

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

00781
30
2ej
Vol. 1

FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

TESIS DOCTORAL

Tema:

*El Congreso General de los Estados
Unidos Mexicanos en el contexto del
Derecho Parlamentario (Elementos
históricos, legislativos y comparativos
para su estudio)*

FALLA DE ORIGEN

Tutor académico:

Dr. Carlos Francisco Quintana Roldán

Alumno:

Marcos Rodríguez Del Castillo

Ciudad Universitaria, enero de 1995



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 esta 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.

INDICE

INTRODUCCION. Presentación y objetivo de la investigación

CAPITULO I

ASPECTOS TEORICOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

- A. Su denominación, ¿Derecho parlamentario o legislativo?**

- B. Fuentes del derecho parlamentario**

- C. Elementos de técnica legislativa**
 - 1. Denominación de las normas jurídicas**
 - 2. Discusión de la iniciativa en comisiones**
 - 3. Discusión de la iniciativa por el Pleno**
 - 4. Acuerdos Parlamentarios**
 - 5. Dictámenes Legislativos**

- D. El proceso legislativo**

1. Iniciativa
2. Discusión
3. Aprobación
4. Sanción
5. Promulgación
6. Publicación
7. Iniciación de la vigencia

CAPITULO II

ELEMENTOS PARA EL ESTUDIO DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

A. Cámara de Diputados

1. Reseña histórica
2. Integración y elección
3. Requisitos de elegibilidad
4. Estructura orgánico-administrativa
5. Facultades

B. Cámara de Senadores

1. Reseña histórica
2. Integración y elección
3. Requisitos de elegibilidad
4. Estructura orgánico-administrativa
5. Facultades

C. El Constituyente de 1917 y la actual estructura del Congreso Mexicano

CAPITULO III

ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS DE LOS ORDENAMIENTOS JURIDICOS QUE HAN NORMADO LA ACTIVIDAD INTERNA DEL CONGRESO MEXICANO

- A. Reglamento del Congreso de Chilpancingo. 11 de septiembre de 1813**

- B. Reglamento de 1821 para el gobierno interior de las Cortes**

- C. Reglamento para la integración, organización interior y funcionamiento del Poder Legislativo. 2 de noviembre de 1822**

- D. Reglamento del Soberano Congreso. 25 de abril de 1823**

- E. Reglamento para el gobierno interior del Congreso General. 23 de diciembre de 1824**

- F. Ley sobre Declaración de Facultades del actual Congreso General para hacer alteraciones en la Constitución. 2 de mayo de 1835
- G. Ley sobre Declaración acerca de la reunión de las Cámaras del 9 de septiembre de 1835
- H. Ley sobre Atribuciones del Congreso General Reunido y otras Declaraciones Consiguientes del 22 de septiembre de 1835
- I. Ley acerca de Sesiones y Votaciones del Congreso General, hora de comenzarse aquellas, y Número de Representantes necesarios para éstas. 26 de marzo de 1836
- J. Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional. 29 de octubre de 1840
- K. Reglamento provisional para el gobierno de la diputación permanente. 30 de marzo de 1844
- L. Reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión. 4 de diciembre de 1857
- M. Reglamento para el gobierno interior del Congreso. 20 de diciembre de 1897

- N. Decreto del Gral. Venustiano Carranza respecto del reglamento interior de la Cámara de Diputados. 17 de noviembre de 1916
- O. Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 20 de marzo de 1934. Sus reformas
- P. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 25 de mayo de 1979

CAPITULO IV

PRINCIPALES CONTENIDOS Y PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA ACTUAL LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SU REFORMA DE 1994.

- A. Iniciativa y dictamen
- B. Discusión y aprobación en la Cámara de Diputados
- C. Discusión y aprobación en el Senado
- D. Discusión y aprobación en la Cámara de Diputados con las reformas introducidas por la Cámara de Senadores

E. Publicación en el Diario Oficial

F. Aportaciones y avances contenidos en esta Ley.

- 1. Organización general del Congreso y de cada una de las Cámaras que lo integran**
- 2. Organos de gobierno de cada Cámara**
- 3. Procedimientos**
- 4. La Comisión Permanente**

CAPITULO V

APRECIACION DE LA ORGANIZACION DE LOS CONGRESOS LOCALES EN MEXICO

A. Rasgos comunes y aspectos generales

B. Aspectos comparativos de diferentes Congresos locales

- 1. Chihuahua**
- 2. Guanajuato**
- 3. Guerrero**
- 4. Estado de México**
- 5. Puebla**

CAPITULO VI

ASPECTOS COMPARATIVOS DE LA ESTRUCTURA DE LOS CONGRESOS O PARLAMENTOS DE DIVERSOS PAISES

A. Canadá

1. Aspectos generales
2. Requisitos de elegibilidad
3. Condiciones de inelegibilidad
4. Integración y organización
5. Comités
6. Proceso legislativo
7. Grupos parlamentarios
8. Sesiones

9

B. Estados Unidos de América

1. Aspectos generales
2. Requisitos de elegibilidad
3. Integración y organización
4. Facultades
5. Comisiones
6. Proceso legislativo
7. Sesiones

C. Francia

1. Aspectos generales
2. Facultades

3. Integración y organización
4. Comisiones
5. Proceso legislativo
6. Grupos parlamentarios
7. Sesiones

D. Reino Unido

1. Aspectos generales
2. Requisitos de elegibilidad
3. Integración y organización
4. Comités
5. Proceso legislativo
6. Funciones

E. Venezuela

1. Aspectos generales
2. Requisitos de elegibilidad
3. Condiciones de inelegibilidad
4. Integración
5. Comisiones
6. Iniciativa
7. Proceso legislativo
8. Facultades
9. Grupos Parlamentarios
10. Sesiones

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA Y FUENTES DE CONSULTA

INTRODUCCION. Presentación y objetivo de la investigación

Debido en gran parte a la acendrada tradición presidencial mexicana, el Derecho Parlamentario no ha constituido una rama del saber que haya despertado el interés de los estudiosos de la ciencia jurídica en nuestro país.

Si se aspira a contribuir a un más sano equilibrio de poderes en el sistema político mexicano y a construir una democracia con mayor grado de desarrollo, estudiar el poder legislativo federal y proponer elementos metodológicos para su mejor conocimiento y funcionamiento, constituye un imperativo de primer orden.

El Derecho Parlamentario, como tal, no ha constituido en México una rama autónoma en la ciencia jurídica. Se le estudia como parte del Derecho Constitucional o en los cursos de Introducción al Estudio del Derecho se bosquejan aspectos aislados de su contenido.

Igualmente importante que conocer a los poderes ejecutivo y judicial, debiera ser para el abogado conocer con mayor profundidad el poder legislativo, por su trascendente labor de estructurar y crear el cuerpo normativo que articula los intereses sociales; por ello, el Derecho Parlamentario debe ser incluido como materia obligatoria en los planes y programas de estudio de las escuelas y facultades de derecho de nuestro país.

Considero preciso aclarar en esta parte de mi investigación, que Derecho Parlamentario y Parlamentarismo son materias distintas. El Derecho Parlamentario es "el cuerpo general de reglas promulgadas

(v.gr. las Reglas de Orden de Robert's) y usos reconocidos que gobiernan el procedimiento de las asambleas legislativas y otros cuerpos deliberativos tales como las juntas de accionistas y administradores de sociedades, cabildos, consejos, etc.”¹, mientras que por Parlamentarismo debemos entender un sistema de gobierno con características diferentes a los regímenes presidenciales, un “sistema político que se basa en la institución del Parlamento como elemento esencial del Estado constitucional y democrático. Asimismo, es también la doctrina política que postula la necesidad de organizar el Estado sobre la base del Parlamento, como órgano de expresión de la soberanía popular”.²

Entre sus características destacan las siguientes.

“a) Los miembros del gabinete son también miembros del Parlamento.”

“b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.”

“c) El poder ejecutivo es doble: existe un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno.”

¹ De Andrea Sánchez, Francisco José, Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano. Centro de Estudios Parlamentarios, Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C., México, 1993, p.46.

² Lexicón Parlamentario. Estudios Parlamentarios, Revista de Política y Derecho Parlamentario. Centro de Estudios Parlamentarios, Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C., Año 1, junio-julio de 1992, no. 1, México, 1992, p. 227.

“d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quién se suele denominar Primer Ministro.”

“e) El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.”

“f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del Parlamento.”

“g) Existe un mutuo control entre Parlamento y gobierno.”³

El presente trabajo pretende aportar elementos que permitan conocer la estructura jurídica y el funcionamiento del poder legislativo federal en México, contrastando sus elementos y estructura con diversos órganos legislativos locales y con los de diferentes países de América y Europa.

En el capítulo I trataré aspectos teóricos del Derecho Parlamentario, comenzando por su denominación, ya que para algunos autores su nombre correcto debe ser “Derecho Legislativo”. Analizaré las fuentes de esta rama de la ciencia jurídica y diversos elementos de técnica legislativa, así como del proceso legislativo en nuestro país.

El capítulo II está dedicado al análisis de diferentes elementos que permiten el estudio del Congreso Mexicano, para lo cual desarrollaré diversas variables en el análisis de cada una de las Cámaras

³ Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Siglo XXI editores, México, 1989, pp. 13 y 14.

que lo integran, culminando con la discusión que tuvo lugar en el Congreso Constituyente de Querétaro y que desembocó en la conformación de su actual estructura.

En el capítulo III analizaré los aspectos sobresalientes de algunos de los más importantes ordenamientos jurídicos que han normado la actividad interna del poder legislativo federal mexicano.

El capítulo IV está referido a los principales contenidos y procedimientos previstos en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, poniendo especial énfasis en el proceso legislativo de sus reformas y adiciones de 1994.

En el capítulo V me propongo llevar a cabo una apreciación de la organización de los Congresos locales en México, partiendo de sus rasgos comunes y los aspectos generales de los mismos, para analizar después los artículos referidos al poder legislativo de las Constituciones Políticas de los Estados de Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, México y Puebla, así como las leyes orgánicas que estructuran su órgano legislativo. La razón de haber elegido estas entidades radica en que Chihuahua y Guanajuato cuentan a la fecha de redactar este texto con gobiernos panistas, lo que les atribuye un importante interés académico; Guerrero ha sido un Estado fundamental en el desarrollo histórico y político de la nación, el Estado de México es el más cercano al centro de la política nacional federal, y por lo tanto recibe una influencia directa del Distrito Federal en aspectos políticos y sociales, y Puebla es la tierra natal de quien ésto escribe.

El capítulo VI está referido a aspectos comparativos de la estructura de los Congresos o Parlamentos de diversos países y en él realizo un análisis de los órganos legislativos de Canadá, Estados

Unidos de América, Francia, Reino Unido y Venezuela. Los primeros dos países mencionados tendrán una gran relación no sólo comercial con el nuestro, sino de las más diversas índoles a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica; Francia y Reino Unido son naciones europeas con gran tradición parlamentaria y Venezuela es un país representativo de América del Sur.

La investigación culminará con las conclusiones y la enumeración de las fuentes bibliográficas consultadas.

CAPITULO I

ASPECTOS TEORICOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

A. Su denominación, ¿Derecho Parlamentario o Legislativo?

Con respecto al nombre que debe recibir esta rama de la ciencia jurídica, no existe uniformidad de criterios por parte de los estudiosos del derecho.

Por ejemplo, dos eminentes juristas mexicanos, Moisés Ochoa Campos y Antonio Martínez Báez refieren posiciones encontradas al respecto.

En la obra “Derecho Legislativo Mexicano”, Ochoa Campos, al referirse a éste, explica de la siguiente forma por qué es Derecho Legislativo y no Derecho Parlamentario: “La rama que nos ocupa, es Derecho Legislativo, porque regula la organización, las funciones y las facultades del Poder Legislativo que, bajo el sistema Congresional, corresponde al tipo de las Asambleas nacionales representativas cuyas facultades substanciales son las de la formación de las leyes.

No es Derecho Parlamentario, porque no regula la organización, las funciones y las facultades de un Parlamento, o sea del tipo de las Asambleas de sistema parlamentario que constituyen un régimen político de gobierno en el que los ministros son responsables ante la representación nacional y de ésta emana su designación.

