores cuando la Comisión Permanente convoque para ello, pero en estos períodos solamente se podrán tratar los asuntos que la propia Comisión someta a conocimiento del Congreso o de una de las Cámaras en la convocatoria respectiva.

Conviene precisar que la Comisión Permanente está integrada por 19 diputados y 18 senadores nombrados por sus respectivas Cámaras para funcionar durante los recesos del Congreso.

A la pregunta de dónde debe reunirse el Congreso, encontramos la respuesta en el artículo 68 que establece que las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y que no

podrán trasladarse a otro sin que previamente convengan en la traslación, el tiempo y el modo de verificarla designando un mismo punto para la reunión de ambas.

Se sobre entiende que este lugar debe ser el Distrito Federal, territorio que no constituye un Estado que es la sede de los Poderes Federales y que sin embargo es una de las partes integrantes de la Federación.

Podemos hablar también del recinto donde habrán de sesionar ambas Cámaras y a este respecto se señala que cada una tiene su propio lugar y salvo casos especiales cambiarán de sede por acuerdo previo de ellas, como por ejemplo cuando ambas concurren a escuchar el Informe Presidencial o como el caso de la Cámara de Diputados que se incendió el salón donde ella sesionaba.

A la pregunta de cómo debe reunirse el Congreso, tenemos que responderla acudiendo al artículo 63 que establece que las Cámaras no pueden iniciar sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia en la de Senadores de las dos terceras partes de sus miembros y en la de Diputados sin más de la mitad de ellos.

Para lograr el quórum en las Cámaras, la Constitución ordena a los que asistan que deben compeler a

los ausentes a que se presenten dentro de los treinta días siguientes ya que si no lo hacen se considerará que no aceptan su cargo y se llamará a los suplentes, se entenderá también que si un diputado o senador falta diez días consecutivos sin falta justificada o licencia previa del Presidente de su Cámara, renuncia al período en turno por lo que no podrá presentarse hasta el período inmediato.

La apertura del primer período ordinario de sesiones del Congreso se hace con la asistencia del Presidente de la República quien presenta un informe por escrito en el que manifiesta el estado general que guarda la administración pública del país; con este acto que se denomina "Informe Presidencial" se inicia el período de sesiones y que junto con la clausura constituyen los únicos momentos en que ambas Cámaras se encuentran reunidas ya que el resto de sus trabajos los llevan a cabo por separado y cada una en su propio recinto.

Entrando a la parte relativa al proceso, podemos seguir a Eduardo García Máynez \*22 en su libro "Introducción al Estudio del Derecho", quien dice que el moderno proceso legislativo se compone de sus diversas etapas:

- \* INICIATIVA
- \* DISCUSION
- \* APROBACION
- \* SANCION
- \* PUBLICACION E
- \* INICIACION DE VIGENCIA

La iniciativa es el acto por el cual se somete a la consideración del Congreso un proyecto de ley; los únicos que pueden llevar a cabo este acto son los órganos enumerados en el artículo 71 de la Constitución y son:

- \* El Presidente de la República,
- \* Los Diputados y Senadores,
- \* Las Legislaturas de los Estados.

En México no existe como en algunos otros países la iniciativa popular, por lo que si los ciudadanos quieren presentar un proyecto de ley solamente lo pueden hacer a través del "Derecho de Petición" consagrado en el artículo 8 constitucional, pero sin que exista la obligación del funcionario que recibe la petición de hacer suyo el proyecto y de presentarlo al Congreso, tampoco tienen en México el derecho de iniciar leyes los

integrantes o los órganos del Poder Judicial.

Las iniciativas que se presenten tienen procedimientos diferentes, las que presenta el Presidente, las legislaturas de los Estados o las Diputaciones de los mismos pasan directamente a Comisiones, mientras que las que presenten los diputados o senadores, deberán sujetarse al trámite que designe el Reglamento de Debates.

Discusión es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas que reciben a fin de determinar si deben ser o no aprobadas.

El primer párrafo del artículo 72 constitucional ordena que todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de algunas de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas; a la Cámara que primero discute un asunto, respecto de ese proyecto se le llama "Cámara de origen" y a la que lo discute en segundo lugar se le nombra "Cámara revisora".

Los procedimientos para la discusión están expresados en la legislación secundaria a la que nos referiremos en el siguiente capítulo.

La aprobación es el acto por el cual las Cámaras por medio de la votación de sus miembros aceptan o dan su

conformidad con un proyecto determinado. Para que un proyecto se considere aprobado, debe serlo por ambas Cámaras sin ninguna variación.

La aprobación requiere por regla general el voto de la mayoría simple en las Cámaras, o sea la mitad más uno, sin embargo en algunos casos, por ejemplo en las reformas constitucionales se exige una mayoría calificada de dos terceras partes. \*23

Una vez aprobado un proyecto por ambas Cámaras se remite al Ejecutivo quien puede dar su aceptación a la iniciativa o puede negarla; a esta parte del proceso el maestro García Máynez la denomina sanción, si el Presidente veta un proyecto, lo tiene que devolver a la Cámara de su origen dentro de los diez días útiles con sus observaciones que serán los argumentos por los cuales no sancionó el proyecto, pero el voto no tiene carácter de definitivo puesto que se vuelve a discutir teniendo en cuenta las observaciones hechas por el titular del Ejecutivo y si se vuelve a aprobar por ambas Cámaras, con el voto favorable de dos terceras partes de los miembros de cada una de ellas, se envía el proyecto nuevamente al Ejecutivo quien no podrá ya detener de nuevo el proyecto.

Una vez aprobado el proyecto y aceptado por el Presidente o bien vetado por éste y vuelto a aprobar por las Cámaras con la mayoría calificada de las dos terceras partes, se pasa a la etapa de publicación, que es el acto por el cual el proyecto ya convertido en la ley se da a conocer a quienes deben cumplirla. En México esta publicación se debe hacer en el Diario Oficial de la Federación y que está a cargo de la Secretaría de Gobernación.

Una fórmula resumida de lo anteriormente expuesto se encuentra en el siguiente cuadro sinóptico: \*24

PROYECTOS VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO:

Cámara de origen.	Cámara revisora.	Ejecutivo.	Resultado:
aprueba.	aprueba.	desecha en todo o en parte.	vuelve a la Cám. de origen con sus observaciones.
insiste en su proyecto por mayoría de las 2/3 partes de votos.	insiste por la misma mayoría.	debe ordenar la publicación.	

## PROYECTOS NO VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO:

Cámara de origen:	Cámara revisora:	Resultado.	P. Ejecutivo.
Primer caso: aprueba.	aprueba.	Pasa al Ejecutivo.	publica.
Segundo caso: aprueba.	rechaza totalmente.	vuelve a la Cám. de origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente.	
aprueba nuevamente.	desecha nuevamente.	el proyecto no puede volver a presentarse en el mismo período de sesiones.	
Tercer caso: aprueba.	rechaza totalmente.	vuelve a la Cám. de origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente.	
aprueba nuevamente.	aprueba.	pasa al Ejecutivo.	publica.
Cuarto caso: aprueba.	desecha en parte, reforma o adiciones.	vuelve a la Cám. de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones.	
aprueba supresión, reformas o adiciones.		pasa al Ejecutivo.	publica.

## PROYECTOS NO VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO:

Cámara de origen:	Cámara revisora:	Resultado:	Ejecutivo:
Quinto caso: aprueba.	desecha en parte, reforma o adición.	vuelve a la Cám. de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones.	
rechaza supresión, reformas o adiciones.	insiste en supresiones, adiciones o reformas.	el proyecto no puede volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones.	
Sexto caso: aprueba.	desecha en parte, reforma o adición.	vuelve a la Cám. de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones.	
rechaza supresión, reformas o adiciones.	rechaza supresión, reformas o adiciones, es decir, acepta el proyecto primitivo.	pasa al Ejecutivo.	publica.
Séptimo caso: rechaza.		no puede volver a presentarse en las sesiones del año.	

El proceso legislativo concluye con la etapa denominada, por García Máynez iniciación de la vigencia; se ha establecido que un artículo transitorio de la ley indique cuando debe iniciarse su vigencia.

García Máynez nos recuerda que el artículo 3o. del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia Federal, dispone que las leyes, reglamentos, circulares, o cualesquiera otras disposiciones de observancia general obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial. En los lugares distintos a aquel en que se publique el periódico oficial, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior transcurra un día más por cada 40 kms. de distancia o fracción que exceda de la mitad.

A este sistema de iniciarse la vigencia de una ley el autor citado lo llama sucesivo, y sincrónico al que se establece en el artículo cuarto del mismo código, que dispone que si la ley fija el día que se inicia su vigencia la norma obliga desde este momento siempre y cuando la publicación haya sido anterior. \*25

C I T A S

- \*1. Valencia Carmona, Salvador.- Manual de Derecho Constitucional General y Comparado.- Segunda Edición.- UV Editorial.- México.- 1987.- Pag. 44.
- \*2. C.F.R. Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Vigésima Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1980.- Pag. 53.
- \*3. Burgoa, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano.- Sexta Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1985.- Pag. 58.
- \*4. C.F.R. Ibidem.- Pag. 582.
- \*5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 50.
- \*6. García Máynez, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho.- Octava Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1958.- Pag. 52.

- \*7. Enciclopedia Universal Ilustrada.- Espasa-Calpe.- España.- 1985.- Tomo XVII.- Pag. 506.
- \*8. Nuevo Diccionario Jurídico.- Fco. Seix Editor.- España.- 1950.- Tomo I.- Pag. 1010.
- \*9. Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.- Vigésima Tercera Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1989.- Pag. 413.
- \*10. C.F.R. Nuestra Constitución.- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.- Secretaría de Gobernación.- Cuaderno 19.- México.- 1991.- Pag. 80.
- \*11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 55.
- \*12. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Artículo 175.

- \*13. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 40.
- \*14. Tena Ramírez, Felipe.- Op. Cit. Supra.- Nota 9.- Pag. 413.
- \*15. Los casos a los que hace referencia el autor en cita, sucedieron en 1912 y en 1962, en ambos el Senado no ratificó los nombramientos de un coronel y un brigadier, por razones políticas. C.F.R. Tena Ramírez, Felipe.- Op. Cit. Supra.- Nota 9.- Pag. 413.
- \*16. Rabasa, Emilio.- La Constitución y la Dictadura.- Séptima Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1990.- Pag. 151.
- \*17. Pallares, Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Mexicano.- S.N.E.- Editorial Porrúa.- México.- 1952.- Pag. 408.
- \*18. Idem.

- \*19. C.F.R. Op. Cit.- Pag. 408.
- \*20. Gómez Lara, Cipriano.- Teoría General del Proceso.-  
Sexta Edición.- UNAM.- México.- 1983.- Pag. 121.
- \*21. Coloquio de Senadores de la República (Moreno Collado,  
Jorge).- Política y Procesos Legislativos.- Primera  
Edición.- Miguel Angel Porrúa.- México.- 1985.-  
Pag. 198 ET AL Olivetti, Nino.- Diccionario de  
Política.- Proceso Legislativo.- Pags. 1312- 1320.
- \*22. García Máñez, Eduardo.- Introducción al Estudio del  
Derecho.-S.N.E.- Editorial Porrúa.- México.- 1941.-  
Tomo II.- Pag. 98.
- \*23. C.F.R. Bätiz Vázquez, Bernardo.- Apuntes de Técnica  
Legislativa.- UIA.- México.- Verano 1989.- Pag. 15.
- \*24. García Máñez, Eduardo.- Introducción al Estudio del  
Derecho.- S.N.E.- Editorial Porrúa.- México.- 1940.-  
Tomo I.- Pags. 106, 107, 108.

- \*25. C.F.R. García Máynez, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho.- S.N.E.- Editorial Porrúa.- México.- 1940.- Tomo I.- Pag. 108.

**C A P I T U L O   C U A R T O**

**MARCO LEGAL VIGENTE  
DE LA  
FUNCION LEGISLATIVA**

#### 4.1. Antecedentes del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

El Poder Legislativo tiene a su cargo elaborar las leyes y otros actos de gobierno, y para llevar a buen fin su actividad requiere de alguna normatividad que indique a quienes forman parte del cuerpo colegiado que integra el Poder Legislativo, de que manera tienen que proceder para ello; las Asambleas Legislativas han requerido de normas que establezcan los procedimientos para la discusión de los proyectos, la organización interna de las Cámaras, la elección de sus órganos directivos, la votación para tomar decisiones y en general disposiciones que eviten que la Asamblea sea ineficaz porque prevalezca en ella el desorden y la anarquía.

Es necesario que cuando los legisladores se reúnan, cuenten, con anterioridad, con disposiciones reglamentarias, o bien, que ellos mismos las elaboren como actividad previa e indispensable.

El primer antecedente que encontramos en México, se relaciona con las Cortes que se reunieron en Cádiz en 1812 para elaborar la Constitución de la Monarquía Española, Cortes en las que por primera vez se encontraron

presentes diputados mexicanos, por lo que podemos decir, que fue esa la primera experiencia que tuvo nuestro pueblo en elegir diputados y también la primera experiencia que tuvieron dichos diputados al actuar y participar en las discusiones y resoluciones de esas Cortes.

La Junta Suprema Central y Gubernativa del Reino que asumió el poder para combatir a la invasión francesa, mientras el rey se encontraba imposibilitado para gobernar, se instaló en Sevilla y en enero de 1809 lanzó una convocatoria para que tanto en España como en los reinos de América, dependientes de la Corona Española, se eligieran diputados a Cortes para elaborar una nueva Constitución; la convocatoria fue además un reglamento pero sólo se ocupaba de los procedimientos para elegir a los diputados más no de las funciones que éstos tendrían que llevar a cabo una vez integrados en Cortes Constituyentes.

Una vez instaladas las Cortes, el 24 de septiembre de 1810, lo primero de lo que éstas se ocuparon fue de elaborar su propio reglamento de trabajo que les permitiera funcionar ordenadamente.

Otro antecedente importante lo encontramos en el Reglamento del Congreso de Chilpancingo fechado el 13 de

septiembre de 1813, expedido por el mismo Congreso con objeto de sujetarse a él en la elaboración de la Constitución que se llamó de Apatzingán, porque se le dió el nombre del lugar donde fue proclamada por Morelos.