Con estos fundamentos, nuestro derecho siempre se ha referido al Poder Legislativo depositado en un Congreso y, en toda nuestra historia, solamente en una ocasión, en la Constitución de Apatzingán de 1814, se ensayó una modalidad de régimen parlamentario y en otra, en relación con el artículo 50 de la Constitución, se presentó una iniciativa de reforma que no prosperó. Fue la de 30 de diciembre de 1917, en la que algunos representantes populares presentaron ante la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma redactada en los siguientes términos:

“El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Parlamento compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.

La iniciativa fue desechada”.⁴

Por su parte, el maestro Antonio Martínez Báez, en el libro “Derecho Parlamentario Iberoamericano”, después de un profundo análisis concluye manifestando que “El Parlamento, insisto, debe tener un sistema jurídico peculiar y propio, que tenga al cuerpo colectivo deliberante como sujeto en lo formal, en sus funciones y en sus competencias por lo que esta rama jurídica y disciplina científica debe indudablemente seguirse llamando “Derecho Parlamentario”, fórmula o denominación universalmente aceptada..... el término “Derecho Legislativo” sería apropiado, si se refiriera a un sistema de normas jurídicas o al ordenado tratamiento de los principios y reglas técnicas aplicables al objeto de la Ley, entendida ésta en su sustancia o material y considerando las distintas formas que ha de revestir..... Concluyo pues esta humilde lección con palabras escritas en el siglo VI de nuestra era, por San Isidoro, Obispo de Sevilla, al decir en su libro “De las

⁴Ochoa Campos, Moisés. Caracterización del Derecho Legislativo Mexicano en “Derecho Legislativo Mexicano”. Varios autores. XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. México, 1973. p.69.

Etimologías”, en el apartado intitulado “Como debe ser la Ley”, responde: La Ley debe ser honesta, justa, posible, conforme a la naturaleza y a las costumbres patrias, conveniente al lugar y tiempo, necesaria, útil, clara, no sea que induzca al error por su oscuridad, y dada la Ley no para el bien privado sino para utilidad común de los ciudadanos”. Esta sería, digamos, la finalidad de la existencia de un sistema normativo que fuera denominado “Derecho Legislativo”, y como eso es muy difícil que exista, entonces, dediquémonos a cultivar el “Derecho Parlamentario”.⁵

Sobre el mismo tema, Francisco José de Andrea señala lo siguiente: “Ahora bien, respecto al Derecho Parlamentario propiamente dicho, Thomas Jefferson utilizaba la expresión de “La rama parlamentaria del derecho” para referirse a que la normatividad que con autoridad formal ha sido establecida como Derecho Parlamentario es derecho en el sentido de ser obligatoria su observancia dentro de toda Asamblea, excepto cuando se adoptan reglas especiales que se apartan del Derecho Parlamentario general”.⁶

Sobre el particular y en coincidencia con lo señalado por el maestro Martínez Báez, soy de la opinión que esta rama del derecho debe denominarse “Derecho Parlamentario”, por las razones que a continuación expresaré.

En primer lugar, Parlamento es un término aceptado en todo el mundo para denominar a los órganos legislativos, por lo que la

⁵ Martínez Báez, Antonio. Derecho Legislativo o Derecho Parlamentario en “Derecho Parlamentario Iberoamericano”. Varios autores. Editorial Porrúa, S.A.-Cámara de Diputados a la LIII Legislatura del Congreso de la Unión. México, 1987. pp. 28, 29 y 30.

⁶ De Andrea, Francisco José. Ambitos del Derecho Parlamentario en “Estudios Parlamentarios”. Revista de Política y Derecho Parlamentario, Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C., Año 1, junio-julio de 1992, No. 1, México, 1992, p. 86.

expresión “Derecho Parlamentario” denota el conjunto de normas aplicables a dichos órganos.

Si habláramos de “Derecho Legislativo”, nos estaríamos refiriendo en forma exclusiva a la facultad de los órganos deliberativos para legislar, función que ha sido superada por toda la gama de actividades extralegislativas que son llevadas a cabo por los Congresos y Parlamentos en el mundo contemporáneo.

De esta forma, una vez establecido en mi concepto el por qué debe hablarse propiamente de un “Derecho Parlamentario”, expondré a continuación una serie de definiciones que se le han dado a esta disciplina, para concluir con una propia.

Para el doctor Francisco Berlín Valenzuela, “Derecho parlamentario es el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia constitucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político”.⁷

Francisco José de Andrea Sánchez en la obra “Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano” lo define como “El cuerpo general de reglas promulgadas (v.gr. las Reglas de Orden de Robert's) y usos reconocidos que gobiernan el procedimiento de las asambleas legislativas y otros cuerpos deliberativos tales como las juntas de accionistas y administradores de sociedades, cabildos, consejos, etc. En

⁷ Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica, México, Primera edición, 1993, p. 34.

México, el derecho parlamentario tiene sus fuentes legislativas básicas en la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los acuerdos internos adoptados por las propias Cámaras respecto a diversas materias”.⁸

El exlegislador federal y ex líder del Congreso del Estado de Tlaxcala Rafael Minor Franco expuso que “Por tradición, el derecho legislativo es el derecho regulador del procedimiento legislativo. Es decir, el derecho que previene las formalidades a seguir por quien tiene el derecho de hacer las leyes”.⁹

Miguel Angel Camposeco Cadena, exdiputado federal y estudioso del Derecho Parlamentario ha expresado que “Derecho Parlamentario o Derecho Congresional, como algunos autores lo califican al estudiar las cuestiones de los Congresos, lo reservamos únicamente para definir aquella rama del derecho público que se refiere al estudio del conjunto de las instituciones y órganos, al modo de su integración, funciones, atribuciones y competencias, relación con otros poderes del Estado; y lo concerniente al cumplimiento de los procedimientos para la formación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos, para dictar resoluciones de carácter declarativo o jurisdiccional, de control sobre actos del Poder Ejecutivo, de orden político o, simplemente, de naturaleza administrativa para normar la vida y actividad de los propios órganos del Congreso”.¹⁰

⁸ De Andrea Sanchez, Francisco José. Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano. Centro de Estudios Parlamentarios, Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C., México, 1993.

⁹ Minor Franco, Rafael, El Derecho Legislativo en “Política y Proceso Legislativos” Varios autores. Senado de la República-Miguel Angel Porrúa, México, 1985, p. 24

¹⁰ Camposeco Cadena, Miguel Angel. Memoria del Coloquio “Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario”. México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, noviembre 24 de 1993, pp. 23 y 24.

El jurista argentino Humberto Quiroga Lavié ha establecido que “Si pensamos al Derecho Parlamentario como el conjunto de reglas que regulan o rigen las actividades de las asambleas legislativas hacia adentro, el Derecho Parlamentario no es otra cosa que un procedimiento, una regulación de orden jurídico de nivel secundario, dirigido a viabilizar la funcionalidad de las asambleas legislativas, y a establecer canales de comunicación aptos, con los otros poderes del Estado y con pueblo o sociedad que legitima el desenvolvimiento político de las asambleas legislativas.

Si en cambio se le da al Derecho Parlamentario el carácter de la definición jurídico-institucional para definir el rol del parlamento en la distribución de los poderes del Estado, el Derecho Parlamentario se constituye en consecuencia en uno de los grandes capítulos de la Teoría del Estado y en tal sentido su autonomía no es posible ser sostenida.”¹¹

Por su parte, Enrique Salazar Abaroa formula la siguiente definición: “Derecho Parlamentario es el conjunto de normas positivas constitucionales y subconstitucionales (Leyes, Decretos, Reglamentos, Circulares) que regulan las facultades y competencias del Poder Legislativo y sus órganos; y específicamente el proceso de producción legislativo”¹²

El tratadista español Fernando Santaolalla define al Derecho Parlamentario como “el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado

¹¹ Quiroga Lavié, Humberto. El Derecho Parlamentario en la Ciencia Jurídica en “Derecho Parlamentario Iberoamericano”, Varios autores. Editorial Porrúa, S.A.- Cámara de Diputados a la LIII Legislatura del Congreso de la Unión. México, 1987. p.1.

¹² Salazar Abaroa, Enrique A. Derecho Parlamentario. La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México, 1989. p. 51.

Constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas".¹³

Para el italiano Silvano Tosi, "se podría calificar al Derecho Parlamentario, en sentido restringido, como el estudio del conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del Parlamento".¹⁴

Por mi parte, partiendo del análisis de las anteriores definiciones y de un ejercicio de reflexión, definiré al Derecho Parlamentario como un conjunto de normas jurídicas derivadas del derecho constitucional que, con un alto grado de autonomía, estudian la estructura de los Congresos, de las Asambleas o Parlamentos que componen el Poder Legislativo de cada nación y la regulación del procedimiento mediante el cual se producen las normas de carácter obligatorio que rigen la vida de las sociedades.

B. Fuentes del Derecho Parlamentario

Por fuentes del derecho debemos entender, de acuerdo a lo expresado por Francisco Berlín Valenzuela, "los medios, formas y elementos de los cuales surgen las normas jurídicas, cuya distinta jerarquía, realidades sociales, antecedentes históricos e ideologías son en ocasiones la base para la creación de un cuerpo normativo".¹⁵

¹³ Santaolalla, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Espasa-Calpe, España, 1990. p. 30.

¹⁴ Tosi Silvano, Diritto Parlamentare, Milán, Giuffrè Editore, 1993. p.3, citado por Francisco Berlín Valenzuela en la obra citada en la supra nota 7

¹⁵ Berlín Valenzuela, Francisco. op. cit. p. 68.

En materia de Derecho Parlamentario, Fernando Santaolalla expresa que sus fuentes son de muy distinto rango. Este autor español señala que “por orden decreciente, pueden citarse la Constitución, las leyes, los Reglamentos parlamentarios y otras normas autónomas, los usos y costumbres, los precedentes y la jurisprudencia parlamentaria”.¹⁶

El Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano señala que “en México, el derecho parlamentario tiene sus fuentes legislativas básicas en la Constitución General de la República, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los acuerdos adoptados por las propias Cámaras respecto a diversas materias”.¹⁷

Por su parte, Enrique Salazar Abaroa considera que “las fuentes donde abreva el Derecho Parlamentario Mexicano se pueden dividir en históricas, doctrinales y positivas.

Fuentes Históricas. Son aquellos documentos que el maestro Tena Ramírez ha denominado como “Leyes Fundamentales de México”, además, de los Libros de Actas, Diarios de los Debates de los Congresos Mexicanos o Asambleas Legislativas que hemos tenido, así como las crónicas parlamentarias y todas aquellas obras relacionadas con estas actividades. Cabe significar la obra intitulada Los Derechos del Pueblo Mexicano.

Como acertadamente sostiene Rafael Minor Franco “Nuestras instituciones jurídicas, como el Derecho Legislativo, tienen hondas

¹⁶ Santaolalla, Fernando. op. cit. p. 32, citando la obra “La fuentes del Derecho Parlamentario” de León Martínez-Elipe.

¹⁷ De Andrea Sánchez, Francisco José op. cit. p. 46.

raíces históricas que no podrían explicarse si no contáramos con el acervo histórico a que hacemos referencia”.

Fuentes Doctrinales. La vasta obra de tratadistas y estudiosos del Derecho Constitucional, nos proveen de el válido material que constituye esta fuente. Cabe citar entre ellos a Emilio Rabasa, Manuel Herrera y Lasso, Mariano Coronado, Felipe Tena Ramírez, Jorge Carpizo, Miguel de la Madrid, Ignacio Burgoa, Antonio Martínez Báez, Felipe Canudas, Ramón Rodríguez, Mario de la Cueva, Miguel Lanz Duret, Diego Valadéz, Jorge Madrazo, Santiago Oñate Laborde, José de Jesús Orozco Henríquez, Francisco Berlín Valenzuela, etc.

Fuentes Positivas. En primer término tenemos a nuestra Ley Fundamental, la cual en sus artículos 49, 71, 72, 73 y 135 contiene lo que podríamos marbetar como el macizo del Derecho Parlamentario Constitucional. En un segundo peldaño jurídico, tendríamos a la Ley Orgánica y al Reglamento del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su reglamento, además de reglamentos, circulares y acuerdos que rigen la actividad administrativa de las Cámaras que integran el H. Congreso de la Unión”.¹⁸

Retomando los anteriores señalamientos, se puede establecer que en el caso muy concreto del Derecho Parlamentario Mexicano, las fuentes las podemos dividir en históricas, doctrinarias, legislativas, divididas estas últimas en constitucionales, ordinarias y reglamentarias y las que emanan directamente de los órganos legislativos.

¹⁸ Salazar Abaroa, Enrique A. op. cit. pp. 52 y 53.

Las fuentes históricas son todos aquellos documentos que en el transcurso del tiempo han estructurado el Poder Legislativo y la legislación mexicana.

Las fuentes doctrinarias son los artículos, libros y textos en general que sobre esta disciplina en particular han sido publicados por los estudiosos de la materia.

Las fuentes de carácter jurídico-normativo son, en primer término, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estructura al Poder Legislativo Federal y señala los lineamientos generales del proceso legislativo en nuestro país; las ordinarias como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Mexicanos y las reglamentarias como el Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso.

Las fuentes que emanan en forma directa del órgano legislativo son los acuerdos parlamentarios, los usos y costumbres parlamentarios, y la jurisprudencia parlamentaria.

C. Elementos de técnica legislativa

1. Denominación de las Iniciativas o Proyectos de Ley

Al enviar una iniciativa al Congreso, el autor de la misma debe darle la denominación adecuada.

Denominar significa dar nombre y en la materia de nuestro estudio, se debe ser preciso al titular el proyecto que dará inicio al proceso legislativo.

En diversos países “se estila identificar a las leyes mediante números o fecha de expedición” ¹⁹, sin embargo, en México a las normas jurídicas se les asigna un nombre específico que describe su contenido, atendiendo a la materia que van a regular.

Una iniciativa puede recibir el nombre de “iniciativa de ley”, o bien “iniciativa de decreto”.

“Tanto la Ley como el Decreto, son resoluciones normativas, pero sus semejanzas y diferencias permiten tipificarlos como sigue:

“a) La Ley sólo puede emanar del Congreso General o de los Congresos de los Estados.”

“b) El Decreto puede emanar del Congreso o de las Cámaras como resolución exclusiva de cada una de ellas o de la Comisión Permanente o del Ejecutivo como mandamiento expreso del Presidente, con el refrendo del Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.”

“c) La Ley es toda resolución del Poder Legislativo de carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal que trate sobre materias de interés común.”

¹⁹ Técnica Legislativa. Varios autores. Editorial Porrúa. México. 1988. p. 27.

“d) El Decreto es toda resolución del Legislativo o del Ejecutivo de carácter obligatorio, particular, concreto e individualizado, relativo a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas”.²⁰

La ley es una norma obligatoria, emanada del órgano facultado para expedirla, es decir, el Congreso de la Unión en el caso de las leyes federales o los Congresos Locales en el caso de las leyes cuyo ámbito de competencia es un estado determinado.

La Ley tiene diversos elementos y características. Sus elementos son de carácter material y de carácter formal.

El elemento material de la ley se refiere a su contenido, el bien jurídico o bienes jurídicos que tutela, su teleología, su hipótesis normativa y las relaciones sociales que regula.

Formalmente la ley debe ser producto del proceso de creación de la misma, es decir, del proceso legislativo, al que me referiré en el inciso siguiente.

Las características de la Ley son las que a continuación señalo:

a) Generalidad. Se refiere a que “en el supuesto jurídico de la norma legal no se determina individualmente al sujeto a quien se le imputarán las consecuencias jurídicas que esa norma establece y que dichas consecuencias se deberán aplicar a cualquier persona que

²⁰ Ochoa Campos Moisés. op cit. p. 66.

actualice los supuesto previstos. Las normas individualizadas, como son las contenidas en los contratos y en las sentencias, no son generales por atribuir efectos jurídicos a personas individualmente determinadas y en consecuencias no son leyes. La ley puede regular la conducta de una sola persona sin perder la generalidad siempre que atribuya efectos a dicha persona por haber actualizado el supuesto normativo, por su situación jurídica y no por su identidad individual”.²¹

b) Abstracción. “Si la generalidad se caracteriza por la indeterminación subjetiva, la abstracción se refiere a la indeterminación objetiva, es decir, la ley regula por igual a todos los casos que impliquen la realización de su supuesto normativo, sin excluir individualmente a ninguno, y la disposición que contiene no pierde su vigencia por haberse aplicado a uno o más casos previstos y determinados, sino que sobrevive hasta que es derogada mediante un procedimiento igual al de su creación o por una norma jerárquicamente superior”.²²

c) Obligatoriedad. Esta característica de la ley significa que el individuo o los individuos que se encuentren en el supuesto normativo previsto por el ordenamiento jurídico deben acatarlo necesariamente. Esto implica que aunque exista ausencia de voluntad del sujeto en cumplirla, debe hacerlo aun en contra de su consentimiento. La falta de cumplimiento de una norma trae aparejada una sanción, lo que perfecciona a la ley.

d) Impersonalidad. Se refiere a que la ley no puede dirigirse a un solo individuo en forma personal y directa, por lo que debe ser igual para todos aquellos a quienes afecta.

²¹ Diccionario Jurídico Mexicano. Varios autores. U.N.A.M. Porrúa, México, 1989. p. 1964.

²² ibidem.

El Decreto, de acuerdo a la definición que de él nos señala el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia, “es la resolución, decisión o determinación del jefe del Estado, de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplícase hoy más especialmente a las de carácter político y gubernativo”.²³

La definición anterior nos parece poco acertada para nuestra materia, por lo que recurriremos a la expresada por el Diccionario Jurídico Mexicano, que nos dice que “decreto es toda resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad) a efecto de que sea conocido por las personas a las que va dirigido”.²⁴

De lo anterior podemos colegir que el decreto es también una disposición de carácter obligatorio, pero que, a diferencia de la ley, puede emanar de los Organos del Estado (Legislativo y Ejecutivo), debido a que es un concepto genérico y en su calidad de resolución, decisión o determinación puede ser atribuido a cualesquiera de los mencionados cuerpos del Estado.

Miguel Angel Camposeco define al decreto como “toda resolución que dicta persona u órgano investido de autoridad, en ejercicio de sus funciones y sobre un asunto exclusivo de su competencia”.²⁵

²³ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, Vigésima Edición, Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, 1984, Tomo I, p. 445.

²⁴ op. cit. supra nota 21 p. 838.

²⁵ Camposeco Cadena, Miguel Angel. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. De las Iniciativas. Edición del Autor, México, 1989, p. 21.

Por lo estudiado, señalaremos que el decreto carece de las características de generalidad y abstracción, ya que éste regula una situación particular, concreta, individualizada, tiene una vigencia limitada y está destinado a normar situaciones concretas de personas físicas o morales de derecho privado o público.

Aunque en la doctrina podemos encontrar la distinción entre ley y decreto en que éste es un acto particular y aquella es una disposición de carácter general, la realidad jurídica de nuestro país rebasa esta concepción.

En el derecho mexicano podemos encontrar indistintamente denominados leyes a los que debieran ser decretos y viceversa.

“La Ley está constituida por dos elementos: a). el material, es decir, el contenido de la norma, el bien o valor que tutela, el fin teleológico que persigue, la hipótesis que contiene y las relaciones que regula; b). el formal o sea la manera, una vez aprobada, de expedirla para que inicie su vigencia, sea conocida y, por ende, cumplida.”

“A). Atendiendo al elemento material, la ley presenta las siguientes características:”

“a). Generalidad, es decir, que sus efectos de orden general, sean precisos, permitiendo su adecuación al caso concreto;”

“b). Abstracción, quiere decir que la hipótesis que plantea como norma, valga para el número indefinido de actos o hechos que se puedan producir en el campo de la realidad;”

“c). Obligatoriedad, que se traduce en la inviolabilidad de la norma, su actividad aún en contra de la voluntad de los obligados a su respecto y cumplimiento. De la violación a la norma se deriva la sanción que es la nota característica del imperio del derecho;”

“d). Impersonalidad significa que es igual para todos;”

“B) El elemento formal de la Ley lo componen varios supuestos para formarla y expedirla.”

“a).- La iniciativa;”

“b).- Su discusión y aprobación;”

“c).- Sanción y Promulgación;”

“d).- La publicación y orden de vigencia.”

“Para llevar a cabo este proceso se requiere el concurso del Poder Ejecutivo, sin cuya intervención no puede iniciarse o, según el caso, perfeccionarse...”

“También se afirmó que el Decreto es un acto que puede emitir tanto el Poder Legislativo, como el Ejecutivo. Para los fines de esta investigación, se entiende por Decreto toda resolución que dicta persona u órgano investida de Autoridad, en ejercicio de sus funciones y sobre un asunto exclusivo de su competencia. Aquí sólo se explicará el Decreto

Legislativo o sea el emanado de este Poder. Al igual que la Ley, el decreto también se compone por elementos materiales y formales.”

“A) Desde el punto de vista formal, el Decreto puede ser una norma individualizada o concreta que presenta las siguientes características:”

“a). Es de carácter obligatorio;”

“b). Es particular, es decir, que su hipótesis normativa está determinada por la singularidad;”

“c). Es concreto e individualizado;”

“d). Destinado a personas jurídicas, de derecho público o privado, morales o físicas;”

“e). Relativo a regir en determinado tiempo y lugar, con vigencia precisa.”

“B). El decreto que expide el Congreso de la Unión, una de sus Cámaras o la Comisión Permanente del propio Congreso, reviste formalidades equiparables o iguales a las que se deben cumplir para expedir la ley por que es un acto formalmente legislativo que:”

“a). Requiere petición o iniciativa del titular legítimo del derecho de iniciar leyes o decretos.”

“b). Que una Comisión de Dictamen Legislativo, la conozca, y formule dictamen apoyado por la mayoría de los miembros de la misma;”

“c). Que el pleno del Organo Legislativo lo apruebe por la mayoría que fije la ley;

“d) Que se expida, promulgue (según el caso) y publique;”

“e) Que se inicie su vigencia en día y lugar predeterminado.”²⁶

La Ley y el Decreto son, ambas, resoluciones de carácter normativo, pero tiene diferencias apreciables según Moisés Ochoa Campos, que son:

“a) La ley sólo puede emanar del Congreso General o de los Congresos de los Estados.”

“b) El decreto puede emanar del Congreso o de las Cámaras como resolución exclusiva de cada una de ellas o de la Comisión permanente o del Ejecutivo como mandamiento expreso del Presidente, con el refrendo del Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.”

“c) La ley es toda resolución del Poder Legislativo de carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal que trate sobre materias de interés común.”

²⁶ idem. pp. 19 , 21 y 22.

“d) El decreto es toda resolución del Legislativo o del Ejecutivo de carácter obligatorio, particular, concreto e individualizado, relativo a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.”²⁷

El artículo 168 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que las leyes votadas por el Congreso General se expedirán bajo esta fórmula: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta”, a lo que sigue el texto de la ley o decreto.

De la misma forma, el artículo 169 del citado reglamento señala que las leyes que las Cámaras votaran en ejercicio de sus facultades exclusivas, serán expedidas bajo la fórmula: “La Cámara (que corresponda) del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede (el artículo que corresponda) de la Constitución Federal, decreta”, poniendo a continuación el texto de ley respectivo.

Antes de ahondar en el tema de la denominación de las leyes atendiendo a diversos criterios, señalaremos en qué casos la ley adquiere el nombre de código.

Código es “toda compilación de preceptos jurídicos; actualmente se denomina así a la fijación escrita que comprende el derecho positivo en alguna de sus ramas (civil, penal, mercantil, etc.), con unidad de materia, plan, sistema y método”.²⁸

²⁷ op. cit. supra nota 4, p.66

²⁸ op. cit. supra nota 21 p. 489

De esta forma, vemos que el código es un conjunto de normas jurídicas que regulan una rama completa del derecho, mientras que la ley sólo se dedica a regular una parte de esa rama.

Aunque en algunos casos, como es el del Código Fiscal de la Federación, los códigos no contienen la totalidad de normas de su rama, sí dan pauta para que los demás ordenamientos que las contienen sigan su criterio.

En el Código se pueden contener normas sustantivas y adjetivas conjuntamente.

Las leyes se pueden denominar de las siguientes maneras:

- a) Leyes Federales
- b) Leyes Generales
- c) Leyes Orgánicas, y
- d) Leyes Reglamentarias.

Las leyes federales son aquellas que expide el Congreso de la Unión con tal denominación, rigen en todo el país y se distinguen de las leyes propias de cada entidad federativa.