Este reglamento se ocupaba de la organización del Congreso Constituyente, de manera general, sin entrar en detalles de organización interna y de debates.

Otros Congresos Constituyentes posteriores tuvieron sus propios reglamentos y la mayoría de ellos se inspiraban o reproducían el de las Cortes de Cádiz. Entre ellos podemos destacar el "Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General" de 23 de diciembre de 1824, que establecía once Comisiones de carácter permanente para el trabajo legislativo y por primera vez una "Gran Comisión" integrada por el diputado o senador más antiguo de los territorios o entidades representadas en las Cámaras.

El Reglamento del Congreso de 1837 estableció la existencia de una diputación Permanente que actuaría en los recesos, se componía de cuatro diputados y tres senadores e introdujo las Comisiones de Ceremonial para recibir y despedir al Presidente de la República en sus visitas al

Congreso, y la Comisión de Policía Interior que tenía a su cargo las funciones de vigilar el aseo y conservación del edificio, de las alhajas y utensilios, así como el buen comportamiento del portero y mozos del servicio.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1857 se expidió el "Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", de 20 de diciembre de 1897.

Este reglamento precursor del vigente pone al frente de las Cámaras a la 'Gran Comisión integrada por un individuo de cada estado y territorio y otro por el Distrito Federal quienes en escrutinio secreto designaban a un presidente y un secretario.

La Gran Comisión tenía por objeto proponer el personal de las demás Comisiones y elaborar las listas de los diputados que las integrarían.

En el Reglamento de 1897, vigente hasta 1934, se preveían las siguientes Comisiones:

- \* Puntos Constitucionales
- \* Relaciones Exteriores
- \* Gobernación
- \* Justicia

- \* Instrucción Pública
- \* Hacienda
- \* Marina
- \* Fomento
- \* Comunicaciones y Obras Públicas
- \* Peticiones
- \* Inspectoría
- \* Secciones del Gran Jurado

Además de estas Comisiones legislativas el reglamento establecía las Comisiones de apoyo siguientes:

- \* Administración
- \* Corrección y Estilo
- \* Redacción del Diario de los Debates
- \* Biblioteca y Archivo

Las anteriores Comisiones eran permanentes y relacionadas directamente con la función legislativa de las Cámaras y el reglamento contenía otras transitorias como las de Cortesía y las Comisiones Instaladoras que funcionaban sólo para los casos específicos y las de Presupuesto y Cuenta e Inspectoría de la Contaduría Mayor

que tenían el carácter fiscalizador y no de dictamen legislativo.

#### 4.2. El Actual Reglamento y sus Reformas.

El reglamento vigente se denomina "Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", entró en vigor el 20 de marzo de 1934; según el maestro Manuel Herrera y Lasso, tal reglamento fue sólo una reforma al anterior, de 1897, que ya era malo, ya que en su opinión, el nuevo no adecua sus disposiciones a la Constitución de 1917 ni mejoró los vicios que tenía el anteriormente en vigor. \*1

En la obra antes citada, su autor, Herrera y Lasso, comenta que es un error la denominación de Reglamento Interior del Congreso, el nombre correcto para designar a este documento debía ser el de "Ley Orgánica del Poder Legislativo". \*2

A pesar de esa crítica y de otras muchas que se le han hecho a ese cuerpo normativo, éste ha estado en

vigor hasta la fecha, aun cuando fue derogado en todo lo que se oponía a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979, con motivo de diversas reformas que entonces se hicieran, tanto a la Constitución como a otras leyes y que en su conjunto se conocieran como "Reforma Política".

Además de esta reforma, que fue importante, el reglamento fue sujeto a diversas reformas, modificaciones, supresiones y adiciones en los años de 1935, 1937, 1940, 1957, 1963, 1966 y 1980; para quedar tal como ahora lo estudiaremos.

El Reglamento de 1934, tiene 214 artículos más dos transitorios y se divide en los siguientes capítulos:

- \* De la Instalación de las Cámaras
- \* De la Presidencia y Vicepresidencia
- \* De los Secretarios y Prosecretarios
- \* De las Sesiones
- \* De la Iniciativa de las Leyes
- \* De las Comisiones
- \* De las Discusiones
- \* De la Revisión de los Proyectos de Ley

- \* De las Votaciones
- \* De la Fórmula para la Expedición de las Leyes
- \* De la Comisión Permanente
- \* Del "Diario de los Debates"
- \* Ceremonial
- \* De la Tesorería
- \* De las Galerías

Para establecer un orden en el presente trabajo iremos analizando cada uno de los capítulos destacando lo más importante y haciendo alguna referencia a las reformas de mayor trascendencia.

#### 4.2.1. De la Instalación de las Cámaras.

En el primer capítulo se regula la instalación de las Cámaras y en él se crea la denominada Comisión Instaladora que se integra por cinco legisladores para cada Cámara, un presidente, dos secretarios y dos suplentes.

Su función consiste en firmar las tarjetas de admisión de los presentes diputados que integrarán el Colegio Electoral; presidir la "Junta Preparatoria" de éstos, en la que eligen a la mesa directiva la cual toma posesión de su cargo y la Comisión Instaladora termina su función.

Los presuntos diputados debían de reunirse sin previa convocatoria el 15 de agosto del año de la renovación de los poderes, ahora con motivo de las últimas reformas, el 15 de octubre y solamente 100 presuntos diputados en la Cámara de Diputados y todos los presuntos senadores en la llamada Cámara alta junto con los de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

En este capítulo se establecen también las fórmulas de la protesta que deben hacer el Presidente del Colegio Electoral ante todos sus compañeros y los demás legisladores que hayan obtenido su calificación favorable, que será ante el mismo Presidente del Colegio.

Una vez que han protestado su encargo, se elige a la Mesa Directiva que presidirá durante el primer mes, del primer período legislativo.

Estas reglas están vigentes solamente en todo aquello que no haya sido derogado por la Ley Orgánica de 1979.

#### 4.2.2. De la Presidencia y Vicepresidencia.

El capítulo de la Presidencia y la Vicepresidencia establece las obligaciones de estos funcionarios, quienes tienen a su cargo la dirección de las sesiones.

Entre estas obligaciones están las de abrir y cerrar las sesiones, guardar el orden en el recinto, conceder el uso de la palabra, declarar aprobadas o desechadas las proposiciones, firmar las actas de las sesiones, nombrar las Comisiones de Ceremonia, elaborar la Orden del Día, citar a sesiones extraordinarias, declarar cuando no hay quórum y esto es notorio, o solicitar a los secretarios que pasen lista para verificarlo cuando sea reclamado por algún miembro de la Cámara; se prevee también que cuando el Presidente no cumpla con el reglamento se

puede solicitar la remoción de éste por algún miembro de la Cámara la cual será aprobada o rechazada por votación nominal, si el Presidente es removido deberá ser reemplazado por un Vicepresidente.

#### 4.2.3. De los Secretarios y Prosecretarios.

El capítulo relativo a los Secretarios y Prosecretarios enumera las funciones de éstos, sin que en su texto se encuentre alguna diferencia entre unos u otros, excepto la de que los segundos suplen y auxilian a los primeros en sus labores.

Secretarios y prosecretarios durarán en su encargo durante el tiempo de las sesiones ordinarias y extraordinarias del año de su ejercicio y no podrán ser reelectos.

Las funciones de la secretaría son básicamente las siguientes:

- \* Pasar lista
- \* Extender las actas de las sesiones

- \* Firmar las leyes y demás resoluciones de las Cámaras
- \* Cuidar que circulen Dictámenes e Iniciativas
- \* Recoger las votaciones
- \* Dar cuenta de los asuntos en cartera y
- \* Encargarse del "Diario de los Debates"

#### 4.2.4. De las Sesiones.

El capítulo siguiente se ocupa de las sesiones las cuales se dividen en:

ORDINARIAS

EXTRAORDINARIAS

PUBLICAS

SECRETAS

PERMANENTES

Según Miguel Angel Camoseco la sesión es:

" El acto de participación colectiva que permite la expresión legal de una

Asamblea, la suma de individuos y de sus voluntades conforma y representa al cuerpo deliberante al cual la norma suprema le asigna una función constitucional específica. " \*3

El mismo autor agrega que:

" Técnicamente la sesión se considera como el tiempo de reunión necesario y efectivo que por disposición legal o reglamentaria emplea un número determinado de miembros integrantes de un órgano legislativo para tratar de acuerdo a un orden del día aceptado los asuntos cuyo conocimiento, discusión, votación y aprobación son de su competencia. " \*4

Las sesiones ordinarias son las que se celebran durante los días hábiles de los periodos constitucionales, según el reglamento deben de iniciarse a las doce horas, con una duración de cuatro, y pueden ser prorrogadas por

decisión del Presidente o a propuesta de algún individuo mediante votación.

En la práctica las sesiones nunca duran el tiempo señalado, ya que por el gran número de legisladores, y los diversos asuntos en cartera, siempre se ven prorrogadas las mismas.

Las sesiones extraordinarias son las que se celebran fuera de los períodos constitucionales o en los días feriados durante estos períodos.

Son públicas aquellas en las que pueden estar presentes personas distintas a los legisladores, y son secretas aquellas en las que sólo pueden permanecer los integrantes de cada Cámara sin que haya público en las galerías, ni periodistas en el recinto.

De acuerdo con el artículo 33 los asuntos que se presentan en sesión secreta son las acusaciones en contra de los funcionarios públicos, los oficios que con nota de "reservados" envíen cualquiera de las Cámaras a la otra, el Ejecutivo, los gobernadores o las legislaturas de los Estados; los asuntos puramente económicos de la Cámara, los relativos a Relaciones Exteriores y en general todos los que el Presidente considere que deben tratarse en

reserva. \*5

Finalmente, son permanentes las que así se decreten por la mayoría con objeto de dar por terminado uno o varios asuntos independientemente de horarios o días que la sesión requiera para ello.

El autor Miguel A. Camposeco clasifica a las sesiones atendiendo al órgano que las celebra:

\* \* Del Congreso General

\*\* De la Comisión Permanente

\*\*\* De cada Cámara

Las del Congreso pueden clasificarse en:

- Ordinarias, que son aquellas que se llevan a cabo durante los periodos ordinarios;
- Extraordinarias, las que tienen lugar fuera del periodo ordinario;
- Todas son públicas; por excepción, secretas.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, actúa durante los recesos de éste.

Sus sesiones son:

- \* \* Ordinarias, cuando se realizan en día indeterminado de la semana;

- \*\* Extraordinarias, cuando tiene lugar un día distinto, pero dentro de la misma semana;
- \*\* Pueden ser públicas o secretas, de acuerdo a la naturaleza del asunto de que conozcan. " \*6

Las sesiones de cada Cámara, durante el período ordinario, son las que señala el reglamento y que con anterioridad explicamos.

Las sesiones extraordinarias pueden ser de cada Cámara por separado cuando la Comisión Permanente cite por sí o a propuesta del Ejecutivo y para tratar exclusivamente del asunto que establezca la convocatoria respectiva o bien del Congreso completo, es decir, ambas Cámaras reunidas, cuando se trate de renuncia, licencia o falta absoluta del Presidente de la República.

En este supuesto todos los integrantes del Congreso, diputados y senadores sin necesidad de convocatoria deberán reunirse al día siguiente de que ocurrida la falta a las nueve de la mañana en la Cámara de Diputados y sesionarán unidas y bajo la dirección de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados con el fin de

funcionar como Colegio Electoral en la designación del Presidente interino o sustituto según sea el caso.

En este capítulo se regulan también las obligaciones que tienen los miembros de las Cámaras de asistir a las sesiones, estar presentes en las votaciones y en el momento de pasar lista, así como, la obligación de avisar en caso de no poder asistir, al Presidente; si es por tres sesiones o menos o al Pleno en caso de un número mayor de inasistencias. En este capítulo curiosamente se establece que los senadores y diputados deberán asistir a las sesiones de apertura y protesta del Presidente de la República en "Traje de calle" de preferencia de color negro.

Otra regla en desuso, es la que establece que si algún miembro de alguna de las Cámaras enfermase, de gravedad, el Presidente nombrará una comisión de dos individuos para que lo visite cuantas veces crea oportuno y ésta de cuentas del estado de salud.

Es evidente que en la actualidad estas normas ya no se llevan a la práctica dado el incremento del número de legisladores y los trabajos de las Cámaras.

En la parte final de este capítulo se regula la

asistencia de funcionarios del Ejecutivo en las sesiones y se establece que los secretarios del Despacho, jefes de departamentos, directores y administradores de organismos descentralizados o de empresas de participación estatal mayoritaria, asistirán a las sesiones cuando fueren enviados por el Presidente de la República o llamados por acuerdo de las Cámaras con base en el artículo 93 de la Constitución.

En la práctica la presencia de estos funcionarios, convierte a la sesión a la que ellos asisten, en una sesión solemne en la que el enviado del Ejecutivo expone sus puntos de vista y posteriormente responde a preguntas de los legisladores.

El artículo 53 del Reglamento en estudio, en su última parte, contempla la posibilidad de que estos funcionarios asistan por su propia decisión a las sesiones y tomen parte en el debate si se discute un asunto de su dependencia.

En la práctica nunca se ha dado el caso de la aplicación de esta norma que contiene un medio de colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo.

En las sesiones debe existir, necesariamente, un

orden y un programa de trabajo para que en cada una de ellas, puedan desahogarse, optimamente, los asuntos en cartera; para ello se cuenta con la denominada "Orden del Día" a la que se debe dar lectura al final de la sesión anterior con objeto de que los legisladores conozcan oportunamente los temas sobre los que se va a discutir y resolver.

El artículo 30 del Reglamento actual, establece el orden con el que debe darse cuenta y que es el siguiente:

- \* Acta de la sesión anterior.
- \* Comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo, de la Suprema Corte de Justicia, de las Legislaturas de los Estados y de los Gobernadores.
- \* Iniciativas del Ejecutivo, de las Legislaturas y de los individuos de las Cámaras.
- \* Dictámenes con proyecto de ley o decreto en primera lectura.
- \* Memoriales de los particulares.
- \* Dictámenes de segunda lectura para su discusión.
- \* Minutas de ley enviadas por la colegisladora.