Las leyes generales, aunque también son federales, establecen una concurrencia de competencias entre órganos tanto de la federación, como de los Estados y los municipios. Algunos autores establecen que el término “general”, puede oponerse al de “especial”.

Las leyes orgánicas y las reglamentarias reciben el nombre genérico de ordinarias y ambas regulan aspectos que por su extensión sería imposible incluir en el texto constitucional.

Las orgánicas fijan las bases de organización y funcionamiento de un determinado órgano del Estado. Puede darse el caso también de que en virtud de una ley orgánica se dé vida a un nuevo órgano o ente estatal.

Las reglamentarias desarrollan un precepto constitucional específico y en muchos casos el propio texto de la Carta Magna señala que el derecho o garantía tutelado por la disposición de ella, será reglamentado por la ley de la materia.

En algunos casos, la naturaleza de la ley es mixta, ya que regula aspectos tanto reglamentarios como orgánicos de una institución.

Resulta importante destacar que una ley reglamentaria no es lo mismo que un reglamento, ya que éste es expedido por el ejecutivo en uso de sus facultades y desarrolla preceptos de leyes ordinarias.

Las leyes que no contienen en su denominación alguno de los cuatro vocablos señalados anteriormente, pueden llamarse de múltiples formas, tales como:

- Ley de
- Ley sobre
- Ley que crea
- Ley para
- Ley que fija....
- Ley que instituye
- Ley relativa a
- Ley en favor de, etc.

Para denominar las partes que componen a una ley, código o decreto, la práctica legislativa mexicana ha utilizado las siguientes palabras:

a) Libros. Son la división más extensa. Diversas leyes y códigos se componen de varios de ellos.

b) Títulos. En ellos, por lo general, se señala específicamente el tema o materia a que se refiere la parte en particular de la ley que en él se trata.

c) Capítulos. Son las subdivisiones de los títulos y en ellos se hace referencia a las partes que los componen.

d) Secciones. Se utilizan cuando es necesario subdividir un capítulo.

e) Artículos. “Constituyen la división elemental y fundamental de las leyes”²⁹. Como su nombre lo indica, articulan y dan coherencia al texto normativo, por lo que su redacción y concatenación lógica debe ser cuidadosamente diseñada.

f) Párrafos. Cuando en un artículo existe un punto y aparte, podemos hablar de un primer, segundo, tercer o cuarto párrafo del artículo, ya que si éstos se encuentran numerados, estaremos ante la presencia de:

g) Fracciones: Se utilizan para dividir por números los casos, hipótesis y situaciones previstas por un artículo.

h) Incisos. Cuando en un párrafo o fracción se hace referencia a diversos aspectos que es necesario separar, se debe utilizar incisos, que son las divisiones últimas y más pequeñas de la ley, aunque, dado el caso, se podría recurrir a los subincisos.

²⁹ op. cit. supra nota 19 p. 44

La finalidad de esta clasificación de las partes en que debe encontrarse dividido un cuerpo normativo, es la necesaria coherencia y el orden lógico y progresivo que debe contener una ley para su fácil lectura, comprensión y cita.

Por lo que hace a su redacción, el artículo 165 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala que “las leyes serán redactadas con precisión y claridad.” Huelga decir que lo anterior tiene como finalidad la fácil comprensión del texto jurídico por parte del destinatario de la Ley.

Expresa Camposeco que “el texto de todas las Iniciativas cuenta, generalmente con los mismos elementos estructurales, pero depende de quien lo aprueba, el orden y presentación de tales componentes.”

“En principio, son invariables éstos:”

“a).- La Cámara destinataria o de origen;”

“b).- El nombre de la persona u órgano que promueve;”

“c).- La exposición de motivos;”

“d).- El fundamento jurídico constitucional del derecho para iniciar leyes o decretos;”

“e).- La denominación de la Ley o el Decreto iniciado;”

“f).- El texto del cuerpo normativo propuesto;”

“g).- Las disposiciones transitorias;”

“h).- La indicación del lugar y fecha, adonde se produce el documento;”

“i).- El nombre (s) y firma de quien (es) o del Organó y firma del titular que lo representa y que la promueve.”³⁰.

Y continúa diciendo Camposeco “Con este criterio funcional, se debe distinguir entre la ley como instrumento plural o singular. Como norma plural y globalizadora, se entiende como Código. Que se integra o rige como unidad sistemática, es decir, conjuga temas afines por objeto y naturaleza jurídica, regulando conceptos o contenidos diferentes, pero imbricados entre sí. Como cuerpo singular, cuando abarca una parte de las que compongan una rama del Derecho.”³¹.

Francisco Fernández Fredes, por otra parte, dice en cuanto a la estructura de la ley, que “Todo proyecto de ley se compone de dos partes: una explicativa, llamada exposición de motivos, y otra preceptiva, que es el articulado del ordenamiento.”

“La exposición de motivos, como su nombre lo indica, es la argumentación que ofrece el autor de la iniciativa para demostrar la conveniencia o necesidad de la expedición del ordenamiento en la forma en que está concebido. Su redacción se apoya en la descripción y evaluación de la situación que se pretende normar y define el criterio

³⁰ op. cit. supra nota 25 p.13

³¹ idem. pp. 22 y 23.

político conforme al cual se preconiza un determinado tratamiento preceptivo para la misma.”

“Cabe tener presente que la exposición de motivos de una ley difiere, en alguna medida, de los considerandos que anteceden a la parte dispositiva de un decreto del Ejecutivo, ya que mientras éstos últimos tienden a justificar y fundamentar jurídicamente la expedición de la norma (puesto que su finalidad es proveer a la ejecución y observancia de las leyes en la esfera administrativa), aquélla tiende a ofrecer razones y no justificaciones, pues, como expresión que es de la voluntad soberana, la ley -expedida por los órganos constitucionalmente competentes- no necesita justificarse a sí misma.”

“Otro aspecto digno de enfatizar es que la exposición de motivos es, como tal, un acto único e inmodificable, ya que constituye expresión directa del pensamiento del autor de la iniciativa. Por lo tanto, resulta por completo improcedente imaginar que si la comisión dictaminadora de una cámara discrepa de la argumentación o del enfoque de los hechos que en esa expresión se ofrece, puede introducirle modificaciones o enmiendas.”

“En tal supuesto lo que le cabe hacer es desarrollar su propia visión de la materia en el dictamen que emita, pudiendo, allí sí, refutar las aseveraciones o datos contenidos en la exposición de motivos o, eventualmente, enriquecer y ampliar las argumentaciones pertinentes...”

“...En cuanto a la parte preceptiva del proyecto, ésta consta de disposiciones permanentes y transitorias. Las primeras, obviamente, son las concebidas para aplicarse indefinidamente en el tiempo a todos los casos que reproduzcan su supuesto hipotético; en cambio, las últimas son las que van a tener aplicación a los casos o situaciones que ocurren

en un lapso determinado aunque con frecuencia inmedible en unidades cronológicas.”

“Se conciben para normar situaciones jurídicas que se agotan con el transcurso del tiempo (por ejemplo los artículos que señalan conforme a que criterio van a regularizarse las situaciones ya gestadas pero aún no consumadas al entrar en vigor una nueva ley).”³².

2. Discusión de la iniciativa en comisiones

El último párrafo del artículo 71 constitucional establece que las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de las mismas pasarán desde luego a Comisión.

Lo anterior significa que una vez que el Congreso de la Unión recibe una iniciativa de ley, antes de discutirla en el pleno de cualquiera de las Cámaras que lo integran, debe turnarla a la comisión que corresponda para su estudio y análisis.

En ambas cámaras del Congreso existen comisiones de diversa índole. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos regula su composición y funcionamiento.

³² Fernández Fredes, Francisco. La formación de las leyes. Elementos de Técnica Legislativa, en “Lincamientos Metodológicos y Técnicos para el aprendizaje del derecho (Antología)”, Edit. Porrúa, México, 1987, pp.130 y 131.

El artículo 42 de la citada ley prescribe que la Cámara de diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones.

Dichas comisiones serán:

- a) Comisión de Régimen Interno y Concertación Política
- b) De dictamen legislativo
- c) De vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda
- d) De investigación
- e) Jurisdiccionales, y
- f) Especiales

Las comisiones de la Cámara pueden solicitar, por conducto de su Presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, y pueden también celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio.

Las comisiones parlamentarias, de acuerdo a la definición de la Enciclopedia Jurídica Omeba, “son desprendimientos del propio cuerpo legislativo, que en virtud del privilegio colectivo de toda asamblea de

base popular de darse su reglamento o dictar las normas de su funcionamiento, se designan, ya sea de modo permanente o transitorio, o para misiones determinadas, con el objeto específico de asesorar al cuerpo legislativo mediante tareas especializadas; fiscalizar funciones administrativas de la rama parlamentaria o investigar hechos y circunstancias que el cuerpo ha considerado necesario para adoptar medidas tanto en el plano de la responsabilidad de los funcionarios como en el ámbito de la legislación. De las tareas anteriormente recordadas, deriva la clasificación de la comisiones parlamentarias en permanentes, transitorias e investigadoras³³.

De la definición que antecede, podemos advertir que el propósito fundamental de las comisiones parlamentarias es el de facilitar el trabajo de los cuerpos deliberativos.

Las comisiones que tienen el carácter de permanente se encargan de estudiar previamente los asuntos que serán discutidos por el pleno del órgano legislativo.

Las comisiones transitorias son el resultado de decisiones específicas de las Cámaras y tienen fines determinados. El artículo 46 de la Ley Orgánica, señala que las comisiones de investigación, las jurisdiccionales y las especiales se constituyen con carácter transitorio; funcionan en los términos constitucionales y legales y, cuando así lo acuerde la Cámara, conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración.

De acuerdo a lo señalado por el artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se podrán crear

³³ Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires, 1969, tomo IV, p. 371

comisiones o comités conjuntos con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común.

El Diccionario Jurídico Mexicano define a las comisiones legislativas como “formas internas de organización que asumen las cámaras que integran el Congreso de la Unión, con el fin de atender los asuntos de la competencia legal de éstas, para el mejor y más expedito desempeño de sus funciones”.³⁴

En la obra Manual de Temas Legislativos, se puede leer el siguiente concepto de comisión legislativa: “es un órgano creado por voluntad de la Asamblea y en cumplimiento de la Ley Orgánica del Congreso, para el adecuado funcionamiento de los trabajos del Congreso.”

“Es órgano de información, preparación de dictámenes y de control de iniciativas o cuestiones parlamentarias compuesta, por regla general, con 17 diputados electos por el pleno de la Cámara a propuesta de la Gran Comisión.”

“Sus funciones quedan definidas por ley y reglamento, pero en esencia tienden a estudiar una cuestión o serie de cuestiones determinadas para, mediante un dictamen producido y votado por la mayoría de sus miembros, ilustrar a la Asamblea para que tome la resolución que decida.”

“También la comisión se ocupa de la ejecución de un acuerdo o medida previamente ordenada por la Cámara.”

³⁴ op. cit. supra nota 21 p. 160.

“Las comisiones pueden ser en cuanto a materia, de dictamen legislativo, de vigilancia, de investigación o jurisdiccionales; por cuanto a su competencia: ordinarias o extraordinarias; y, por cuanto a su duración: permanentes o especiales.”³⁵

a) Las comisiones de la Cámara de Diputados

De conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones de la Cámara de Diputados son las siguientes:

COMISIONES ORDINARIAS. El artículo 43 de la Ley Orgánica establece que las comisiones ordinarias serán las siguientes:

I. Régimen Interno y Concertación Política.

II. Agricultura; Artesanías; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos; Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo; Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información, Gestoría y Quejas; Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones

³⁵ Camposeco Cadena, Miguel Angel. Manual de Temas Legislativos. México, D.F. 1ª Edición del autor. 1984. p. 74.

Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Vivienda.

III. Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; y

IV. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Las Comisiones de Régimen Interno y Concertación Política, de Dictamen Legislativo, Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se constituyen con carácter definitivo, funcionan para toda una Legislatura y sus integrantes duran en el cargo tres años. Se denominan “ordinarias” para efectos legales.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se integra por los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario en la Cámara. Esta Comisión fungirá como órgano de gobierno para optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la Cámara, se reunirá por lo menos una vez al mes y le corresponde:

- Suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el Pleno de la Cámara.
- Proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités.
- Proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara.

- Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero.

- Presentar al Pleno de la Cámara los nombramientos de Consejeros Propietarios y suplentes, que formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos por la fracción mayoritaria y la primera minoría.

- Contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camarales, así como las atribuciones que le confiera la Ley Orgánica, el Reglamento y los acuerdos parlamentarios.

Las comisiones de investigación, las jurisdiccionales y las especiales se constituyen con carácter transitorio; funcionan en los términos constitucionales y legales y, cuando así lo acuerde la Cámara, conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración.

Las comisiones ordinarias o dictamen Legislativo se integran por no más de 30 diputados electos por el pleno de la Cámara, a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tomando en cuenta su importancia cuantitativa.

Los diputados no pueden formar parte de más de tres Comisiones Ordinarias.

La competencia de las comisiones ordinarias deriva de su denominación, en correspondencia con las respectivas áreas de la

administración pública federal. Sus reuniones no serán públicas, pero cuando lo acuerden podrán celebrar audiencias públicas de información. Pueden invitar a representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan informar sobre determinado asunto. Para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios, pueden tener conferencias con funcionarios.

La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública debe actuar conforme lo disponen las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en lo conducente.

La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria.

Todos los grupos parlamentarios deben estar representados en ella y le corresponde:

- Preparar los proyectos de ley o de decreto, para adecuar y perfeccionar las normas de las actividades camarales.

- Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regimenes y prácticas parlamentarias, y

- Desahogar las consultas respecto de la aplicación e interpretación de la Ley Orgánica del Congreso, reglamentos y prácticas y usos parlamentarios.

Las comisiones, deben tomar sus decisiones por el voto mayoritario de sus miembros, teniendo sus presidentes voto de calidad en caso de empate.

Los desacuerdos pueden expresarse como votos particulares.

COMISIONES DE INVESTIGACION. Se integran exclusivamente para que, en los términos del último párrafo del artículo 93 constitucional, se investigue el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

COMISIONES JURISDICCIONALES. Se integran para el efecto de conocer de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

COMISIONES DE CORTESIA. Se integran para informar que la Cámara de diputados ha quedado constituida y para otros efectos, tales como acompañar a diversos funcionarios a su llegada o salida del recinto legislativo o asistir a diferentes eventos en representación del órgano parlamentario.

Con apoyo en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos... “La Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones...” y por esta situación creó cuatro nuevas comisiones: la de fortalecimiento municipal; la de participación ciudadana; la de atención y apoyo a discapacitados y la de desarrollo social.

b) Las Comisiones de la Cámara de Senadores

De conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, son comisiones de la Cámara de Senadores las siguientes:

COMISIONES ORDINARIAS. El artículo 74 de la Ley Orgánica del Congreso prevé que la Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Las comisiones ordinarias son las siguientes:

- De Administración.
- De Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Recursos Hidráulicos.
- De Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales.
- De Comercio y Fomento Industrial.
- De Comunicaciones y Transportes.
- De Defensa Nacional.
- De Derechos Humanos.
- De Desarrollo Social y Ecología.

- Del Distrito Federal.
- De Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
- De Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- De Estudios Legislativos.
- De Gobernación.
- De Hacienda y Crédito Público.
- De Justicia.
- De Marina.
- De la Medalla Belisario Domínguez
- De Pesca
- De Puntos Constitucionales.
- De Reforma Agraria.

- De Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
- De Relaciones Exteriores.
- De Salud.
- De Trabajo y Previsión Social.
- De Turismo, y
- Jurisdiccional

Los integrantes de las comisiones ordinarias duran en el cargo toda una legislatura y tienen la encomienda de atender las cuestiones relacionadas con la materia de su propia denominación y conjuntamente con la comisión de estudios legislativos, analizan las iniciativas de ley o decreto de su competencia.

COMISIONES ESPECIALES. Son la Jurisdiccional y aquellas de carácter transitorio que se formen cuando la determine la Cámara para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designados, o desempeñar un cargo específico.

La Ley Orgánica cae en una aparente contradicción al considerar a la Comisión Jurisdiccional en el artículo 78 como ordinaria y en el artículo 79 como especial. Es especial porque para que funcione dicha comisión, debe haber un asunto específico que motive su

funcionamiento, pero es ordinaria ya que se encuentra constituida como tal.

Sus integrantes se eligen para el lapso de su ejercicio.

COMISION DE ADMINISTRACION. Tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

- Presentar a la Cámara para su aprobación el presupuesto, para cubrir las dietas de los senadores.

- Presentar para la aprobación de la Cámara el presupuesto de sueldos para empleados.

- Dar cuenta mensualmente del ejercicio del presupuesto.

- Durante los recesos, presentar los presupuestos de la Cámara ante la Comisión Permanente para su aprobación.

En uso de sus facultades, el Senado de la República creó una serie de comisiones y subdividió otras más, para quedar en definitiva las siguientes:

- Comisión de Administración

- Comisión de Agricultura y Ganadería

- **Comisión de Asuntos del Pacto Federal**
- **Comisión de Asuntos Editoriales**
- **Comisión de Asuntos Fronterizos. Zona Norte**
- **Comisión de Asuntos Fronterizos. Zona Sur**
- **Comisión de Biblioteca e Informática**
- **Comisión de Comercio**
- **Comisión de Fomento Industrial**
- **Comisión de Comunicaciones y Transportes**
- **Comisión de Defensa Nacional**
- **Comisión de Derechos Humanos**
- **Comisión de Desarrollo Social**
- **Comisión de Ecología y Medio Ambiente**

- **Comisión del Distrito Federal**
- **Comisión de Educación**
- **Comisión de Cultura**
- **Comisión de Ciencia y Tecnología**
- **Comisión de Energéticos**
- **Comisión de Minas e Industria Paraestatal**
- **Comisión de Estudios Legislativos. Primera Sección**
- **Comisión de Estudios Legislativos. Segunda Sección**
- **Comisión de Estudios Legislativos. Tercera Sección**
- **Comisión de Estudios Legislativos. Cuarta Sección**
- **Comisión de Estudios Legislativos. Quinta Sección**
- **Comisión de Gobernación. Primera Sección**

- **Comisión de Gobernación. Segunda Sección**
- **Comisión de Hacienda y Crédito Público**
- **Comisión de Justicia**
- **Comisión de Marina**
- **Comisión de la Medalla Belisario Domínguez**
- **Comisión de Pesca**
- **Comisión de Puntos Constitucionales**
- **Comisión de Reforma Agraria**
- **Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias**
- **Comisión de Relaciones Exteriores**
- **Comisión de Relaciones Exteriores. Primera Sección**
- **Comisión de Relaciones Exteriores. Segunda Sección**

- Comisión de Relaciones Exteriores. Tercera Sección
- Comisión de Relaciones Exteriores. Cuarta Sección
- Comisión de Relaciones Exteriores. Quinta Sección
- Comisión de Salud
- Comisión de Silvicultura y Recursos Hidráulicos
- Comisión de Trabajo y Previsión Social
- Comisión de Turismo
- Comisión Jurisdiccional

A semejanza de la que funciona en la Cámara de Diputados, se creó también la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

El trabajo de discusión de la iniciativa en comisiones concluye, con el dictamen que éstas presentan al pleno. “Efectuando el estudio de un asunto, se elabora el dictamen de Comisión, que contiene las opiniones y la resolución de la Comisión o Comisiones.”

“El dictamen se debe producir dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que se haya recibido y contendrá una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación por la Asamblea.”

“Para que haya dictamen de Comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos desintiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito.”

“Cuando alguna Comisión juzgase necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta antes de que expire el plazo de cinco días que para Presentar dictamen señala a las Comisiones el Artículo 87 del Reglamento.”

“Pero si alguna Comisión, faltando a este requisito, retuviere en su poder un expediente por más de cinco días, la Secretaría lo hará presente al Presidente de la Cámara, a fin de acuerde lo conveniente.” (Artículo 91 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

“Las Comisiones, durante el receso, continuarán el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el correspondiente dictamen. También estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente durante el receso.”

“Una vez que estén firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de las Comisiones encargadas de un asunto, se imprimirán junto con los votos particulares si los hubiere, y se remitirán a los

Diputados o Senadores según corresponda, para su conocimiento y estudio.”

“Al abrirse el periodo de sesiones, se tendrá por hecho la primera lectura de todo dictamen que se remita a los Legisladores antes del 15 de agosto de cada año.”

“Los dictámenes que las Comisiones produzcan, sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura, con el carácter de proyectos.” (Artículo 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

“La mayoría de las Comisiones de las Cámaras reciben la calificación de la Comisión de Dictamen Legislativo o Dictaminadoras, debido a que tienen como función y responsabilidad analizar las iniciativas que les turne el Pleno y emitir un dictamen que contiene el criterio de Asamblea de la Cámara para que proceda a su discusión.”³⁶.

3. Discusión de la Iniciativa por el Pleno

Una vez que las iniciativas han sido estudiadas y analizadas en la Comisión a la que fueron turnadas, las mismas son discutidas por el pleno de la Cámara correspondiente.

El artículo 95 del Reglamento del Congreso da inicio al apartado de este ordenamiento jurídico denominado “De las discusiones”.

³⁶ op. cit. supra nota 35 p. 111.

El mencionado artículo 95 señala que una vez que comience la discusión, se dará lectura a la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado y, después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió y el voto particular, si lo hubiere.

Por “voto particular”, debemos entender el escrito presentado por un legislador que no estuviese de acuerdo con el dictamen que emita la mayoría de quienes integran la Comisión a la que pertenece.

La discusión de las iniciativas puede tener dos vertientes: en lo general, que significa discutir en su conjunto el texto y en lo particular, que implica la discusión de cada uno de los artículos que contenga el proyecto.

Todo proyecto de ley debe ser discutido primero en forma general y posteriormente en lo particular.

Si la iniciativa consta de un sólo artículo, se discutirá una sólo ocasión.

Para la discusión de las iniciativas o proyectos de ley, el Presidente de la Cámara deberá conformar dos listas, una que contenga la relación de los legisladores que hablarán en contra del dictamen y otra de aquellos que lo harán en pro del mismo.

Antes de dar inicio a la discusión, se debe dar lectura íntegramente a ambas listas.

En el orden en que se inscribieron, los legisladores serán llamados por el Presidente para exponer sus argumentos. En forma alternativa harán uso de la palabra quienes así lo hayan solicitado en pro y en contra.

La discusión dará inicio con quien se haya inscrito en primer lugar para hablar en contra.

Si nadie se inscribe para hablar en contra de un dictamen, un miembro de la Comisión que lo hubiese redactado explicará las razones o motivos para dictaminar en el sentido en que lo haya hecho. Concluido lo anterior, se procederá a la votación del mismo.

Si solamente existen legisladores inscritos para hablar en pro del dictamen, se concederá el uso de la palabra hasta a dos de ellos.

En caso contrario, si sólo se solicita la inscripción en la lista para hablar en contra de la iniciativa o proyecto de ley, podrán hablar todos quienes así lo hayan solicitado, pero después de tres intervenciones se debe preguntar si el punto ha sido suficientemente discutido, en cuyo caso, se votará el dictamen.

Si alguno de los miembros de la Cámara que solicitó el uso de la palabra no se encontrase presente cuando le toque hacerlo, se le colocará en último lugar de la lista en que se encuentre anotado. Esta disposición tiene por objeto no conculcar los derechos de los legisladores.

El autor de la iniciativa y los miembros de la Comisión que la hubiera dictaminado podrán hablar más de dos veces. Los demás

legisladores sólo podrán hacer uso de la palabra dos veces sobre un mismo asunto.

4. Acuerdos Parlamentarios

En cada Cámara, los legisladores pueden, por sí solos o a través de los grupos parlamentarios a los que pertenezcan, llegar a Acuerdos que faciliten los trabajos legislativos.

La Constitución Política los denomina “Resoluciones económicas” en la fracción I de su artículo 77 y el Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano las define de la forma que a continuación se señala:

“Se dice que se acuerda o resuelve un asunto en forma económica cuando se agilizan los trámites o se simplifican los procedimientos para su realización.”