#### 4.2.5. De las Iniciativas de las Leyes.

El siguiente capítulo se refiere a la iniciativa de las leyes, que como ya apuntábamos en el capítulo III de este trabajo, pueden presentarse por el Presidente de la República, los diputados o senadores, las legislaturas de los Estados o para asuntos relacionados con el Distrito Federal, la recientemente creada Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Las iniciativas del Presidente, de las legislaturas de los Estados o de los miembros de la Cámara, pasarán a Comisiones, lo mismo sucederá con las iniciativas que remita una Cámara a la otra y las que presente la Asamblea de Representantes.

El siguiente paso del proceso se reglamenta en la Ley Orgánica del Congreso que tiene un capítulo especial sobre Comisiones.

En este capítulo se reglamentan también a las "Proposiciones" que no tengan el carácter de iniciativa de ley y que deben de ser presentadas por escrito, firmadas por sus autores, al Presidente de la Cámara, serán leídas

una sola vez en la sesión en que fueran presentadas pudiendo su autor o uno de ellos, si fueren varios, exponer sus fundamentos y razones de la proposición; en seguida hablará un miembro en pro y uno en contra y finalmente se pondrá a votación si se admite o no a discusión la proposición.

Si se acuerda afirmativamente se pasará a la Comisión o Comisiones que corresponda, si por el contrario, se vota en sentido negativo se tendrá por desechada la propuesta.

Es posible también, en casos de urgencia u obvia resolución, dispensar los trámites y poner a discusión y votación de inmediato, después de su lectura cuando así lo apruebe una mayoría calificada de dos terceras partes de los individuos en una Cámara.

Fuera de estos casos todas las proposiciones o proyectos deben pasar a votación y deben ser dictaminados.

Las peticiones de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, por ejemplo la Suprema Corte, los Municipios o alguna otra organización se turnarán a la Comisión correspondiente que dictaminará si son o no de tomarse en consideración estas

peticiones.

#### 4.2.6. De las Comisiones.

El capítulo siguiente del Reglamento, se ocupa de las Comisiones, sin embargo en la Ley Orgánica del Congreso General existe un capítulo específico, por lo tanto la mayoría de los artículos de este apartado han quedado derogados.

#### 4.2.7. De las Discusiones.

El capítulo de las discusiones contiene las reglas procesales para el debate.

En resumen el proceso es el siguiente:

Llegada la hora de la discusión se leerá la iniciativa o proposición que se somete a discusión, así como el dictamen de la Comisión y el voto particular si lo

hubiere, la discusión debe hacerse primero en lo general, es decir, en su conjunto y después, en lo particular, cada uno de sus artículos por lo cual el Presidente debe preguntar si se apartan o no artículos para su discusión en lo particular.

Una vez apartados los artículos en lo particular los legisladores se inscriben para dar sus opiniones ya sea en pro o en contra y la lista de ambos grupos deberá leerse íntegra antes de iniciarse la discusión.

Previa a la discusión puede solicitarse, por alguno de los individuos de la Cámara, que la Comisión dictaminadora explique los fundamentos de su dictamen o se lean las constancias relacionadas del expediente.

Puede también presentarse una moción suspensiva la cual, puede ser rechazada o aceptada a discusión.

Si se rechaza implica su no procedencia.

Si es aceptada hablarán hasta tres legisladores en pro y tres en contra y a continuación se votará para ver si procede o no; no podrá presentarse más de una proposición suspensiva en cada asunto.

En la discusión pueden hablar hasta seis oradores en pro y seis en contra en forma alternativa, por media

hora cada uno de ellos y en dos ocasiones.

Sólo los integrantes de la Comisión y el autor de la proposición podrán hablar en más de dos ocasiones, escuchados los oradores en pro y en contra el Presidente preguntará si el asunto está suficientemente discutido, en caso afirmativo se procederá inmediatamente a la votación.

En caso contrario, continuará la discusión pero se repetirá la pregunta después de oír dos oradores más, uno en pro y en contra.

Terminada la discusión se tomará la votación en lo general y en lo particular de los artículos no reservados.

Si se aprueba en lo general se pasará a discutir cada uno de los artículos en lo particular con un procedimiento similar al que se usó en la discusión en lo general.

Cuando ninguna persona pida la palabra en contra de algún dictamen, uno de los integrantes de la Comisión informará sobre los motivos del dictamen y podrán hablar hasta dos oradores en pro y en seguida se pasará a la votación.

Cuando sólo se pidiere la palabra en contra

hablarán todos los que la solicitaren pero después de que hayan hablado tres se preguntará si el punto está lo suficientemente discutido.

Se podrán presentar también adiciones y modificaciones a los artículos aprobados que deberán ser por escrito y leídos por su autor, se preguntará inmediatamente si se admiten o no a discusión.

Si se admiten a discusión pasarán a la Comisión respectiva.

Cuando concurran los funcionarios del Ejecutivo tendrán acceso al expediente y podrán dar sus opiniones e informes, pero no podrán tomar parte en las votaciones, así como tampoco, harán proposiciones de modificaciones o adiciones.

Las discusiones no podrán suspenderse sino mediante una moción.

El autor Miguel A. Camposeco en su "Manual de Temas Legislativos" señala que la moción es:

" La interrupción que al discurso de un orador, al trámite por acordar o a la decisión de la mesa, presenta un legislador para diferentes fines o

efectos. " \*7

La moción puede ser formulada verbalmente o por escrito, en la práctica suelen hacerse las mociones de manera verbal.

Procederán las mociones en los siguientes casos:

- " - Para que continúe funcionando el personal de la Mesa.
- " Para que pase lista a fin de cerciorarse si hay quórum.
- " Para que se inserte en el acta alguna frase, discurso, informe o documento.
- " Para que se de lectura a algún artículo o artículos de la Constitución, del Reglamento o de la Ley que se discuta.
- " Para que se dispense a cualquier proposición o dictamen, uno o más de los trámites señalados por la Constitución o el Reglamento.
- " Para que se impriman y repartan discursos, iniciativas, dictámenes, contratos, informes u otro documento.

- Para solicitar permiso a fin de retirar una proposición o dictamen presentado.
- Para que se de preferencia para discutirse a otro expediente distinto del señalado para su discusión.
- Para pedir que el Presidente mande a preguntar a la Cámara si un asunto está suficientemente discutido.
- Para que se amplie una discusión, cuando completo el número de oradores, hay aún quien pida la palabra.
- Para pedir al principio de la discusión de un dictamen, que un miembro de la Comisión explique sus fundamentos.
- Para pedir antes de comenzar la discusión, que los Secretarios del despacho puedan informar a la Cámara lo que estimen conveniente y exponer cuantos fundamentos quieran en apoyo de la opinión que pretendan sostener respecto del asunto o Ley a discutir.
- Para pedir permiso a la Cámara a fin de

que un discurso puede durar más de media hora.

- Para que un asunto, presentado en sesión pública, se trate en sesión secreta.
- Para que los proyectos de Ley o Decreto que consten de más de treinta artículos, se discutan o aprueben por libros, títulos, capítulos, párrafos o secciones.
- Para que las votaciones en que se elijan dos o más personas se hagan en un sólo acto.
- Para pedir que una votación se haga nominalmente, siempre que esté apoyado por otros siete miembros.
- Para que se cuenten los votos, cuando la votación se haga por el acto de ponerse en pie los que aprueben, y quedar sentados los que reprueben.
- Para pedir, apoyado por otros cinco miembros, que los artículos o fracciones de éstos, sobre los que haya habido discusión cuando se trate de un proyecto

de Ley que conste de más de treinta artículos, sean votados separadamente.

- Para reclamar el orden por medio del Presidente, aun interrumpiendo al que habla, en los dos casos siguientes:

1o. Cuando se infrinja algún artículo de la Constitución o del Reglamento.

2o. Cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación.

- Para reclamar la resolución del Presidente, siempre que no haya mediado votación y que adhieran a la misma reclamación por lo menos dos individuos presentes.

- Para pedir que se prorrogue, suspenda, levante la sesión, o se entre a secreta extraordinaria. \* \*8

Además de la moción suspensiva que explicamos anteriormente, puede suspenderse una discusión en los siguientes casos:

\* Por moción de orden cuando se infrinjan

artículos del reglamento, cuando se injurie a alguna persona o corporación, cuando el orador se aparte del asunto a discusión, para llamar al orden al orador en turno, a las distorsiones del procedimiento, para solicitar respeto y compostura de los asambleístas o para exigir que el orador no abuse del uso de la palabra o del fuero legislativo, formando críticas o agresiones dentro del discurso que se encuentre pronunciando.

\* Por moción aclarativa cuando algún legislador solicita que se de lectura a documentos en relación con el debate que se esté llevando a cabo, para ilustrar la discusión, pedirá la palabra para hacer dicha moción y si es aceptada por la Cámara, la lectura del documento se efectuará por alguno de los Secretarios, para continuar, el orador, en uso de la palabra al finalizarse dicha lectura.

#### 4.2.8. De la Revisión de los Proyectos de Ley.

En el capítulo siguiente se regula la revisión de los proyectos de ley como su nombre lo indica, la cual debe

efectuarse en los casos en que la Cámara revisora o el Ejecutivo envíen a la Cámara de origen sobre un proyecto aprobado.

Las observaciones o modificaciones se turnarán a la Comisión respectiva la cual emitirá un nuevo dictamen que se pondrá a discusión tal y como se estableció en el capítulo anterior.

Una vez aprobados, en lo particular, todos los artículos de una ley por la Cámara, ésta deberá enviarlos al Ejecutivo para su promulgación, pasará el expediente relativo a la Comisión de Corrección y Estilo para que formule la minuta de lo aprobado que deberá contener exactamente lo que hubieren aceptado las Cámaras sin variación alguna y conteniendo sólo las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes.

#### 4.2.9. De las Votaciones.

La votación es el acto por el cual los

integrantes de cada una de las Cámaras manifiesta su parecer en relación con los asuntos que se ponen a su consideración y sobre los cuales se tiene que tomar alguna determinación.

El voto es el acto más importante entre los que llevan a cabo los legisladores, puesto que con él integran la voluntad del cuerpo colegiado al que pertenecen, que por disposición constitucional y por el mandato que el pueblo les confirió constituye también la voluntad popular. \*9

De acuerdo con el reglamento hay cuatro clases de votaciones, tres permitidas y una prohibida; ésta última es la votación por aclamación que nunca podrá ser usada en las decisiones parlamentarias.

Las tres votaciones permitidas son:

- \* La NOMINAL
- \* La ECONOMICA
- \* La SECRETA o por CEDULA

Para la aprobación de las leyes o decretos se usa siempre la votación nominal que consiste en que cada miembro de la Cámara comenzando por el lado derecho del Presidente se pondrá de pie, dirá en voz alta su apellido y

su nombre si fuere necesario y manifestará con la expresión "SI" o "NO" su aprobación o rechazo al proyecto que se discute.

Un Secretario apuntará a los que aprueben y otro a los que reprueben el proyecto, concluido este acto, alguno de los Secretarios preguntará en voz alta si falta algún miembro de la Cámara por votar, no faltando ninguno, votarán los integrantes de la Mesa Directiva.

En seguida los Secretarios y Prosecretarios harán el cómputo de los votos y leerán los nombres de los que hubiesen aprobado o reprobado y finalmente se expresará el resultado de la votación.

En la praxis se omite dar lectura a los nombres de los legisladores que votaron y los Secretarios se concretan a decir el número de votos en favor y en contra.

A parte de los proyectos de ley en lo general y en lo particular, se deberá votar en forma nominal alguna decisión, cuando lo pida algún individuo de la Cámara apoyado por cinco miembros más y también cuando en una votación económica la diferencia no excediese de tres votos.

En todos los demás casos se empleará la votación

económica.

La votación económica consiste en que los que aprueben se pongan de pie y los que reprueben o voten en contra permanezcan sentados.

En la praxis esta votación se efectúa levantando la mano cuando el Secretario solicita - a quienes estén por la afirmativa, sírvanse levantar la mano-.

La votación para elegir personas ya sean miembros de la Mesa Directiva, integrantes de Comisiones o para elegir Presidente de la República, en los casos en que el Congreso debe hacer este nombramiento, la votación se hará por cédula. A esta votación se le llama secreta debido a que cada legislador escribe su cédula y si así lo desea sólo él conoce el contenido de la misma.

La votación se lleva a cabo mediante la entrega de las cédulas al Presidente de la Cámara, quien las deposita sin leerlas en un ánfora que al efecto se coloca en la mesa.

En vía de hecho se pasa lista y cada legislador que es llamado deposita personalmente su cédula en el ánfora.

Para hacer el cómputo los Secretarios extraen las

boletas, cuentan los votos y dan a conocer el resultado.

Cuando se va a tomar una votación los Secretarios deben anunciarlo en el salón de sesiones y mandar que se haga igual anuncio en la sala de desahogo.

Actualmente, en la praxis, se avisa mediante un timbre que se escucha en las diversas dependencias que componen el Recinto Legislativo.

Durante la votación ningún miembro de la Cámara deberá salir del salón, excusarse de votar, ni será tampoco procedente ninguna moción.

Como se ve, los legisladores sólo pueden votar en favor o en contra y no pueden dejar de hacerlo, sin embargo se acostumbra que frecuentemente los legisladores, especialmente los diputados al momento de emitir su voto, lo hacen manifestando que se abstienen, lo que significa en realidad que están emitiendo un voto en contra puesto que se requiere una mayoría de votos a favor "simple" o "calificada" para que se considere aprobada una proposición.

La mayoría simple es cualquier opción que obtiene mayor número de votos que las otras opciones, puede darse el caso, en las votaciones por cédula que existen más de

dos propuestas diferentes y que la que obtenga más votos sea inferior a la mitad de los emitidos.

En las votaciones nominales la mayoría siempre debe ser cuando menos de la mitad más uno, más tan sólo existen dos opciones el "SI" o el "NO", por lo que en estos casos basta alcanzar lo que se denomina "mayoría absoluta" que es siempre una votación que excede de la mitad de los votantes.

Finalmente en algunos casos se requiere una mayoría calificada, por ejemplo, para reformar la Constitución que exige que los votos en favor de la reforma sean cuando menos de dos terceras partes de los legisladores presentes.