“El artículo 77, fracción I de nuestra Constitución emplea la expresión resoluciones económicas para referirse a aquellas decisiones que pueden tomar cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión sin intervención de la otra y las relativas al régimen interior de cada una de ellas. Dicha expresión aparece en las Constituciones estatales para referirse a una clase o tipo determinado de resoluciones que pueden tomar las Legislaturas o Congresos Estatales, de naturaleza diversa a la ley y al decreto.”

“En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se utilizan indistintamente

los términos acuerdos económicos (artículo 167) y asuntos económicos (artículo 114) como sinónimos (artículo 167 R.) (DFM).³⁷

Es importante señalar que no debe confundirse una resolución económica de cada Cámara con el término “votación económica”, que es “la votación que solicitada por la Presidencia o por la Secretaría, se manifiesta por conjuntos. De hecho se practica poniéndose de pie los individuos que aprueben y quedando sentados quienes reprueben. En ocasiones se requiere el sentido del voto pidiendo se levante la mano a quienes decidan en uno u otro sentido.”

“Si al dar la Secretaría cuenta del resultado de la votación económica algún miembro o fracción parlamentaria no estuviera de acuerdo con el resultado y pidieren la cuenta de los votos, se contarán efectivamente.”

“A este fin se mantendrán todos, incluso el Presidente y los Secretarios, en pie o sentados, según el sentido en que hubieren dado su voto; dos miembros que hayan votado, uno en pro y otro en contra, contarán a los que aprueben y otros dos de la misma clase a los que reprueben; éstos cuatro individuos que nombrará el Presidente, darán razón al mismo en presencia de los Secretarios del resultado de su cuenta, y hallándose conformes se publicará la votación.”

“Esta prerrogativa constituye la base reglamentaria para iniciar tácticas dilatorias o de entretenimiento procedimental que se ponen en juego para ganar tiempo o recabar información no disponible al momento del debate y que pudiera ser útil o necesaria para iniciar el juicio de la Asamblea”.³⁸.

³⁷ De Andrea Sánchez, Francisco José, Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano, Centro de Estudios Parlamentarios, Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C., México, 1993, p. 16.

³⁸ op. cit. supra nota 35 pp. 283 y 284.

Los acuerdos de las Cámaras en lo que se refiere a su régimen económico interno, deben ser tratados en sesión secreta. Para aprobarlos, es suficiente que hablen tres legisladores en pro y tres en contra, salvo en el caso de que la Asamblea acuerde ampliar el debate.

Su autorización la deben hacer dos secretarios de la Cámara.

Los acuerdos y resoluciones de la Cámara “conservan su validez aunque hayan participado diputados cuya elección se anule posteriormente”³⁹

5. Dictámenes Legislativos.

Los dictámenes legislativos son las resoluciones tomadas en el seno de las Comisiones legislativas en relación con las iniciativas que son presentadas ante ellas. Sirven de base para la discusión que el pleno de cada Cámara lleva a cabo para aprobar una norma jurídica.

Los dictámenes legislativos deben ser presentados por la Comisión que haya conocido del proyecto en razón de su área de competencia dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido.

Todo dictamen, según lo dispone el artículo 87 del Reglamento, debe componerse de dos partes; una expositiva de las razones en que se

³⁹ Camposeco Cadena, Miguel Angel. El Legislador Federal. Prontuario Jurídico. Edición del autor. México, 1989. p. 4.

funde y otra que concluya con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Para que los dictámenes se consideren válidos, deben ser aprobados y firmados por la mayoría de los legisladores que integren la Comisión que los haya realizado.

Si algún o algunos de los integrantes de esa Comisión no estuviese de acuerdo con la decisión de la mayoría, tiene la facultad de presentar por escrito su voto particular.

Los dictámenes deben circular con toda oportunidad entre los legisladores para su conocimiento y estudio, con el objeto de facilitar su discusión. Para ello, deben ser impresos junto con las iniciativas que los motivaron y los votos particulares en contra de ellos, si los hubiere.

Durante el receso del Congreso, las Comisiones deben continuar el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el dictamen correspondiente. En el mismo lapso deben dictaminar las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente.

Antes de su discusión, los dictámenes deben ser sometidos a una primera lectura. En el caso de que éstos sean remitidos a los legisladores antes de iniciar un receso del Congreso, se tendrá por hecha la primera lectura de los mismos.

Según lo dispone el artículo 94 del Reglamento en su último párrafo, los dictámenes que las Comisiones produzcan sobre asuntos

que no llegue a conocer la legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente, con el carácter de proyectos.

Cuando la Comisión de una Cámara del Congreso no rinda su dictamen sobre una iniciativa de ley o decreto del Ejecutivo en un término de 30 días, la iniciativa podrá presentarse a la otra Cámara para su trámite.

Los dictámenes, además de circular entre los legisladores para su discusión, deben ser remitidos al Ejecutivo con toda oportunidad.

Existen ciertas clases especiales de dictámenes diferentes a los demás. Por ejemplo, el que declare la procedibilidad del juicio político en contra de un servidor público, debe ser emitido por las Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados.

Si una Comisión juzga conveniente o necesario demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cinco días para dictaminar la iniciativa. Si alguna Comisión retiene en su poder un expediente por más de cinco días, la Secretaría lo comunicará al Presidente de la Cámara, para que éste acuerde lo conducente.

D. El Proceso Legislativo

El Diccionario Jurídico Mexicano define al proceso legislativo, como “la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del

gobierno facultados para ello a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto".⁴⁰

Por nuestra parte, lo definiremos como la consecución de acciones realizadas por los poderes ejecutivo y legislativo que tienen por finalidad la expedición de un ordenamiento jurídico que tenga categoría de ley o decreto.

Al respecto, es conveniente recordar que existe otra clase de ordenamientos jurídicos, con igual carácter obligatorio, pero que para ser expedidos no requieren de la intervención del poder legislativo, tal es el caso de los reglamentos, que pueden ser expedidos por el poder ejecutivo.

El proceso legislativo consta de diversas etapas o fases; la doctrina constitucional ha reconocido las siguientes:

- a) Iniciativa.
- b) Discusión.
- c) Aprobación.
- d) Sanción.

⁴⁰ Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM-Porrúa. México, 1989. pp. 2564 y 2565.

e) Promulgación

f) Publicación.

g) Iniciación de la vigencia.

A continuación realizaré un análisis de cada una de ellas, a partir de sus elementos doctrinarios y legales.

1. Iniciativa

Diversos han sido los autores que se han ocupado de este tema y que han expresado sendas definiciones.

Así por ejemplo, Miguel Angel Camposeco Cadena, en su Manual Elemental de Técnicas y Procedimientos Legislativos, titulado “De las iniciativas”, señala que la iniciativa “materialmente, es el documento que contiene un proyecto de ley o decreto. Formalmente, es el derecho constitucional que para presentar iniciativas de leyes o decretos tiene:

a) El Presidente de la República.

b) Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

c) Las Legislaturas de los estados.

d) Las diputaciones de los mismos.

e) La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

f) La Gran Comisión de la Cámara”.⁴¹

Existen iniciativas individuales, colectivas y mixtas. Las individuales son aquellas presentadas por un legislador en particular o bien por el titular del Poder Ejecutivo; las colectivas son las sometidas a la consideración del Poder Legislativo por un grupo parlamentario o un conjunto de legisladores de un mismo partido político y las iniciativas mixtas, son las presentadas por integrantes de diferentes grupos parlamentarios.

Para Francisco Fernández Fredes, “la iniciativa es el acto por el cual se pone a consideración del Poder Legislativo la expedición de una ley. Esta facultad de iniciar leyes no es abierta sino que está reservada a ciertos funcionarios u órganos del poder público que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 71 constitucional son:

I. El presidente de la República.

II. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

III. Las legislaturas locales”.⁴²

⁴¹ op. cit. supra nota 25. p. 11.

⁴² op. cit. supra nota 32. p. 97.

Jorge Moreno Collado expresó que “en el derecho positivo mexicano actual, es posible identificar dos fases en la gestación de las leyes que serían anteriores incluso, a la iniciativa misma, a cuya formación servirían de base. Ellas serían la consulta popular y la planeación legislativa, ambas fundadas en el sistema de planeación democrática del desarrollo y en la participación popular del mismo, instituidas por el artículo 26 constitucional y reguladas por la Ley de Planeación”.⁴³

José Saenz Arroyo y otros autores señalan que “la iniciativa contiene una proposición y constituye el acto formal para poner en marcha el proceso legislativo, a fin de lograr la expedición de leyes o decretos. Es un documento que obliga a estudiar, dictaminar y resolver la promoción contenida en el proyecto, poniendo en movimiento al poder legislativo”.⁴⁴

En cuanto a la primera definición, es oportuno señalar que, aunque la fracción 1 del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a la Gran Comisión de la Cámara de Diputados para presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país, tomando en consideración las propuestas de las diputaciones, en mi opinión esta facultad no puede ser considerada como tal, ya que es la Constitución el único ordenamiento jurídico que puede facultar a un órgano o a una persona o grupo de ellas para presentar ante el Congreso una iniciativa de ley o decreto, en todo caso, esta facultad podría considerarse inmersa en el derecho de los legisladores, como tales, a presentar iniciativas.

⁴³ Moreno Collado, Jorge. “Técnica Legislativa”, conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la UNAM, dentro del ciclo “Marco Legislativo para el Cambio”, febrero de 1986.

⁴⁴ Saenz Arroyo, José y otros. Técnica Legislativa. Editorial Porrúa, México, 1988. p. 21.

Definiré a la iniciativa como el acto jurídico a través del cual el presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados o la Asamblea de Representantes del Distrito Federal presentan al Congreso un proyecto de norma jurídica, con la intención de dar vida a una nueva ley.

La anterior definición puede ser inferida de la facultad que otorga el artículo 71 constitucional al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales para iniciar leyes.

Por lo que hace a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ésta cuenta con un sistema de dualidad competencial, que contenido en los incisos f) y g) de la fracción IV del artículo 122 constitucional, consiste en que puede tanto presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión, como legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos ; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y

asistencia social, turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados rastros y abastos; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de la Constitución.

Jorge Carpizo señala que en la realidad mexicana, el presidente de la República es quien envía la gran mayoría de iniciativas ⁴⁵, aunque existen ejemplos de lo contrario, como el caso de las reformas constitucionales en materia político-electoral de 1989 y 1990 y la ley reglamentaria de las mismas, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que fueron producto de iniciativas presentadas por los diversos grupos parlamentarios que integraron la LIV Legislatura del Congreso de la Unión. De igual forma las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993 y 1994 tuvieron como origen iniciativas emanadas del legislativo, no del ejecutivo.

El artículo 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que pasarán también inmediatamente a Comisión las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra.

Los artículos 71 y 73 constitucionales señalan que las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, así como por la Asamblea de Representantes pasarán desde luego a Comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

⁴⁵ op. cit. supra nota 40, p. 1723.

Un procedimiento especial señala dicho reglamento para aquellas proposiciones que no sean iniciativas de ley y que sean presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación. En este caso, deben seguirse los siguientes pasos:

- Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores al Presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Su autor podrá, o uno de sus autores, exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto.

- Dos miembros de la Cámara hablarán por un sola vez, uno en pro y otro en contra, dando preferencia al autor del proyecto, y

- Se preguntará al término de las exposiciones a la Cámara si admite o no a discusión la proposición. En el primer caso se turnará a la Comisión o Comisiones a quienes corresponda, y en el segundo se desechará.

En las iniciativas que la propia Cámara haya calificado de urgente u obvia resolución, se podrá dispensar el requisito de que la iniciativa sea discutida y dictaminada por la Comisión correspondiente.

La iniciativa puede ser enviada o tener como origen indistintamente cualquier Cámara, pero en el caso de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos y sobre reclutamiento de tropas, su discusión debe hacerse en primer término en la Cámara de Diputados.

En el caso de los proyectos de ley cuya resolución no sea exclusiva de una de las dos Cámaras, éstos deben ser discutidos sucesivamente en ambas, observándose lo establecido en el Reglamento para la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

2. Discusión

Como ya se analizó en el apartado denominado “Elementos de técnica legislativa”, antes de la discusión se realiza en el seno de las comisiones el trabajo de dictaminación. En la fase de discusión legislativa, “las Cámaras estudian y deliberan acerca del proyecto de ley para determinar si éste merece o no su aprobación”.⁴⁶

Toda iniciativa debe ser discutida en ambas Cámaras, para lo cual, el artículo 72 constitucional establece que todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de la Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

La Cámara en que en primer término es discutida una ley, recibe el nombre de Cámara de origen. La que lo discute en segundo lugar se denomina Cámara revisora.

El mismo artículo 72 constitucional señala que si un proyecto es aprobado en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra. Si

⁴⁶ op. cit. supra nota 32. p. 100.

ésta lo aprueba, debe ser remitido al Ejecutivo quien, si no tiene observaciones, debe publicarlo inmediatamente.

Dicho precepto prevé diversas circunstancias que pudiesen presentarse en la discusión legislativa.

El caso menos complicado es cuando ambas Cámaras aprueban la iniciativa y el Ejecutivo no formula observaciones a la misma.

Si la iniciativa es desaprobada en su totalidad por la Cámara revisora, debe devolverse a la de origen para una nueva discusión. La Cámara de origen debe examinar el proyecto con las observaciones realizadas por la colegisladora. En este caso, el proyecto debe ser aprobado por mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara, enviado nuevamente a la revisora y, si ésta lo aprueba también por mayoría absoluta, la iniciativa se remite al Ejecutivo para su sanción.

Puede existir también un desacuerdo en ambas Cámaras que se refiera solo a una parte de la iniciativa. La parte que no fue aprobada por la Cámara revisora debe ser discutida nuevamente en la de origen.

Si la parte del proyecto que fue objeto de observaciones o modificaciones es aprobado por mayoría absoluta en la Cámara de origen, la iniciativa se envía al Ejecutivo para la prosecución del proceso legislativo.

En caso de que las observaciones realizadas por la Cámara revisora sean rechazadas por mayoría absoluta en la de origen, dicha

parte de la iniciativa se remite nuevamente a la revisora para que ésta realice un nuevo análisis, tomando en consideración los criterios de la otra para rechazarla. Si después de discutirla la revisora aprueba el criterio de la de origen y desestima tales reformas por mayoría absoluta, se debe enviar al Ejecutivo el proyecto en lo que fue aprobado por ambas Cámaras; pero, si la Cámara revisora insiste, por mayoría absoluta en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, también por mayoría absoluta, que se expida la ley o decreto solo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

El Reglamento dedica un capítulo a las discusiones legislativas. En él se establecen los mecanismos a los cuales quedará sujeta esta fase o etapa del proceso legislativo.

En el momento de la discusión, debe ser leída la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado y, después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió y el voto particular, si lo hubiere.

Antes de iniciar la discusión, el presidente de la mesa debe leer una lista, previamente formulada, de aquellos diputados que pidan la palabra en contra de la iniciativa o dictamen, y otra de los que la pidan en pro del mismo.

Los miembros de la Cámara hablarán alternativamente en contra o en pro, para lo cual deben ser llamados por el presidente de acuerdo al orden en que se inscribieron, comenzando por el primero de la lista en contra. Si algún diputado de los que solicitaron el uso de la tribuna no

está presente en el momento en que le toque hablar, será colocado en último lugar de la lista respectiva.

Los integrantes de la comisión y el autor de la proposición sujeta a discusión, pueden hablar más de dos veces. Los otros miembros de la Cámara sólo pueden hablar dos veces sobre un asunto.

Si un miembro de la Cámara no está inscrito en la lista de oradores, solamente podrá pedir la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales, sin que pueda hablar más de cinco minutos y cuando el orador en turno haya concluido.

Ningún integrante de la Cámara puede hacer uso de la palabra por más de treinta minutos, salvo autorización en contrario.

En el seno del Congreso las discusiones en forma de diálogo están absolutamente prohibidas.

Al pronunciar un discurso, ningún orador puede ser interrumpido, salvo en los siguientes casos y por medio del presidente:

- a) Para ilustrar la discusión con la lectura de un documento
- b) Cuando se infrinjan artículos del Reglamento, en cuyo caso debe ser citado el artículo respectivo

c) Cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación

d) Cuando el orador se aparte del asunto a discusión

e) En caso de alguna explicación pertinente, pero en este caso solo será permitida la interrupción con permiso del presidente y del orador.

En ningún caso podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; pero si se trata de injurias o calumnias, el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión, cuando el orador haya terminado su discurso o en otra que se celebre en día inmediato. El presidente debe exhortar al ofensor a que las retire o satisfaga al ofendido. Si se niega, el presidente mandará que las expresiones que hayan causado la ofensa se autoricen por la secretaría, insertando éstas en acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar.

Todo proyecto de ley debe ser discutido primero en lo general, es decir, en su conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos. Si la iniciativa o dictamen consta de un solo artículo, será discutida una sola vez.

Si algún miembro de la Cámara al principio de la discusión lo solicita, la comisión dictaminadora debe explicar los fundamentos de su dictamen e incluso leer constancias del expediente si ésto es necesario.

Para suspender una discusión en la cámara, debe concurrir alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que sea la hora prevista en el Reglamento para hacerlo, salvo el caso de prórroga por acuerdo de la Cámara.

b) Que la Cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad.

c) Que existan graves desórdenes en la Cámara.

d) Que no haya quórum. Si es dudosa la falta de quórum, se comprobará pasando lista y, si es evidente, bastará la declaración del presidente para decretarla.

e) Que alguno o algunos de los miembros de la Cámara realicen una proposición suspensiva, misma que debe ser aprobada por la propia Cámara.

Antes de que se cierre en lo general la discusión de los proyectos de ley y en lo particular cada uno de sus artículos, podrán hablar seis individuos en pro y seis en contra, además de los miembros de la comisión dictaminadora y los secretarios de despacho, jefes de departamentos administrativos, directores y administradores de organismos descentralizados federales o empresas de participación estatal mayoritaria que hayan sido enviados por el presidente de la República o llamados por acuerdo de la Cámara. En los demás asuntos que sean económicos de cada Cámara bastará que hablen tres individuos en cada sentido, salvo acuerdo en contrario.

Una vez que han hecho uso de la palabra todos los miembros de la Cámara inscritos para tal fin, el presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se debe proceder a la votación respectiva; en el segundo, continuará la discusión, pero bastará que hable alguien en pro y alguien en contra para repetir la pregunta.

Antes de declarar si la discusión ha sido suficiente, el presidente debe leer en voz alta las listas de los individuos que hicieron uso de la palabra y de los demás que la hayan pedido.

Cuando un proyecto ha sido suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido y, si es aprobado, se discutirán en seguida los artículos en particular. En caso contrario se votará en forma económica si vuelve o no todo el proyecto a la comisión. Si la resolución es afirmativa, volverá para ser reformado, pero si es negativa, se tendrá por desechado.

Cuando se declara cerrada la discusión de cada artículo en lo particular, se pregunta a la asamblea si procede o no votar; en caso afirmativo debe procederse a la votación, en caso negativo volverá el artículo a la comisión.

En caso de que un proyecto fuese desechado en su totalidad o alguno de sus artículos y exista un voto particular, debe ponerse éste a discusión, con el requisito de que hubiese sido presentado cuando menos un día antes de iniciarse la discusión del dictamen de la mayoría de la comisión.

Si nadie pide la palabra en contra de algún dictamen, un miembro de la comisión informará sobre los motivos que ésta tuvo para dictaminar en el sentido en que lo haya hecho y se procederá a votarlo.

En el caso de que sólo se pida la palabra en pro, pueden hablar hasta dos miembros de la Cámara. Si por el contrario, solo se pide la palabra en contra, hablarán todos los que deseen hacerlo, pero después de que hablen tres, se preguntará si el punto ha sido suficientemente discutido.

En la sesión en que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados. El autor de la adición debe exponer sus fundamentos, realizado lo cual, se preguntará si se admite o no a discusión. En el primer caso, se pasará a la comisión respectiva, en caso contrario se tendrá por desechada.

De acuerdo al artículo 132 del Reglamento, todos los proyectos de ley que consten de más de 30 artículos, podrán ser discutidos y aprobados de acuerdo a la forma en que fueron divididos por sus autores, siempre que así lo acuerde la Cámara respectiva, a moción de uno o más de sus miembros; pero se votará separadamente cada uno de los artículos o fracciones del artículo o de la sección debatida, si éste es solicitado por algún miembro de la Cámara y aprobado por la misma.

En la discusión en lo particular, se podrán apartar los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la asamblea quieran impugnar; y lo demás del proyecto, que no amerite discusión, se podrá reservar para votarlo después en un solo acto.

También podrán votarse, en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados.

Para culminar este apartado, es importante subrayar que en el Congreso mexicano, todo aquel que haga uso de la palabra, debe hacerlo desde la tribuna, mientras que, como lo señala K.C. Wheare, “en las legislaturas de la Comunidad Británica o en los Estados Unidos, los legisladores hablan desde sus lugares, ya que es más fácil para la persona que preside, ordenar a un miembro de la asamblea que tome su asiento si éste se encuentra hablando desde su lugar, que si está hablando en la tribuna”.⁴⁷

3. Aprobación

Aprobar significa otorgar el consentimiento a una propuesta, por lo que ésto, traducido al lenguaje parlamentario, implica que la Cámara en que ha sido discutida una iniciativa de ley o decreto ha dado su adhesión a la misma.

Para que una Cámara apruebe la iniciativa se requiere, por lo general, que la mayoría absoluta de sus miembros presentes la aprueben.

La aprobación es un procedimiento que requiere de otro, el de votación.

⁴⁷ Wheare, K.C. Legislaturas. LI Legislatura, H. Cámara de Diputados, México, 1981. p. 27.

El artículo 72 constitucional establece que las votaciones de ley o decreto serán nominales. Para explicar lo anterior, es conveniente señalar que el Reglamento prevé tres tipos de votación: nominales, económicas y por cédula. Las votaciones por aclamación están expresamente prohibidas en dicho ordenamiento jurídico.

La votación nominal debe ceñirse al siguiente procedimiento:

a) Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente de la misma, se pondrá de pie y expresará en voz alta su apellido y, si es necesario para distinguirlo de otro, su nombre, así como la palabra sí o no, en caso de que apruebe o desapruebe el proyecto discutido.

b) Un Secretario de la Cámara anotará los votos a favor y otro los votos en contra.

c) Al finalizar la votación, uno de los Secretarios preguntará en voz alta y por dos ocasiones si falta alguien por votar. En caso de que ningún miembro de la Cámara falte de emitir su voto, deben votar los Secretarios y el Presidente.

d) En el reglamento se señala que los Secretarios o prosecretarios harán enseguida la computación de los votos y leerán desde la tribuna, uno de los nombres de los que hubiesen aprobado el proyecto y otro de los que no lo hubiesen aprobado, para después decir el número total de cada lista y publicar la votación. En la realidad parlamentaria mexicana, por el elevado número de legisladores que existen en la Cámara de Diputados, solo se dice el número de los votos a favor y en contra, omitiéndose el nombre de cada legislador que hubiese votado.

Las votaciones deben realizarse en forma nominal en los siguientes casos:

- a) Para aprobar en lo general un proyecto de ley.
- b) Para aprobar en lo particular un proyecto de ley.
- c) Cuando así lo solicite un miembro de la Cámara y cuente con el apoyo de otros cinco.
- d) Cuando la diferencia entre los que aprueban el proyecto de ley y los que no la aprueban en una votación económica no exceda de tres votos.

La votación económica es utilizada en todas las demás resoluciones de la Cámara y consiste en que los miembros que están a favor de la resolución se ponen de pie y los que están en contra permanecen sentados.

Si el resultado de la votación económica es dudoso y algún legislador solicita que se haga un conteo de los votos, éstos deben ser contados uno por uno, para lo cual deberán permanecer de pie o sentados, de acuerdo al sentido de su voto, los miembros de la Cámara.

Las votaciones por cédula se llevan a cabo cuando se trata de elegir personas para diversos cargos, tales como presidente de la Cámara, secretarios, presidente o secretarios de alguna comisión.

Este tipo de votación consiste en que cada legislador entrega un papel con el nombre de la persona por quien expresa su voto favorable, debe depositarlo en un ánfora dispuesta para tal efecto que se coloca al frente del sitio que ocupa la mesa directiva de la Cámara.