#### **4.2.10. De la Fórmula para la Expedición de las Leyes.**

En este capítulo del reglamento se dispone que las leyes sean redactadas con precisión y claridad; que al expedirse sean autorizadas por las firmas de los Presidentes de ambas Cámaras y de un Secretario de cada una

de ellas.

La fórmula que el reglamento establece para la expedición de las leyes es la siguiente según lo dispone el artículo 168:

" El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (aquí el texto de la Ley o Decreto). " \*10

Para la elección del Presidente la fórmula es la siguiente:

" El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos en ejercicio de la facultad que le da el artículo 84 ( y el 85 según el caso ) de la Constitución declara: " \*11

Fórmulas parecidas que se usan para los casos en que alguna de las Cámaras en ejercicio de facultades exclusivas expida una ley o decreto.

**4.2.11. De la Comisión Permanente.**

Este capítulo del reglamento fue derogado por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; por lo tanto cuando lleguemos al estudio de la Ley, también lo haremos de la Comisión Permanente.

**4.2.12. Del Diario de los Debates.**

Este capítulo se integra por un sólo artículo, el 184, que ordena que cada Cámara tenga un órgano oficial en el que se publiquen la fecha y lugar de la sesión, el nombre del que preside, copia fiel del acta de la sesión anterior y versión taquigráfica de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos que se les de lectura.

El mismo artículo dispone que no se publiquen las discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas.

Actualmente se facilita el trabajo de la redacción del Diario de los Debates porque es posible grabar toda la sesión, con equipo especial para ello, sin embargo a pesar de lo cual, dicho Diario siempre se encuentra muy atrasado.

#### 4.2.13. Ceremonial.

Este capítulo contiene reglas de cortesía y buena educación que deben ser observadas por los integrantes de las Cámaras especialmente cuando se trata de relaciones entre una y otra Cámara o con el Presidente de la República.

Cuando el Presidente de la República protesta su encargo, ante el Congreso, se nombra una Comisión de seis diputados y seis senadores que lo reciben en la entrada, lo acompañan a su asiento, y al término de la ceremonia lo acompañan a su salida hasta la puerta; se nombran también otras Comisiones para acompañarlo de su residencia hasta la Cámara y de ésta a su residencia.

Aunque este ceremonial sólo está previsto para la protesta, en la práctica se emplea también en la apertura del Congreso cuando el Presidente rinde el Informe anual sobre la Administración Pública.

El ceremonial establece, también, que tanto a la entrada del Jefe del Ejecutivo como a su salida se pongan todos de pie excepto el Presidente de la Cámara quien debe permanecer sentado; se dispone también que cuando el Presidente de la República asista a la apertura de las sesiones tome asiento al lado izquierdo del Presidente del Congreso.

También se nombrarán Comisiones para recibir a las que llegan de parte de la legisladora y cuando se presenta a la Cámara algún Funcionario, Representante Diplomático o persona de relieve.

Finalmente se dispone que los diputados podrán ocupar asientos sin preferencia alguna, sin embargo las primeras curules alrededor de la tribuna se destinarán a los Secretarios de Estado cuando concurran a la sesión.

#### 4.2.14. De la Tesorería.

En este capítulo el reglamento se refiere al Tesorero que cada Cámara tendrá para la administración de los fondos del Congreso.

Este funcionario será nombrado a propuesta de la Gran Comisión, deberá otorgar una fianza y estará bajo la vigilancia de la Comisión de Administración de la Cámara.

El Tesorero puede ser removido a moción de cualquier miembro de la Cámara o por dictamen de la Gran Comisión.

Recibirán los fondos de la Tesorería de la Federación según el presupuesto aprobado y harán los pagos de dietas a los diputados, así como los demás gastos de la Cámara, tienen también la función de descontar las cantidades que correspondan a los días que los diputados o senadores dejaren de asistir sin causa justificada.

Como una muestra de lo anacrónico del reglamento se encuentra el artículo 204 que ordena al Tesorero, en caso de muerte de algún legislador, entregar a su familia

para gastos mortuorios la suma de dos mil pesos.

#### 4.2.15. De las Galerías.

En cada Cámara habrá un lugar para que asista el público a presenciar las sesiones, el reglamento señala que se abrirá antes de comenzar cada una de ellas y no se cerrará sino hasta que la sesión se levante, excepto que por algún desorden o en caso de las sesiones secretas se decida que permanezcan cerradas.

En las galerías habrá lugares especiales para el Cuerpo Diplomático, para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Gobernadores y otros funcionarios públicos.

A los que asistan a las galerías, se les prohíbe presentarse con armas y se les ordena guardar respeto, silencio y compostura y no participar con ninguna clase de demostraciones en los debates.

Para estar en el salón de sesiones las personas que no sean legisladores, requieren permiso especial del

Presidente aunque en la praxis se acostumbra que se encuentren dentro del recinto periodistas, ayudantes y aun familiares de los legisladores.

Los diputados y senadores no podrán penetrar al Salón armados y el Presidente deberá invitar a los que violen esta disposición a que se desarmen no permitiendo el uso de la palabra, ni contando su voto si no lo hacen. En caso extremo se les conminará a que abandonen el Salón.

Por último, el reglamento dispone que cualquier guardia militar o de policía que concurra al recinto de alguna de las Cámaras quedará bajo las ordenes exclusivas del Presidente de la misma.

#### **4.3. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

Como ya dijimos, con motivo de la reforma política se consideró necesario buscar un nuevo contexto normativo para regir las actividades del Congreso de la Unión, ya que en dicha reforma se incluyó, en el

artículo 70, un nuevo párrafo que establece que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamientos internos así como, que la misma ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados según su afiliación de partido a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley termina diciendo el artículo constitucional citado, no podrá ser vetada, ni necesitará de promulgación del Ejecutivo para tener vigencia. \*12

Tanto en este artículo como en los artículos 52, 54 y especialmente en el 41, por primera vez en nuestra historia constitucional se dió cabida al concepto de "Partidos Políticos" por lo que se hizo indispensable incluir también este concepto en la Ley Orgánica del Congreso así como la determinación de las funciones que los grupos parlamentarios tendrían en el funcionamiento del Poder Legislativo.

En la reforma de referencia, como dato fundamental, se estableció que los partidos políticos son entidades de interés público y que la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso

electoral.

La ley a que nos referimos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 25 de mayo de 1979, está integrada por 120 artículos, más dos transitorios.

Los artículos definitivos están agrupados en cuatro títulos, el primero denominado "Del Congreso General", el segundo "De la Cámara de Diputados", el tercero "De la Cámara de Senadores" y el cuarto "De la Comisión Permanente".

#### 4.3.1. Del Congreso General.

Los primeros artículos de este título se concretan a repetir las reglas constitucionales referentes al Congreso General; es decir, que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, a su vez nos señala la manera en que habrán de integrar ambas Cámaras.

Se regula también lo relativo al informe que debe rendir el Presidente de la República al inaugurarse cada

período de sesiones ordinarias y ordena que éste se conteste en términos concisos y generales por el Presidente del Congreso y recoge las prácticas parlamentarias del análisis posterior por las Cámaras en sesiones subsecuentes.

En este título se ordena también que el Congreso sesionará con más de la mitad de sus integrantes excepto cuando se constituya en Colegio Electoral para nombrar Presidente interino de la República, caso en el que se exige por lo menos, dos terceras partes, voto en escrutinio secreto y mayoría absoluta de los miembros.

También se repite lo que ya establece la Constitución acerca del fuero de que gozarán los legisladores y la inviolabilidad por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, reiterando que jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas, lo que garantiza la libertad que deben tener los legisladores en el desempeño de su función.

Finalmente, se protegen los recintos de las Cámaras prohibiendo a cualquier fuerza pública el acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de alguna de las Cámaras o de la Comisión Permanente, bajo

cuyo mando quedarán en ese caso dichas fuerzas públicas.

Las fuerzas públicas podrán ser llamadas por el Presidente del Congreso, de algunas de las Cámaras o de la Comisión Permanente, para salvaguardar el fuero constitucional de los legisladores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios. Si se hace presente la fuerza pública sin autorización el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión.

Ninguna autoridad podrá ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre los bienes del Poder Legislativo o de los legisladores, en el interior de los recintos parlamentarios.

#### 4.3.2. De la Cámara de Diputados.

El título segundo de la ley se denomina "De la Cámara de Diputados" y se divide en cuatro capítulos, algunos de los cuales se subdividen a su vez en varias secciones.

#### 4.3.2.1. De la Calificación de las Elecciones.

La Ley Orgánica en este capítulo repite algunas de las reglas que ya contenía el reglamento, como la referente a la Comisión Instaladora que deberá de nombrar la Cámara de Diputados antes de la clausura del último período de sesiones de cada legislatura, para que dicha Comisión integrada por un Presidente, dos Secretarios y dos suplentes, reciba las constancias de mayoría de la Comisión Federal Electoral, requiera a los partidos para que presenten las listas de quienes integrarán el Colegio Electoral y entregue las credenciales a los presuntos diputados que compondrán al Colegio Electoral.

Esta Comisión presidirá también la instalación del Colegio Electoral y la elección de la Mesa Directiva del mismo, una vez efectuada ésta el Presidente de la Comisión Instaladora invitará a los integrantes de la Mesa Directiva a que tomen su lugar en el presidium, entregará la documentación por inventario que tenga en su poder y dará por concluidas las funciones de dicha Comisión.

A partir de ese momento y su Mesa Directiva

dirigirán los debates del Colegio Electoral.

La ley dispone que para el estudio y dictamen de los expedientes se formen tres Comisiones que contarán con un Presidente, un Secretario y un Vocal; la primera Comisión compuesta por veinte miembros divididos en cuatro secciones harán los dictámenes de los trescientos diputados electos por mayoría relativa, la segunda Comisión compuesta de cinco miembros se ocupará de dictaminar los casos relacionados con los presuntos diputados integrantes de la primera Comisión y la tercera Comisión compuesta de cinco miembros hará el dictamen de las listas de diputados de representación proporcional.

El Presidente del Colegio Electoral distribuirá los expedientes y las Comisiones presentarán sus dictámenes al Pleno del Colegio para que éste resuelva al respecto.

La Cámara de Diputados en pleno una vez integrada se erigirá en Colegio Electoral para calificar la elección presidencial; la declaratoria deberá emitirse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de inicio del período de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión el año de la elección, y la resolución de la Cámara erigida en Colegio Electoral es definitiva e inatacable.

**4.3.2.2. De la Instalación de la Cámara.**

En esta sección, seguida del capítulo primero, se establece que el Presidente de la Mesa Directiva del Colegio Electoral, presidirá la sesión de instalación, primero tomándose la protesta a los diputados electos y en seguida declarará que el Colegio Electoral ha cumplido sus funciones, e invitará a los diputados a que elijan la Mesa Directiva de la Cámara en escrutinio secreto. Dado a conocer el resultado de esta votación la Mesa Directiva que electa, pasará a ocupar su sitio en el recinto y el Presidente declarará legalmente constituida la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Por último la Mesa Directiva designará las Comisiones de Cortesía cuya integración, y procedimientos se rigen por el reglamento.

**4.3.2.3. Del Recurso de Reclamación.**

En esta sección tercera del capítulo primero de

la ley reglamentaria el recurso de reclamación que ha dejado de existir al modificarse el artículo 60 constitucional.

Este recurso se recibía por la Cámara de Diputados y se enviaba para su trámite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación al quedar derogado no es necesario hacer mayor referencia del mismo.

#### 4.3.2.4. De la Mesa Directiva; Integración.

El capítulo dos del título segundo de la ley se refiere a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y la sección primera reglamenta la integración de la citada Mesa Directiva.

La ley dispone que ésta se integre con un Presidente, cinco Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios electos por mayoría y por votación secreta o mediante cédulas.

El Presidente y Vicepresidente durarán en su encargo un mes mientras que los Secretarios y

Prosecretarios son electos por un período de un año según lo establece el reglamento, ya que en la ley no hace referencia específica a este plazo.

En la última sesión de cada mes, elegirá a la Mesa Directiva del mes siguiente y diez días antes de cada período ordinario de sesiones, en sesión previa se elegirá a la Mesa Directiva para el período inmediato.

Cuando se hubiere convocado a período extraordinario, se designarán al Presidente y Vicepresidente de la primera sesión.

Los integrantes de la directiva sólo podrán ser removidos, de sus cargos, por las causas y en la forma previstas en el reglamento.

La Mesa Directiva tiene la obligación de preservar la libertad de las deliberaciones, cuidar la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones de la ley, los reglamentos y los acuerdos que apruebe la Cámara.

#### 4.3.2.5. De la Presidencia.

El Presidente de la Mesa Directiva tiene la obligación de hacer respetar el fuero constitucional de las disposiciones y velar por la inviolabilidad del recinto parlamentario.

Sus atribuciones, establecidas en la ley, repite las que ya consideraba el reglamento y solamente se agregan las de representar a la Cámara ante la Colegisladora y en las ceremonias a las que concurran los titulares de los otros Poderes de la Federación.

Los Vicepresidentes auxiliarán al Presidente en sus funciones y los suplirán en sus ausencias e impedimentos de acuerdo con el orden que hayan sido nombrados.

#### 4.3.2.6. De la Secretaría.

Las funciones de los Secretarios y

Prosecretarios, que establece la Ley Orgánica, son repetición de las de el reglamento.

Se agregan tan sólo algunas funciones que se habían omitido, como son:

- \* Comprobar la existencia del quórum
- \* Auxiliar al Presidente en el desempeño de sus funciones
- \* Expedir previa autorización del Presidente las certificaciones que soliciten los diputados.

La ley remite a las disposiciones reglamentarias en la distribución de los trabajos de los Secretarios y Prosecretarios.

#### 4.3.2.7. De los Grupos Parlamentarios.

Los grupos parlamentarios son las formas de organización que según la ley podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partidos; los grupos parlamentarios coadyuvan al mejor desarrollo del Proceso Legislativo y

contribuyen, orientan y estimulan la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones.

Los diputados de la misma afiliación podrán constituir un solo grupo parlamentario siempre y cuando lo integren cuando menos cinco diputados, presenten a la presidencia un acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con el nombre del mismo y lista de integrantes, deberán de nombrar al diputado que haya sido electo líder del grupo.

Esta documentación deberá integrarse en la sesión inicial del primer período ordinario de sesiones; el funcionamiento, actividades y procedimiento para la designación de los líderes de los grupos, serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos.

Los líderes de los grupos parlamentarios serán el conducto para realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las Comisiones y los Comités.

El líder del grupo mayoritario podrá reunirse con los demás líderes para considerar las acciones que propicien el mejor desarrollo de las labores camerales.

Los diputados tomarán asiento en las curules que

corresponda al grupo parlamentario del que forman parte y dispondrán de locales adecuados, asesores, personal y elementos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

#### 4.3.2.8. De las Diputaciones y la Gran Comisión.

Conforme al reglamento las diputaciones se integraban con todos los diputados de una misma entidad federativa.

La Ley Orgánica modifica este criterio y reserva la integración de las diputaciones sólo a los diputados pertenecientes al partido que tuviere la mayoría absoluta en la Cámara.

Cada diputación por lo tanto, de acuerdo con la ley, estará integrada por los diputados del partido mayoritario pertenecientes a una misma entidad federativa.

Cada diputación elegirá un coordinador y el conjunto de ellos integrarán la Gran Comisión de la Cámara.

Los integrantes de la Gran Comisión elegirán una Mesa Directiva y el Presidente de la misma será el líder del grupo parlamentario mayoritario.

La Gran Comisión tiene las funciones de dictaminar, formular opiniones y formular iniciativas sobre asuntos concernientes a las entidades federativas del país.

También está facultada para proponer al Oficial Mayor, al Tesorero y a los integrantes de las Comisiones, así como de los Comités.

En materia económica se ocupa de proponer el presupuesto anual de la Cámara de Diputados.

La Gran Comisión contará con un local adecuado, personal y elementos para el desempeño de sus funciones y quedará instalada dentro de los quince primeros días del primer período de sesiones.

#### 4.3.2.9. De las Comisiones y de los Comités.

Las Comisiones de la Cámara podrán ser:

- \* De Dictamen Legislativo
- \* De Vigilancia
- \* De Investigación
- \* Jurisdiccionales

Las de Dictamen Legislativo y las de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda se constituyen con el carácter definitivo y funcionan durante toda una legislatura, en cambio, la de Investigación y las Jurisdiccionales tienen carácter transitorio y conocerán específicamente los hechos que hayan motivado su integración.

Las Comisiones de Dictamen Legislativo se integrarán en la primera quincena del primer período de sesiones de una legislatura y son los siguientes:

- \* Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.
- \* Comisión de Marina.
- \* Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial.
- \* Comisión de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- \* Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

- \* Comisión de Salubridad y Asistencia.
- \* Comisión de Reforma Agraria.
- \* Comisión de Pesca.
- \* Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.
- \* Comisión de Hacienda y Crédito Público.
- \* Comisión de Comercio.
- \* Comisión de Comunicaciones y Transportes.
- \* Comisión de Educación Pública.
- \* Comisión de Trabajo y Previsión Social.
- \* Comisión de Turismo.
- \* Comisión de Relaciones Exteriores.
- \* Comisión de Justicia.
- \* Comisión de Defensa Nacional.
- \* Comisión del Distrito Federal.
- \* Comisión de Energéticos.
- \* Comisión de Seguridad Social.
- \* Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Las Comisiones ordinarias o de dictamen se integrarán por regla general, con 17 diputados que propone

la Gran Comisión y aprueba el Pleno, y en ellas se procurará que estén representados los diversos grupos parlamentarios.

Los diputados podrán formar parte hasta de tres Comisiones ordinarias.

Estas Comisiones tienen la importante función de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y decreto, así como de presentar sus dictámenes al Pleno.

La Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias se integrará con veinte miembros entre los diputados de mayor experiencia y en ella estarán representados todos los grupos parlamentarios.

Las Comisiones ordinarias o de dictamen, tendrán reuniones con la sola presencia de sus integrantes, sin embargo podrán celebrar otras de información y audiencia a las que se podrá invitar a representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan informar sobre asuntos en estudio.

En el ejercicio de sus funciones administrativas la Cámara contará con los siguientes Comités:

- \* Administración
- \* Biblioteca

**\* Asuntos Editoriales**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 del reglamento estas Comisiones podrán aumentarse o disminuirse, según las necesidades de cada legislatura.

En las últimas legislaturas se han creado otras Comisiones que no se encuentran en la Ley Orgánica.

La LV Legislatura además de las señaladas por la ley cuenta con las siguientes Comisiones:

- \* Artesanías.
- \* Asuntos Fronterizos.
- \* Asuntos Indígenas.
- \* Ciencia y Tecnología.
- \* Corrección y Estilo.
- \* Cultura.
- \* Deporte.
- \* Derechos Humanos.
- \* Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios.
- \* Ecología y Medio Ambiente.
- \* Fomento Cooperativo.
- \* Información, Gestoría y Quejas.

- \* Jurisdiccional.
- \* Población y Desarrollo.
- \* Radio, Televisión y Cinematografía.
- \* Vialidad y Autotransporte.
- \* Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En la legislatura LIV por primera vez en la historia legislativa, algunas Comisiones fueron presididas por diputados de oposición tales como la Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios, la de Fomento Cooperativo y el Comité de Bibliotecas presididas por el Partido Acción Nacional, la de Artesanías por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y la Comisión de Pesca por el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. Las Comisiones de Ecología y Medio Ambiente y la de Salubridad y Asistencia tuvieron como Secretarios a un miembro del PARM y del PFCRN respectivamente.

El anterior dato lo aportamos para destacar que al pasar de las legislaturas los partidos de oposición han ido teniendo mayor injerencia en el funcionamiento interno de la Cámara.

Así de esta manera, en la actual legislatura, es decir la LV, encontramos nuevamente algunas Comisiones presididas por diputados de la oposición, entre ellas la de Fomento Cooperativo, la de Justicia, la de Turismo, la de Pesca, la de Bienes de Consumo, la de Artesanías y el Comité de Bibliotecas.

#### 4.3.3. De la Cámara de Senadores.

En forma similar a las reglas establecidas para la Cámara de Diputados el título tercero de la ley regula el funcionamiento de la Cámara de Senadores con algunas diferencias derivadas de la naturaleza y conformación especial de esta Cámara.

Entre las diferencias más notables se encuentran las siguientes:

A) El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores tendrá tan sólo dos Comisiones dictaminadoras, la primera integrada por cinco presuntos senadores para dictaminar sobre las elecciones de los miembros de la Cámara con

excepción de los integrantes de la propia Comisión y la segunda compuesta por tres senadores que dictaminarán sobre la elección de los presuntos senadores componentes de la primera Comisión.

B) La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se compondrá de un Presidente, dos Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Subsecretarios.

Las Comisiones ordinarias y de dictamen serán las siguientes:

- \* Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos.
- \* Aranceles y Comercio Exterior.
- \* Asistencia Pública.
- \* Asuntos Indígenas.
- \* Colonización.
- \* Comercio Exterior.
- \* Corrección de Estilo.
- \* Correos y Telégrafos.
- \* Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito.
- \* Defensa Nacional.
- \* Departamento del Distrito Federal.
- \* Economía.
- \* Editorial.

- \* Educación Pública.
- \* Ferrocarriles Nacionales.
- \* Fomento Agropecuario.
- \* Fomento Cooperativo.
- \* Fomento Industrial.
- \* Gobernación.
- \* Hacienda.
- \* Industria Eléctrica.
- \* Insaculación de Jurados.
- \* Justicia.
- \* Justicia Militar.
- \* Marina.
- \* Medalla Belisario Domínguez.
- \* Migración.
- \* Minas.
- \* Obras Públicas.
- \* Patrimonio y Recursos Naturales.
- \* Pesca.
- \* Petróleo.
- \* Planeación del Desarrollo Económico y Social.
- \* Previsión Social.
- \* Puntos Constitucionales.

- \* Reforma Agraria.
- \* Reglamentos.
- \* Relaciones.
- \* Salubridad.
- \* Sanidad Militar.
- \* Seguros.
- \* Servicio Militar y Diplomático.
- \* Tierras Nacionales.
- \* Trabajo.
- \* Turismo.
- \* Vías de Comunicación.

Habrá además tres Comisiones especiales:

- \* La de Estudios Legislativos
- \* La de Administración
- \* La de Biblioteca

Las Comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus integrantes, su Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate.

La Cámara de Senadores contiene según la ley 46 Comisiones ordinarias, a diferencia de la de Diputados que

cuenta con 22; el artículo 90 de la ley autoriza a la Cámara para aumentar o disminuir las Comisiones o subdividirlas en las ramas necesarias, según lo crea necesario o el despacho de los negocios así lo exija.

C) La Gran Comisión se integrará por un senador de cada Estado y uno del Distrito Federal cuya selección se hará por sorteo.

Sus facultades no difieren de las que tiene la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, por lo tanto, sólo mencionaremos la de proponer a la Cámara el programa legislativo, jerarquizará las iniciativas de ley o de decreto de acuerdo con el artículo 71 constitucional y de esta manera asegurar el estudio, análisis y debate de las mismas.

#### 4.3.4. De la Comisión Permanente.

La ley define a la Comisión Permanente como:

- \* El órgano del Congreso de la Unión que durante los recesos de éste desempeña

las funciones que le señale la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. \*13

Esta Comisión se compondrá de veintinueve miembros, quince diputados, catorce senadores de acuerdo con la ley, sin embargo, la Constitución en su reciente reforma dispuso que se compondrá de treinta y siete miembros, los cuales diecinueve son diputados y dieciocho senadores.

Los integrantes de esta Comisión, serán electos por los Plenos de cada una de las Cámaras y el día de clausura de las sesiones ordinarias del Congreso, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellido, con auxilio de dos secretarios de su elección a fin de integrar la Mesa Directiva que contará con un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios; de estos serán dos diputados y dos senadores.

Las sesiones tendrán lugar una vez por semana en los días y hora que el Presidente indique.

Desde varias legislaturas atrás y ya como una tradición esta Comisión sesiona los días miércoles y las sesiones dan comienzo a las diez de la mañana.

La Comisión no suspenderá sus trabajos durante los períodos extraordinarios, porque estos se reúnen para asuntos expresamente señalados en la convocatoria, por lo que el resto de los asuntos serán tramitados por la Comisión Permanente.

Para el despacho de sus negocios formará tres Comisiones y durante los recesos el Comité y la Comisión de Administración le presentarán para su examen y aprobación los presupuestos de cada Cámara.

En el último día de su ejercicio la Permanente deberá tener un inventario para cada una de las Cámaras con las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso.

Las funciones de la Permanente están enumeradas en el artículo 79 constitucional y esta Comisión no podrá ocuparse de ningún asunto fuera de los establecidos en dicho artículo.

" ARTICULO 79: La Comisión Permanente,  
además de las atribuciones que

expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;
- II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados del Distrito Federal;
- III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones;
- IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en

ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias:

- V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte, así como a sus solicitudes de licencia, que le someta el Presidente de la República;
- VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;
- VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;
- VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por

los legisladores, y  
IX. Derogada. " \*14

#### 4.4. Naturaleza Jurídica de la Legislación Parlamentaria.

En México al Poder Legislativo se le denomina "Congreso de la Unión", y el sistema mexicano es Presidencialista, a diferencia de algunos países europeos que adoptan al Parlamento como sistema; no obstante ello usamos los términos "Derecho Parlamentario" y "Legislación Parlamentaria" por considerarlos genéricos y pueden ser empleados cuando se hace referencia a cualquier asamblea que tiene función legislativa.

En España por ejemplo se usa el término de "Reglamento Parlamentario" a pesar de que el Poder Legislativo recibe el nombre de "Cortes" en ese país.

Un problema teórico jurídico, que ha inquietado a algunos juristas, es el relativo a la naturaleza de la legislación parlamentaria, ya que a diferencia del resto de las normas de derecho, las leyes y reglamentos del Congreso

tienen la característica peculiar de que sus autores y sus destinatarios se confunden, ya que dichas reglas las elaboran los integrantes del Poder Legislativo para que sean precisamente ellos mismos como integrantes de ese Poder los obligados a cumplirlas.

En la generalidad de las leyes, los Congresos, diputados, senadores, representantes, etc., elaboran las leyes y las mandan promulgar para que sean los ciudadanos los que las cumplan, es decir, que en la generalidad de la legislación podemos distinguir entre autor de la ley y destinatario de la ley. Esto no sucede en la legislación parlamentaria porque en ella los autores de la ley son también sus destinatarios.

En España, con motivo de la restauración de la democracia en ese país y de que volvieron a funcionar las Cortes con representantes electos después de una larga dictadura de gobierno personal, se despertó un gran interés por los estudios parlamentarios. Entre ellos están los publicados por el número 10 de la revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, dedicados exclusivamente a estudios de Derecho Parlamentario.

Antonio Torres del Moral, en uno de estos

estudios, denominado "Naturaleza Jurídica del Reglamento Parlamentario" que en el caso de México sería el "Reglamento Interior para el Congreso General" señala siete opiniones referentes a que:

- \* Son normas de naturaleza práctica y consuetudinaria.
- \* Son prescripciones autonómicas, producto de la facultad estatutaria de una corporación y que sólo obligan a sus miembros.
- \* Son prescripciones casi autonómicas, pero no del todo, porque están ordenadas a la Constitución.
- \* Son normas de diversa naturaleza por las que el reglamento interpreta su naturaleza y los intereses estatales que le son propios.
- \* Son delegación legislativa no fiscalizable judicialmente.
- \* Son reglamentos, ya sea administrativos, de ejecución de la Constitución o independientes.
- \* Son verdaderas leyes *suigeneris* pero leyes al fin. \*15

Agrega el autor que:

" Todas las tesis anteriores tienen algún fundamento y tienen o han tenido históricamente cierta dosis de realismo. " \*16

El autor en estudio, concluye diciendo que por encima de la discusión teórica hay que analizar lo que dicen las leyes vigentes y señala que en España los mal llamados "Reglamentos Parlamentarios" son en realidad "Estatutos de Autonomía no territoriales sino orgánicos o institucionales". \*17

Podríamos decir, para utilizar una clasificación que se emplea en México, que la ley que reglamenta al Congreso será realmente una Ley Orgánica, esto es, una ley que regula a una institución.

Hasta 1977 no existía ninguna disposición en la Constitución Mexicana que facultara expresamente al Congreso para darse o expedir su reglamentación interna, y fue con la reforma del 6 de diciembre del año antes citado, que se adicionó un segundo párrafo al artículo 70 constitucional que dice lo siguiente:

" El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia. " \*18

La naturaleza especial y distinta de la legislación que regule la estructura y funcionamiento del Congreso, se confirma con el último párrafo transcrito que excluye al Poder Ejecutivo de la formación de la misma y nos da elementos para sostener que la legislación del Congreso es autónoma porque en efecto, como lo sostiene Torres del Moral, constituye el estatuto que se da a sí mismo un cuerpo colegiado pero simultáneamente, una ley orgánica porque regula la organización de una institución del Estado que tiene a su cargo la función legislativa.

Lo anterior se confirma en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde el 25 de mayo de 1979 que expresa que la:

" Iniciativa se encuentra formada por las disposiciones básicas relativas a la estructura, organización y funcionamiento del Congreso y de las Cámaras en particular. " \*19

Así mismo la ley establece, que las cuestiones relativas a la administración, debates, discusiones y votaciones constituirán el objeto de las normas reglamentarias que al efecto expida cada Cámara.

De acuerdo con esta idea de la exposición de motivos podemos considerar que la ley señala principios de carácter sustantivo, es decir, que se refiere a los derechos y obligaciones de los diputados y senadores, en tanto que el Reglamento Interior del Congreso tiene más bien el carácter de ley adjetiva, ya que establece los procedimientos para que el Congreso pueda desarrollar sus actividades.

C I T A S

- \*1. Herrera y Lasso, Manuel.- Estudios Políticos y Constitucionales.- Primera Edición.- Miguel Angel Porrúa.- México.- 1986.- Pag. 139.
- \*2. Idem.
- \*3. Camposeco Cadena, Miguel Angel.- Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos.- De las Sesiones.- Edición Especial.- Oficialía Mayor de la Gran Comisión.- México.- 1990.- Pag. 3.
- \*4. Ibidem.- Pag.5.
- \*5. C.F.R. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 3o.
- \*6. Camposeco Cadena, Miguel Angel.- Op. Cit. Supra.- Nota \*3.- Pag. 8.

- \*7. Camposeco Cadena, Miguel Angel.- Manual de Temas Legislativos.- Primera Edición.- Miguel Angel Porrúa.- México.- 1984.- Pag. 196.
- \*8. Ibidem.- Pags. 197 y 198.
- \*9. C.F.R. Bátiz Vázquez, Bernardo.- Apuntes de Técnica Legislativa.-UIA.- México.- Verano de 1989.- Pag. 39.
- \*10. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 168
- \*11. Ibidem.- Artículo 168.
- \*12. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 70.
- \*13. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 107.
- \*14. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 79.

- \*15. C.F.R. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.- Estudios de Derecho Parlamentario.- Naturaleza Jurídica de los Reglamentos Parlamentarios.- Torres del Moral, Antonio.- España.- Número 10.- Pag 9.
- \*16. Idem.- Pag. 14.
- \*17. Ibidem.- Pag. 18.
- \*18. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 70, segundo párrafo.
- \*19. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.- Exposición de Motivos.

**C A P I T U L O   Q U I N T O**

**NECESIDAD DE UNA NUEVA NORMATIVIDAD  
PARA LA  
FUNCION LEGISLATIVA**

### 5.1. Acuerdos Parlamentarios.

Como ha quedado explicado en capítulos anteriores de este trabajo, la legislación que actualmente regula en nuestro país, a la función legislativa, es en parte anacrónica, puesto que fue expedida para un Congreso con un número reducido de legisladores en comparación con el actual, y conformado de manera totalmente distinta, ya que, en este momento la presencia de diversas corrientes ideológicas y políticas representadas por los partidos han impuesto una forma de debate y de trabajo diferentes a las de épocas anteriores para las que el reglamento funcionaba.

Además, la reforma política que ha tenido lugar en nuestro país y que se ha concretado en las reformas constitucionales de 1979 y 1989, han dado como resultado el que sean los partidos los que se conviertan en protagonistas principales del proceso político legislativo y que los diputados queden en un segundo plano.

Todo esto trae como consecuencia que en las Cámaras se requieran soluciones a problemas cotidianos de trabajo que no están previstos en la legislación pero que sin embargo, tienen que ser resueltos.

Para ellos los líderes o coordinadores de los grupos y fracciones partidistas en las que se reúnen los integrantes del Congreso, especialmente los de la Cámara de Diputados han implantado una fórmula ya existente en otros países y esta fórmula se ha denominado "Acuerdos Parlamentarios" que consiste en presentar ante cada una de las Cámaras o a ambas cuando proceda el Acuerdo Parlamentario que se considera adquiera el rango de obligatorio, este acuerdo de ser necesario será discutido o bien pasará directamente a votación de cuyo resultado se obtiene el voto mayoritario o unitario; en ambos casos el acuerdo se convertirá en obligatorio.

No se ha dado el caso de que la votación no alcance la mayoría sin embargo presumimos que de darse este supuesto la proposición del Acuerdo Parlamentario perdería toda posibilidad.

Los Acuerdos no tienen la formalidad de una ley, ni sustituyen a ésta, sin embargo tienen cierta obligatoriedad que les da primero el consenso que reciben, y segundo la necesidad de resolver un problema de trabajo legislativo.

En la Ley Orgánica vigente, el artículo 33

incluye entre las funciones de la Mesa Directiva, la de aplicar con imparcialidad las disposiciones de la ley, los reglamentos y los acuerdos que apruebe la Cámara.

Por ejemplo, según el reglamento vigente, en las discusiones los oradores pueden hacer uso de la palabra durante treinta minutos por lo que debido al gran número de diputados y de partidos que integran la Cámara baja, si todos hicieran uso de la palabra en cada cuestión a debate, y agotaran su tiempo, las sesiones serían interminables.

Para evitar ésto los coordinadores parlamentarios acuerdan fijar un tiempo menor para cada orador y establecer también un número de participantes.

Por lo regular los Acuerdos Parlamentarios se toman por escrito y se presentan, como una propuesta de los coordinadores, al Pleno de la Cámara con objeto de que el voto de éste confirme lo que los coordinadores consideraron necesario para el buen desempeño de las funciones.

Otro ejemplo de aplicación de los Acuerdos Parlamentarios se da con motivo de las comparecencias de los Secretarios de Estado ante las Cámaras, comparecencias que están previstas en la legislación constitucional y que cuentan con un procedimiento preciso; para ellas se acuerda

de antemano cuantos diputados formularán preguntas a los comparecientes, la duración de dichas preguntas, si habrá replica o no y algunas otras previsiones para que se pueda obtener un resultado óptimo de la comparecencia.

Como ejemplo de lo anteriormente dicho transcribimos el siguiente:

ACUERDO DE PRACTICA PARLAMENTARIA PARA LA COMPARECENCIA DE LOS SECRETARIOS DEL RAMO, EN RELACION A LAS INICIATIVAS DE LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACION Y DEL DISTRITO FEDERAL, DE LOS PROYECTOS DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LA MISCELANEA FISCAL.

EL PRESENTE ACUERDO TIENE POR OBJETO REGULAR EL TRAMITE DE LAS COMPARECENCIAS DE LOS CC. SECRETARIOS DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, EN SESION PLENARIA DE CAMARA Y DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL ANTE COMISION, EN RELACION A LAS INICIATIVAS DE LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACION Y DEL DISTRITO FEDERAL; DE LA MISCELANEA FISCAL; DE LOS PROYECTOS DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION Y DEL DISTRITO FEDERAL, DE ACUERDO A LO PREVISTO EN EL ARTICULO 93, SEGUNDO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE CONFORMIDAD CON LOS SIGUIENTES PUNTOS:

PRIMERO.- EL DIA 22 DE NOVIEMBRE COMPARECERA ANTE LA ASAMBLEA EL C.

SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, SUJETANDOSE LA SESION AL SIGUIENTE PROCEDIMIENTO:

A) HARAN USO DE LA PALABRA LOS ORADORES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL ORDEN SIGUIENTE:

DIP. DEL P.F.C.R.N.

DIP. DEL P.A.R.M.

DIP. DEL P.P.S.

DIP. DEL P.R.D.

DIP. DEL P.A.N.

DIP. DEL P.R.I.

B) EL SECRETARIO COMPARECIENTE TENDRA OPCION DE HACER USO DE LA PALABRA AL FINALIZAR LA INTERVENCION DE TODOS LOS ORADORES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

C) LAS INTERVENCIONES DE LOS CC. DIPUTADOS Y DEL SECRETARIO COMPARECIENTE, TENDRAN UNA DURACION MAXIMA DE 15 MINUTOS.

SEGUNDO.- A CONTINUACION HABRA UN TURNO DE INTERVENCIONES DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS, LA PREGUNTA DEBERA FORMULARSE EN UN TIEMPO NO MAYOR DE 3 MINUTOS Y LA RESPUESTA NO PODRA TENER UN TIEMPO MAYOR DE 5 MINUTOS, ESTE TURNO DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS SE SUJETARA AL ORDEN SIGUIENTE:

DIP. DEL P.F.C.R.N.

DIP. DEL P.F.C.R.N.

DIP. DEL P.A.R.M.

DIP. DEL P.A.R.M.

DIP. DEL P.P.S.

DIP. DEL P.P.S.

DIP. DEL P.R.D.

DIP. DEL P.R.D.

DIP. DEL P.A.W.

DIP. DEL P.A.W.

DIP. DEL P.R.I.

DIP. DEL P.R.I.

TERCERO.- EN EL CURSO DE LAS COMPARECENCIAS NO HABRA LUGAR A NINGUNA OTRA INTERVENCION DIFERENTE A LAS AQUI ACORDADAS.

CUARTO.- EL DIA 23 DE NOVIEMBRE DEL AÑO EN CURSO, TENDRA LUGAR LA COMPARECENCIA DEL C. SECRETARIO DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, QUE SE DESARROLLARA CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LOS PUNTOS 1o. 2o. Y 3o. DE ESTE ACUERDO.

QUINTO.- EL DIA 24 DE NOVIEMBRE DEL AÑO EN CURSO, COMPARECERA EL C. JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, ANTE LA COMISION DEL DISTRITO FEDERAL, SUJETANDOSE A LOS TERMINOS CONVENIDOS EN LOS PUNTOS 1o. 2o. Y 3o. QUE ANTECEDEN, Y DE ACUERDO A EL ORDEN DEL DIA QUE LA MISHA COMISION FORMULE, EN ESTA COMPARECENCIA SOLO TENDRA DERECHO A INTERVENIR LOS

DIPUTADOS INTEGRANTES DE ESTA COMISION DEL DISTRITO FEDERAL.  
SEXTO.- LAS COMPARENCIAS DE LOS CC. SECRETARIOS DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, SERAN TRANSMITIDAS EN VIVO POR LA ESTACION DE RADIO\_\_\_\_, DESDE LAS\_\_\_\_HASTA LAS\_\_\_\_ HORAS; Y POR TELEVISION, EN UN PROGRAMA DIFERIDO CON DURACION DE UNA HORA, EL MISMO DIA EN QUE TENGAN LUGAR LAS COMPARENCIAS, POR EL CANAL\_\_\_\_. LAS TRANSMISIONES DEBERAN ANUNCIARSE OPORTUNAMENTE EN LOS MISMOS MEDIOS Y EN LOS DE INFORMACION ESCRITA.

MEXICO, D.F., A 21 DE NOVIEMBRE DE 1990.

FIRMAS DE LOS COORDINADORES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

Podemos citar también el Acuerdo Parlamentario que en los últimos años se toma con motivo de la sesión del Congreso General de apertura de las sesiones, en la que se encuentra presente el Presidente de la República y rinde su Informe de Gobierno.

Como en repetidas ocasiones los últimos tres Presidentes han sido interrumpidos por diputados que han pretendido interpellarlos sobre su informe, aduciendo unos que el Presidente es un orador más y que por tanto las reglas de la interpelación le son aplicables; e invocando

los otros, que el informe no es un debate y por lo tanto no procede la interpelación. Ante ésto se ha hecho necesario buscar un procedimiento que permita a los legisladores expresar sus puntos de vista y al Ejecutivo rendir su informe sin interrupciones, para ello, a partir de la LIV legislatura se han firmado Acuerdos Parlamentarios como el que a continuación transcribimos:

LOS LEGISLADORES PERTENECIENTES A LOS DIVERSOS PARTIDOS POLITICOS REPRESENTADOS EN LAS CAMARAS DE SENADORES Y DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION, POR CONDUCTO DE SUS COORDINADORES CELEBRAN EL PRESENTE:

ACUERDO PARLAMENTARIO

PRIMERO.- LA SESION DEL CONGRESO GENERAL RELATIVA A LA APERTURA DEL PRIMER PERIODO DE SESIONES, DEL TERCER AÑO DE EJERCICIO CONSTITUCIONAL DE LA LIV LEGISLATURA, EN CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 69 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA TENDRA LUGAR EL PROXIMO DIA 10. DE NOVIEMBRE Y DARA INICIO A LAS 08:00 HORAS.

SEGUNDO.- EN DICHA SESION, HARAN USO DE LA PALABRA, DE LAS 09:00 A LAS 10:00 HORAS, POR ESPACIO DE 10

MINUTOS CADA UNO, LOS SIGUIENTES ORADORES EN EL  
ORDEN QUE A CONTINUACION SE ESTABLECE:

DIP. (NOMBRE) PAN

DIP. (NOMBRE) PARM

DIP. (NOMBRE) PRD

DIP. (NOMBRE) PFCRM

DIP. (NOMBRE) PRI

POR SU PARTE EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO  
POPULAR SOCIALISTA, HA SOLICITADO QUE EL C. DIP.  
(NOMBRE) DE LECTURA A UNA DECLARACION CON  
DURACION DE TRES MINUTOS, ANTES DEL ULTIMO  
ORADOR.

LAS INTERVENCIONES SERAN TRANSMITIDAS EN DIRECTO,  
POR LOS SIGUIENTES MEDIOS DE COMUNICACION:  
CANALES 4 Y 13 DE TELEVISION Y POR LAS ESTACIONES  
DE RADIO XEB Y 94.5 OPUS F.M.

TERCERO.- CONCLUIDAS LAS INTERVENCIONES SEÑALADAS, SE  
ABRIRA UN RECESO PARA AGUARDAR LA LLEGADA DEL  
CIUDADANO PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS

MEXICANOS.

CUARTO.- DESPUES DEL RECESO. LA SESION DEL CONGRESO GENERAL SE CIRCUNSCRIBIRA A LA LECTURA DEL INFORME DEL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL Y CONTESTACION CORRESPONDIENTE, A CARGO DEL CIUDADANO PRESIDENTE DEL CONGRESO, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 80. DE LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

MEXICO, DISTRITO FEDERAL, A 30 DE OCTUBRE DE 1990.

POR LA CAMARA DE SENADORES:

(NOMBRE Y FIRMA DE LOS REPRESENTANTES DEL PRI Y PRD)

POR LA CAMARA DE DIPUTADOS:

(NOMBRE Y FIRMA DE LOS COORDINADORES PARLAMENTARIOS)

## 5.2. Opinión de los Legisladores.

La falta de una normatividad adecuada de la función legislativa no es un problema puramente teórico,

propio de los estudiosos o de la vida académica, sino que es un problema vivo al que se enfrentan todos los días los legisladores.

En la Cámara de Diputados en la que por existir una pluralidad de partidos políticos y de corrientes ideológicas, la vida parlamentaria de éstos es más intensa.

Por ello consideramos interesante recabar algunas opiniones de quienes actualmente integran la LV legislatura, que se ven en la necesidad de afrontar en su trabajo diario las deficiencias y carencias de la reglamentación interna, por tal motivo llevamos a cabo diversas entrevistas con diputados interesados en este asunto; algunos de ellos integrantes de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias y otros que sin pertenecer a dicha Comisión accedieron a darnos sus puntos de vista.

Cabe señalar que la mencionada Comisión aun cuando en la actual ley está considerada en el artículo 54 como una más de las Comisiones ordinarias, en realidad tiene características especiales; el artículo 58 establece que se integrará con veinte miembros entre los diputados de

mayor experiencia parlamentaria y que todos los grupos parlamentarios estarán representados en la misma.

Las demás Comisiones ordinarias tienen la misión de elaborar dictámenes de los proyectos de ley que reciben indistintamente de miembros del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, en cambio esta Comisión según el artículo antes citado le confiere la función de preparar sin necesidad de recibir iniciativa alguna, los proyectos de ley o decreto para adecuar y perfeccionar las normas de las actividades camerales, impulsar y realizar estudios sobre normas, regímenes y prácticas parlamentarias y una muy interesante, la de desahogar consultas que respecto de la aplicación e interpretación de la ley, reglamento y prácticas les hagan otros legisladores.

A continuación transcribimos las opiniones que a nuestro parecer son especialmente interesantes para el tema motivo de este trabajo, entre las que destacan las del Presidente de la Comisión antes mencionada, Diputado Miguel González Avelar.

Este legislador manifestó que hay que distinguir entre la actualización de la ley y los cambios que se requieren, por actualización entiende la necesidad de

adecuar la legislación a modificaciones constitucionales que ya se encuentran en vigor pero que aún no han sido reglamentadas en la ley, denomina cambios a las modificaciones que no responden a una reforma constitucional sino más bien a exigencias y prácticas que los tiempos actuales han impuesto al Poder Legislativo.

Considera que "no tiene explicación, ni justificante alguno el que en la casa de las leyes no podamos hacer una actualización de nuestra legislación interna".

Respecto de los cambios González Avelar dijo lo siguiente: "hay mucha sabiduría acumulada en el reglamento nuestro y lo que requiere una actualización y modernización es la ley porque ha cambiado el número de diputados y han cambiado las prácticas de trabajo, además de que hay muchos hábitos y usos políticos que no existían cuando estos reglamentos fueron aprobados".

Se refirió también a la importancia que tiene la arquitectura de los Parlamentos ya que en su opinión ésta no es indiferente, ni vana para la forma en que se trabaja dentro de una Cámara, todo ello agregó, "tenemos que tomarlo en cuenta".

De la parte del reglamento que se ocupa de los debates señaló que todavía es un buen instrumento de trabajo al que hay que hacerle algunos retoques como por ejemplo para mejorar el uso del tiempo y suprimir algunas maniobras obstruccionistas al trabajo parlamentario o bien facilitar o modificar los sistemas de votación para los casos de asuntos de importancia secundaria como son los de permisos para prestar servicios a embajadas o consulados y autorizaciones para usar condecoraciones.

De los Acuerdos Parlamentarios opinó que su multiplicación indica que hay muchas cosas que no están reguladas y que los mismos constituyen una fuente del derecho parlamentario.

Hizo referencia también a que la clave fundamental de la reforma debe consistir en la definición de las Comisiones, en la estructuración de las mismas y en caracterizar bien su competencia ya que en su opinión deben ser una verdadera instancia de reflexión previa al debate en el pleno.

El Diputado Raymundo Cárdenas, Secretario de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias enumera como reformas que en su opinión son necesarias, las

siguientes:

- \* Que aumenten los períodos de sesiones.
- \* Que el Presidente de la República quede obligado después de rendir su informe, a escuchar las opiniones de los diputados respecto del informe.
- \* Que desaparezca la Gran Comisión y tengan todos los grupos parlamentarios injerencia en el gobierno de la Cámara.
- \* Que se establezcan reglas claras que permitan la fiscalización eficaz del legislativo sobre el Ejecutivo.
- \* Que se permita en la ley la creación de Comisiones que sirvan para investigar no sólo a organismos descentralizados sino también a los organismos de la administración pública dependientes directamente de la administración central.
- \* Que se le de trámite igual a todas las iniciativas y que por tanto dejen de tener preferencia las del Ejecutivo como ocurre en la práctica actual.
- \* Que se señalen las facultades y obligaciones de los diputados.

El Diputado Juan de Dios Castro opinó que no bastaría reformar la actual Legislación si no que es

necesaria una nueva ley y un nuevo reglamento que se adecuen a la Constitución y a sus reformas recientes y que los puntos más importantes de dicha reforma serán aquellos que en la actual legislación constituyen omisiones sobre temas fundamentales.

Considera que deben tener derecho a intervenir los grupos parlamentarios y no los diputados con el objeto de que sean estos grupos los que determinen que diputado o diputados los representen en un debate; deben establecerse también los derechos y deberes de los diputados así como regular los tiempos y número de oradores en las discusiones.

Otra laguna que en su opinión debe llenarse es la de las comparecencias de los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto para la presentación de los proyectos de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Sobre este punto hacemos notar que, en reforma reciente, fue suprimida la Secretaría de Programación y Presupuesto y sus funciones se incorporaron a la Secretaría de Hacienda por lo que el Secretario de este ramo será el único que tenga que comparecer a presentar la Ley de

pueden conseguir cambios, donde se redactan en definitiva las leyes que serán aprobadas.

Cree necesario que se supriman las Comisiones de Cortesía, por medio de las cuales se manda a avisar al Presidente, a la Suprema Corte y a la Colegisladora, el inicio o el término de un período de sesiones siendo que estos Poderes en realidad ya están informados cuando las Comisiones llegan a visitarlos.

Este tipo de actividades formales deben de suprimirse porque restan tiempo al verdadero trabajo legislativo.

Propone también que se permita en la ley un sistema electrónico para pasar lista y para tomar votaciones, así como para determinar si hay quórum o no, ya que nombrar de uno en uno a quinientos diputados les lleva a los Secretarios entre una hora y media o dos.

Finalmente la Diputada Rosa Albina Garabito, manifestó su acuerdo en la necesidad de una reforma y puso el acento de sus opiniones en la necesidad de suprimir a la Gran Comisión que es propia de un sistema unipartidista y sustituirlo por una Comisión en la que participen todos los partidos.

Señaló que los aspectos administrativos y del presupuesto de la Cámara deben ser manejados en forma plural y debe reglamentarse la posibilidad de vigilancia o supervisión de los gastos internos por parte de los grupos minoritarios; dijo también que la oficina de Comunicación Social de la Cámara debe estar al servicio de todos los diputados y difundir objetivamente lo que sucede en los debates y no solamente actuar como vocero del grupo mayoritario.

Apuntó la Diputada Garabito que debe reglamentarse el tiempo para el estudio a fondo de las leyes con el objeto de que no se legisle al vapor y sin el análisis amplio de las propuestas; en especial se refirió a la necesidad de dedicarle mucho más tiempo al estudio y discusión de la cuenta pública, de los presupuestos y de las leyes de ingresos.

Los legisladores que fueron entrevistados, de una u otra forma coinciden en la necesidad de actualizar la legislación del Congreso, ya sea mediante la reforma de la normatividad ya existente o elaborando una nueva. Diversas ideologías, diversas propuestas que al estar inmersos en la vida legislativa del Congreso los han llevado a analizar y

buscar una solución a este problema.

### 5.3. Concordancia de la Ley Orgánica del Congreso con la Constitución Política.

Las reformas que en primer término se deben llevar a cabo, son aquellas que se requieren para concordar la Ley Orgánica con las reformas constitucionales que se encuentran en vigor y a las que la ley actual en ocasiones contradice.

El artículo segundo debe establecer que el número de diputados electos según el principio de representación proporcional, es de 200 diputados y no de 100 como actualmente se dice en el artículo.

El artículo cuarto debe modificarse a efecto de que establezca que habrá dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso y no uno solo como está erróneamente en el texto actual; de conformidad con los artículos 65 y 66 de la Constitución, un período se iniciará el primero de noviembre de cada año y no podrá

prolongarse después del 31 de diciembre y el otro se iniciará el 15 de abril y no podrá prolongarse más allá del 15 de julio.

En este mismo sentido deben de modificarse los artículos 7o. y 8o. que en su texto actual señalan el 1o. de septiembre como fecha de la inauguración del período ordinario de sesiones del Congreso y para el informe que debe rendir el Jefe del Ejecutivo; esta fecha debe de modificarse a fin de que la apertura como el informe será el 1o. de noviembre.

El capítulo primero del título segundo de la ley deberá modificarse íntegramente para adecuarlo a las modificaciones constitucionales y al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales en relación con la forma y procedimientos para instalar el Colegio Electoral y regular su funcionamiento.

El artículo 25 debe reformarse para establecer que será el 31 de octubre y no el 31 de agosto cuando se reúnan los diputados electos en sesión previa para tomar posesión de sus cargos y hacer la protesta correspondiente.

El artículo 26 establecía el recurso de Reclamación que ya no tiene actualmente existencia en el

Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales por lo que dicho artículo debe suprimirse.

El 108 debe adecuarse a la reforma constitucional que ordena que la Comisión Permanente con treinta y siete miembros, diecinueve diputados y dieciocho senadores, en lugar de veintinueve integrantes como señala el artículo vigente.

#### 5.4. Propuestas de actualización a la Normatividad de la Función Legislativa.

Independientemente de las reformas a que nos hemos referido en el punto anterior y que son indispensables para que la ley secundaria no esté en contradicción con la Constitución, existen otros aspectos que en nuestra opinión hay que tomar en cuenta al elaborar una nueva normatividad que esté acorde con las funciones de un Poder Legislativo moderno y adecuado a la realidad actual de la política en nuestro país.

En primer lugar proponemos que la institución de

la Gran Comisión responde a una organización del Congreso anacrónica y basada en la organización geográfica de los diputados; en la actualidad lo que hace que los legisladores se agrupen no es el Estado del cual provienen sino su militancia en los partidos políticos.

La Gran Comisión que se integra por los jefes de las diputaciones de las entidades federativas, debe ser sustituida por una Comisión formada por los coordinadores o representantes de los diversos grupos parlamentarios que forman el Congreso en proporción al número de curules con que cuenten cada uno de ellos.

Otro punto en el que la normatividad debe actualizarse es el relativo a la existencia de varios reglamentos especializados, en lugar de uno.

Con lo anterior queremos decir que se elaboren los siguientes reglamentos; uno de "Sesiones" en el que se exprese cual debe ser el orden de los asuntos que se van a tratar en cada sesión y como deben llevarse a cabo los debates, precisando número de oradores, tiempo de su intervención, incidentes que puedan presentarse y finalmente como deben tomarse las votaciones así como los tipos de éstas.

Otro reglamento que debiera crearse sería el que determinara los procedimientos para llevar a cabo los trabajos en Comisiones, en el cual se señalarían los calendarios y horarios de trabajo, las formalidades de los mismos y los instrumentos jurídicos con que deben contar dichas Comisiones para allegarse información del Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones.

Un tercer reglamento debe ser el del funcionamiento de la Comisión Permanente, que debería ocuparse de establecer los procedimientos para que esta Comisión cumpla con las atribuciones que el artículo 79 constitucional le confiere y además permita que dicho órgano del Poder Legislativo continúe en forma ordenada y eficaz siendo como lo es ahora, una tribuna de opinión y discusión política de asuntos de interés nacional; esta reglamentación debe excluir de las discusiones de la Permanente, todas aquellas que sólo tienen un interés local o que responden exclusivamente a las finalidades de un partido político.

Un reglamento más, debe de ocuparse de los trabajos de las Comisiones tanto de dictamen legislativo u ordinarias, como de aquellas otras que los legisladores

deben de integrar para establecer relaciones con el Poder Ejecutivo y para que realmente se lleve a cabo la vigilancia que el Legislativo debe tener sobre el Ejecutivo, especialmente en materia de gasto público.

Deben reglamentarse, de igual manera, los Acuerdos Parlamentarios a fin de evitar su abuso, y para que se tomen exclusivamente en aquellos casos en que es necesario resolver algún asunto que no esté previsto en la normatividad vigente; será necesario también determinar como se deben proponer estos Acuerdos, quienes tienen derecho a realizar las proposiciones y de que forma el Pleno debe discutirlos y aprobarlos o rechazarlos en su caso.

Una de las materias en que será necesario tomar Acuerdos Parlamentarios, a nuestra consideración, serán las comparecencias de los Secretarios de Estado, debido a que éstas no pueden encuadrarse en un solo molde, dado que cada una de ellas tiene características diferentes y se ocupan de asuntos diversos.

En nuestra opinión estos son algunos de los aspectos que ayudarían a fortalecer al Poder Legislativo frente al Ejecutivo y por tanto conferirle al mencionado

Poder Legislativo un reconocimiento de la importancia de sus funciones del que actualmente carece.

Es indispensable en nuestro país establecer plenamente un equilibrio entre los Poderes Federales y sólo será posible si el Congreso cuenta con una normatividad adecuada, que se ajuste a las exigencias actuales y que responda a lo que se espera de un Poder que es representante de la soberanía popular.

## C O N C L U S I O N E S

- 1) Montesquieu en "Del Espíritu de las Leyes" da los fundamentos teóricos de la división de poderes.
- 2) Las Constituciones de los países modernos consignan la división de poderes.
- 3) Las Constituciones de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 y la de Francia de 1791 fueron las primeras en incluir en su texto la división de poderes.
- 4) En México, a partir de la Independencia, se adopta un sistema en el que el Poder Legislativo se distingue con toda precisión de los otros dos Poderes.
- 5) México siempre ha tenido un Congreso que ha sido unicameral o bicameral.
- 6) La Constitución de 1917, vigente hasta la fecha, establece un Congreso bicameral.

- 7) Los diputados son los representantes de la nación y los senadores de las entidades federativas.
- 8) En 1963 se estableció el sistema de Diputados de Partido para dar representación a los grupos minoritarios.
- 9) En 1977 se estableció como número fijo para los diputados de representación proporcional el de 100, en una Cámara de 400 representantes.
- 10) En 1986 se aumentó el número de diputados a 500, de los cuales 200 son de representación proporcional.
- 11) En 1986 se restableció el sistema de renovación de la Cámara de Senadores por mitades cada tres años.
- 12) Mediante la reforma de 1990 se regula el Colegio Electoral en ambas Cámaras; en una se integra por 100 presuntos diputados y en la otra por los presuntos senadores así como por aquellos que continuarán en su encargo.

- 13) Entre las normas constitucionales, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos existen incongruencias.
  
- 14) La ciencia jurídica moderna con mayor precisión designa como división de funciones a lo que se denominaba división de poderes, a pesar de que nuestro texto constitucional mantiene el lenguaje tradicional.
  
- 15) En México la función materialmente legislativa se ejerce por el Congreso con la colaboración del Ejecutivo.
  
- 16) La actividad de la función legislativa requiere de una reglamentación especial.
  
- 17) La función más importante del Congreso es el Proceso Legislativo, consistente en las facultades de iniciar leyes, de recibir las propuestas de otros organismos públicos, estudiarlas, discutir las y finalmente

aprobarlas o rechazarlas.

- 18) Los integrantes del Congreso son los autores de su Ley y de su Reglamento, son los destinatarios, son también los obligados a cumplir esas normas y simultáneamente son los interpretes de ellas.
- 19) Los legisladores pueden adecuar su reglamentación interna y no lo han hecho, por tanto la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, son actualmente normas anacrónicas, referidas a Congresos del pasado e inadecuadas para los trabajos legislativos.
- 20) Es práctica reciente y generalizada el que los legisladores opten por tomar Acuerdos Parlamentarios en lugar de reformar su legislación interna, a fin de cubrir sus deficiencias.
- 21) En opinión de legisladores actuales se debe reformar la normatividad de la función legislativa, ya sea

elaborando una nueva legislación o modificando substancialmente la actual.

- 22) La nueva legislación o las modificaciones en su caso, serían con el objeto de establecer una congruencia entre la Constitución y las normas secundarias.
- 23) La adecuación de la legislación interna con la nueva conformación del Congreso, se refiere tanto al número de legisladores, como a la diversidad de partidos representados.
- 24) Proponemos la desaparición de la Gran Comisión, debido a que su organización es geográfica, ya que agrupa a los diputados de acuerdo al Estado del que provienen.
- 25) Proponemos que se forme una Comisión compuesta por representantes o coordinadores de las diversas fracciones parlamentarias.
- 26) Proponemos, también, la creación de varios reglamentos que regulen específicamente aspectos medulares para el

mejor funcionamiento de los trabajos legislativos.

27) Los reglamentos se ocuparían específicamente de las siguientes materias, Sesiones, Comisiones, Comisión Permanente y Acuerdos Parlamentarios.

28) La Ley Orgánica se referirá a las instituciones del Congreso y a los lineamientos de su organización.

29) Los reglamentos deberán establecer los procedimientos para el funcionamiento de las instituciones del Congreso.

## B I B L I O G R A F I A

- Andrade Sánchez, Eduardo.- Introducción a la Ciencia Política.- S.N.E.- HARLA.- México.- 1983.
- Aniversario CLX de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- México.- 1984.
- Bátiz Vázquez, Bernardo.- Apuntes de Técnica Legislativa.- UIA.-México.- Verano de 1989.
- Bovero, Michelangelo.- Democracia y Representación.- Instituto de Investigaciones Legislativas.- Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.- México.- 1989.
- Bravo Ugarte, José.- Compendio de Historia de México.- S.N.E.- Editorial Jus.- México.- 1946.
- Burgoa, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano.- Sexta Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1985.
- Camposeco Cadena, Miguel Angel.- El Legislador Federal.- Prontuario Jurídico.- Primera Edición.- Miguel Angel Camposeco.- México.- 1989.

- Camposeco Cadena, Miguel Angel.- Manual de Temas Legislativos.- Primera Edición.- Miguel Angel Porrúa.- México.- 1984.
- Camposeco Cadena, Miguel Angel.- Manuales Elementales de Técnica y Procedimientos Legislativos.- De las Iniciativas.- Edición Especial.- Oficialía Mayor de la Gran Comisión.- México.- 1990.
- Camposeco Cadena, Miguel Angel.- Manuales Elementales de Técnica y Procedimientos Legislativos.- De las Sesiones.- Edición Especial.- Oficialía Mayor de la Gran Comisión.- México.- 1990.
- Crossman R.H.S.- Biografía del Estado Moderno.- Primera Edición en español.- Fondo de Cultura Económica.- México.- 1965.
- De la Cueva, Mario.- La Idea del Estado.- Primera Edición.- Universidad Nacional Autónoma de México.- México.- 1975.
- De la Cueva, Mario.- Teoría de la Constitución.- Primera Editorial Porrúa.- México.- 1982.
- Del Vecchio, Giorgio.- Teoría del Estado.- S.N.E.- Bosch, Casa Editorial.- Barcelona.- 1956.

- Diccionario Hispánico Universal.- Sexta Edición.- W.M. Jackson, Inc. Editores.- México.- 1961.- Tomo II.
- Diccionario de Política.- Primera Edición.- Siglo Veintiuno Editores.- México.- 1981.- Tomo A-J.
- Duverger, Maurice.- Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.- Cuarta Reimpresión.- Editorial Ariel.- Barcelona.- 1988.
- Enciclopedia de México.- Cuarta Edición.- Enciclopedia de México.- MCMLXXVIII.- Tomo III.
- Enciclopedia Universal Ilustrada.- Espasa-Calpe.- España.- 1985.- Tomo XVIII.- Primera Parte.
- Faya Viesca, Jacinto.- Leyes Federales y Congreso de la Unión.- Primera Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1991.
- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Vigésima Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1980.
- Fernández Bulte, Julio.- Manual de Historia General del Estado y el Derecho.- S.N.E.- Editorial Pueblo y Educación.- Cuba.- 1987.
- Findlay, Bruce y Esther.- Tu Recia Constitución.- S.N.E.- Freedom Fund Library Series.- New York.- 1964.

- Fischbach, Georg O.- Derecho Político General y Constitucional Comparado.- Segunda Edición.- Editorial Labor.- Barcelona.- 1934.
- Fischbach, Georg O.- Teoría General del Estado.- Tercera Edición.- Editorial Nacional.- México.- 1968.
- Fiske, John.- Curso de Derecho Constitucional.- Primera Edición.- Herrero Hermanos, Sucesores.- México.- 1906.
- García Máñez, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho.- S.N.E.- Editorial Porrúa.- México.- 1941.- Tomo I y II.
- García, Trinidad.- Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho.- Quinta Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1953.
- Gettell, Raymond G.- Historia de las Ideas Políticas.- Segunda Edición.- Editorial Nacional.- México.- 1974.- Tomo II.
- Gómez Lara, Cipriano.- Teoría General del Proceso.- Sexta Edición.- Universidad Nacional Autónoma de México.- México.- 1983.

- González Uribe, Hector.- Teoría Política.- Primera Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1972.
- Gutiérrez, Mario.- Roma.- S.N.E.- Editorial Isamar.- México.- 1953.
- Herrera y Lasso, Manuel.- Estudios Constitucionales.- Editorial Polis.- México.- 1940.
- Herrera y Lasso, Manuel.- Estudios Políticos y Constitucionales.- Primera Edición.- Miguel Angel Porrúa.- México.- 1986.
- La Restauración del Senado 1867 - 1875.- Primera Edición.- Senado de la República.- México.- 1985.
- Las Constituciones de México.- S.N.E.- H. Congreso de la Unión.- México.- 1989.
- Legisladores de la República.- Edición Conmemorativa.- Cámara de Diputados.- México.- 1986.
- Los Derechos del Pueblo Mexicano.- México a través de sus Constituciones.- S.N.E.- LII Legislatura.- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- México.- MCMLXXXV.- Tomos VII, VIII y IX.
- Los Derechos del Pueblo Mexicano.- Las Cortes de Cádiz.- Primera Edición.- Manuel Porrúa.- México.- 1979.- Tomo XIII.

- Manzanella, Andrea.- El Parlamento.- S.N.E.- Instituto de Investigaciones Legislativas.- México.- 1987.
- Margadant S, Guillermo Floris.- El Derecho Privado Romano.- Duodécima Edición.- Editorial Esfinge.- México.- 1983.
- Maurois, André.- Historia de Francia.- Segunda Edición.- Editorial Surco.- España.- 1951.
- México y las Cortes Españolas.- Instituto de Investigaciones Legislativas.- Cámara de Diputados.- LII Legislatura.- México.- 1985.
- Montesquieu.- Del Espíritu de las Leyes.- Octava Edición.- Colección Sepan Cuantos.- Editorial Porrúa.- México.- 1990.
- Moreno Collado, Jorge.- Política y Procesos Legislativos.- Coloquio de Senadores de la República.- Primera Edición.- Miguel Angel Porrúa.- México.- 1985.
- Nordase, José J.- Elementos de Sociología.- S.N.E.- Minerva Books Ltd.- New York.- 1962.
- Nuestra Constitución.- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la revolución Mexicana.- Secretaría de Gobernación.- México.- 1991.- Cuadernos 4,14,16,17,18,19.

- Nuevo Diccionario Jurídico.- Francisco Seix Editor.- España.- 1950.- Tomo I.
- Nuñez Jiménez, Arturo.- El Nuevo Sistema Electoral Mexicano.- Primera Edición.- Fondo de Cultura Económica.- México.- 1991.
- Original Acta Constitutiva de la Federación.- Edición Facsimilar Conmemorativa.- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- México.- 1984.
- Pallares, Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Mexicano.- S.N.E.- Editorial Porrúa.- México.- 1952.
- Porrúa Pérez, Francisco.- Teoría del Estado.- Octava Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1975.
- Pound Roscoe.- Evolución de la Libertad.- Primera Edición.- Libreros Mexicanos Unidos.- México.- 1964.
- Quiroga Lavie, Humberto y otros.- Derecho Parlamentario Iberoamericano.- Primera Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1987.
- Rabasa, Emilio.- La Constitución y la Dictadura.- Séptima Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1990.
- Rojas, Carlos.- La Revolución Francesa.- Primera Edición.- De Gasso Hnos. Editores.- Barcelona.- 1960.

- Rojina Villegas, Rafael.- Teoría General del Estado.- Segunda Edición.- Fuentes Impresores.- México.- 1968.
- Remolina Roqueñi, Felipe.- Vigencia y Positividad de la Constitución de Apatzingán.- Primera Edición.- Federación Editorial Mexicana.- México.- 1972.
- Santaolalla López, Fernando.- Derecho Parlamentario Español.- S.N.E.- Editorial Nacional.- Madrid.- 1984.
- Sayeg Helú, Jorge.- El Poder Legislativo Mexicano.- S.N.E.- Editorial Mexicanos Unidos.- México.- 1983.
- Schalarman H.L., Joseph.- México Tierra de Volcanes.- Novena Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1973.
- Senior, Alberto F.- Sociología.- S.N.E.- Editor Francisco Méndez Oteo.- México.- 1964.
- Sieyés, Emmanuel J.- Programa para una Revolución.- S.N.E.- Comisión Nacional de Ideología.- México.- 1989.
- Sieyés, Emmanuel J.- ¿ Qué es el Tercer Estado ?.- S.N.E.- Comisión Nacional de Ideología.- México.- 1989.
- Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.- Vigésima Tercera Edición.- Editorial Porrúa.- México.- 1989.

Tena Ramírez, Felipe.- Leves Fundamentales de México.-  
Décima Quinta Edición.- Editorial Porrúa.- México.-  
1989.

Torres del Moral, Antonio.- Revista de la Facultad de  
Derecho de la Universidad Complutense.- Estudios de  
Derecho Parlamentario.-Naturaleza Jurídica de los  
Reglamentos Parlamentarios.- España.- Número 10.

Valencia Carmona, Salvador.- Manual de Derecho  
Constitucional General y Comparado.- Segunda  
Edición.- UV Editorial.- México.- 1987.

Vasconcelos Aguilar, Mario.- Breve Comentario sobre la  
Constitución Federal de 1857.- S.N.E.- Editorial  
Luz.- México.- 1964.

Weckmann, Luis.- El Pensamiento Político Medieval.- S.N.E.-  
Publicaciones del Instituto de Historia.- México.-  
1950.

## LEGISLOGRAFIA

- \* Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- \* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- \* Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- \* Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.