Al finalizar la votación, uno de los secretarios debe sacar una por una las cédulas que fueron depositadas en el ánfora y leer en voz alta el nombre del legislador que en ellas aparece, mientras otro secretario debe anotar los nombres y número de votos para cada uno de los miembros de la Cámara que fueron elegidos por la voluntad de sus compañeros.

Después de dar lectura a cada cédula, el secretario debe entregársela al presidente, para que éste constate el contenido de la misma. Por último, se realiza el cómputo de votos y se publica el resultado.

En el momento de la votación, ningún legislador puede abandonar el recinto ni tampoco está permitido excusarse de votar, en cuyo caso el voto que se exprese debe ser de abstención.

En caso de que exista empate al votar, siempre que no se trate de elección de personas, la votación debe repetirse en la misma sesión, y si existe un nuevo empate, el asunto se debe votar en la sesión próxima inmediata.

Para que un proyecto de ley sea aprobado, requiere de ser discutido en lo general y en lo particular. Discutirlo en lo general implica analizarlo en su conjunto de estudiar la procedencia y pertinencia de aprobarlo. Discutirlo en lo particular quiere decir analizar

el contenido de las disposiciones que lo integran en forma detallada, artículo por artículo.

El artículo 97 del Reglamento señala que si la iniciativa consta de un solo artículo, debe ser discutida de una sola vez en lo general y particular.

Al finalizar la votación y aprobarse en la Cámara de origen un proyecto, éste debe ser enviado a la revisora debidamente signado por el presidente y dos secretarios.

Para que la Cámara revisora tenga elementos suficientes de análisis al momento de discutir la iniciativa, a ésta se deben acompañar diversos documentos, tales como el expediente que originó, los antecedentes legislativos, jurídicos o históricos que hayan motivado su aprobación y una minuta en la que se condensen los aspectos sobresalientes de la discusión.

El artículo 142 del Reglamento señala que en los casos graves y urgentes se puede omitir la minuta con el extracto de la discusión, en cuyo caso, una comisión de la Cámara de origen entregará el proyecto a la revisora e informará sobre los principales puntos de discusión, exponiendo los motivos de la gravedad o urgencia.

La aprobación es la última fase del proceso legislativo que tiene lugar en el Congreso.

4. Sanción

La sanción es un acto facultad del Ejecutivo, que consiste en que éste apruebe o no el proyecto de ley que ha sido discutido y aprobado por el Congreso. El fundamento constitucional de esta facultad se contiene en artículo 72 de nuestra Ley fundamental.

Al recibir el proyecto que le es enviado después de haber sido objeto de los pasos anteriores del proceso legislativo, el Ejecutivo puede decidir entre promulgarlo o vetarlo.

De la promulgación nos ocuparemos en el siguiente punto. El veto consiste en que si el Presidente de la República no está de acuerdo con el proyecto, puede devolverlo a la Cámara de origen con las observaciones que juzgue convenientes para que sea rediscutido.

En este caso, si las Cámaras del Congreso insisten en que sea publicado el proyecto, éste debe ser decidido por mayoría calificada de sus miembros, o sea, por tres cuartas partes del total de legisladores. Si el Congreso acepta el veto, es suficiente con el voto a favor de la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara para aprobarlo.

Bajo la voz “veto presidencial”, en el Diccionario Jurídico Mexicano, Jorge Carpizo señala tres finalidades al derecho de veto con que cuenta el Presidente de la República:

a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, impidiéndose así la aprobación de leyes inconvenientes o que contengan vicios en cuanto a su constitucionalidad;

b) Premunir al Ejecutivo de los medios para defenderse contra la invasión y la imposición del Legislativo, y

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.⁴⁸

Francisco Fernández Fredes señala que la sanción y el veto son “las dos caras de una misma moneda. Pero mientras la sanción (expresión de voluntad acorde con lo aprobado por las Cámaras) es de carácter tácito y se manifiesta en la subsecuente promulgación de la ley en los términos en que la despachó el Parlamento, el veto es un acto explícito y que debe formalizarse dentro del plazo perentorio que señala el inciso b del artículo 72 constitucional”.⁴⁹

El veto es una facultad constitucional del Ejecutivo que debe ejercer dentro de los diez días hábiles posteriores a que recibió el proyecto y, en caso de que en dicho término hubiere fenecido el período ordinario o extraordinario de sesiones del Congreso, debe hacerlo el primer día del siguiente período.

Aunque nuestra constitución sólo expresa que el veto debe ser total, doctrinariamente encontramos tres tipos de veto:

a) Veto supresivo: es aquel que tiene por objeto suprimir alguna de las disposiciones contenidas en el proyecto o la totalidad de ellas;

⁴⁸ op. cit. supra nota 40. t. VIII, p. 392

⁴⁹ op. cit. supra nota 32. p. 105

b) Veto sustitutivo: es aquel que tiene por objeto reformar o modificar la totalidad o una parte de las disposiciones contenidas en el proyecto, y

c) Veto aditivo: es aquel que tiene por objeto añadir nuevas disposiciones al proyecto.

La facultad de veto tiene también ciertas limitaciones. De esta forma, no es susceptible de ser vetada ni requiere promulgación del Ejecutivo federal para tener vigencia, en términos del artículo 70 constitucional, la ley que regula la estructura y el funcionamiento interno del Congreso.

Siguiendo a Fernández Fredes, existen otros actos legislativos que tampoco pueden ser vetados. Ellos son los siguientes:

a) Las resoluciones adoptadas por el Congreso o por alguna de sus Cámaras en ejercicio de sus funciones como cuerpo electoral, al calificar las elecciones presidenciales, o como jurado;

b) Cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales;

c) El decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente;

d) Las decisiones de una Cámara que adopte en ejercicio de sus facultades exclusivas;

- e) Los acuerdos de la Comisión Permanente del Congreso;
- f) Los proyectos de reforma al texto de la constitución, y
- g) Los acuerdos que el Congreso adopta reunido en Asamblea Unica.

5. Promulgación

La promulgación de la Ley es una obligación que constitucionalmente tiene impuesta el Presidente de la República.

El artículo 89 de nuestra Carta Magna, que señala las facultades y obligaciones del titular del Poder Ejecutivo Federal, en su fracción I establece que éste debe “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Diversos autores han opinado que entre sanción, promulgación y publicación no existe una diferencia sustancial, sin embargo, se trata de acciones que, aunque se complementan entre si, constituyen diversas etapas de un mismo proceso y actos jurídicos distintos.

Con la sanción, el presidente acepta el proyecto de ley o lo veta; con la promulgación se certifica que dicho proyecto ha sido debidamente discutido y aprobado y se dispone su publicación, y con la publicación se da a conocer al público la ley.

Para entender mejor lo anterior, transcribiré a continuación algunas definiciones que diversos autores han establecido al término promulgación.

Felipe Tena Ramírez señala que “por la promulgación de la ley, el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir”.⁵⁰

Eduardo García Máynez expresa que “la promulgación de la ley encierra dos actos distintos: por el primero el Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley se tenga por disposición obligatoria y por el segundo (la publicación propiamente), el Ejecutivo da a conocerla a quienes deban cumplirla”.⁵¹

Ulises Schmill opina que la promulgación tiene por objeto “reconocer un hecho: que el Congreso de la Unión ha aprobado una ley o decreto y lo ha remitido al Presidente de la República, el Presidente de la República ordena también su observancia”.⁵²

Por su parte, al hablar de las facultades del Presidente de la República en el proceso legislativo en su obra “El Presidencialismo Mexicano”, Jorge Carpizo afirma que “nuestra constitución emplea el verbo promulgar en el artículo 89, pero en los incisos a) y c) del artículo 72 usa como sinónimos publicar y promulgar. Por tanto, en nuestra opinión, el intérprete no puede distinguir cuando la constitución no lo hace, amén de que a nuestro criterio no hay razón real para hacer dicha

⁵⁰ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 18a. edición. Editorial Porrúa, México, 1981. p. 61.

⁵¹ García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 29a. edición. Editorial Porrúa, México, 1978. p. 61.

⁵² Schmill Ordóñez, Ulises. El sistema de la constitución mexicana. Editorial Manuel Porrúa, México, 1971. p. 217.

distinción. Sin embargo, parte de la doctrina mexicana la hace y entiende por promulgación la comprobación que el presidente debe realizar que se satisficieron todas las formalidades y se llenaron todos los requisitos que la constitución impone al poder legislativo en el proceso legislativo, así como la orden de publicación de la ley”,⁵³

La sanción y la promulgación pueden ser realizadas de una sola vez, salvo el caso de que sea vetada la ley, pero constituyen actos diferentes.

Por promulgación, a mi juicio, se debe entender la comprobación o certificación que realiza el Presidente de la República para verificar que el poder legislativo ha cumplido los requisitos constitucionales para expedir una ley o decreto.

Al estudiar la promulgación, nos encontramos con otra figura jurídica, la del refrendo, que consiste en que el secretario de gobernación debe firmar todos aquellos decretos a través de los cuales el Presidente de la República ordena la publicación de una nueva disposición jurídica.

6. Publicación

Publicar significa, en sentido amplio, hacer público un asunto, por ello, en el proceso legislativo, la publicación de ley implica que ésta se hace del conocimiento de la población a través de su impresión en el órgano oficial de difusión del gobierno de la República.

⁵³ op. cit. supra nota 3. pp. 92 y 93.

Podemos definir a la publicación como el acto jurídico a través del cual, el poder Ejecutivo inserta en el Diario Oficial de la Federación una ley o decreto que ha sido previamente aprobado por el Congreso y sancionado y promulgado por el presidente de la República, con el objeto de que sea conocido por los habitantes del país y éstos se encuentren en condiciones de acatarlo.

Al igual que la promulgación, la publicación es una obligación del Ejecutivo, impuesta por mandato del inciso a) del artículo 72 constitucional.

En caso de que el Ejecutivo no ordene la publicación de la ley, en mi opinión, el Congreso puede publicarla.

El artículo 70 de nuestra constitución señala que las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán (aquí el término promulgar se utiliza como sinónimo de publicar), en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta”, a lo que debe seguir el texto de la ley o decreto.

Acorde con los principios generales del derecho, la publicación de la ley es un requisito indispensable para que ésta adquiera fuerza obligatoria, ya que al darla a conocer públicamente a través de su inserción en el Diario Oficial de la Federación, nadie puede alegar su desconocimiento, salvo el caso previsto por el artículo 21 del Código Civil del Distrito Federal, en el que el juez puede, en el caso que concretamente fue sometido a su consideración, eximir de sanción a los individuos que, por notorio atraso intelectual, miserable situación económica o aislamiento de las vías de comunicación, transgreden la ley

por ignorancia, siempre que la ley transgredida no afecte directamente el interés público.

7. Iniciación de la Vigencia

Aunque hay quien afirma que ésta no es una fase propiamente dicha del proceso legislativo, nosotros consideramos que por tratarse de la última, es la culminante del mismo, ya que sin ella carecería de valor todo lo anteriormente realizado. Si una ley no entra en vigor, no inicia su vigencia, no tendría sentido ninguna de las anteriores fases de su proceso de formación.

Una ley comienza a ser vigente en el momento que empieza a ser obligatoria para todos aquellos que deben cumplirla.

Se podría definir a la iniciación de la vigencia como el momento en que una ley empieza a surtir efectos jurídicos, ya sea por disposición de la misma o por mandato expreso de otra norma.

Una ley puede surtir efectos retroactivamente siempre y cuando sea en beneficio de aquellos a quienes va a afectar, ya que la retroactividad de la ley esta íntimamente vinculada con la teoría de los derechos adquiridos. De esta forma, un derecho adquirido no puede ser socavado por una ley posterior a su adquisición.

Para la iniciación de la vigencia de un ordenamiento legal existen dos sistemas: el sucesivo y el sincrónico.

El sucesivo está establecido en el artículo tercero del Código Civil para el Distrito Federal y consiste en que una ley, decreto, reglamento, circular o cualquier otra disposición de observancia general surte sus efectos tres días después de su publicación en el órgano oficial de difusión del gobierno. A dicho término se debe agregar un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad para que la ley sea vigente.

El sistema sincrónico está regulado por el artículo cuarto del Código citado en el párrafo que antecede, y consiste en que en la norma jurídica, al ser publicada, se debe señalar la fecha en que ésta entre en vigor, con tal de que su publicación haya sido anterior. Este es el sistema que con mayor frecuencia se utiliza en nuestro país y por lo general se establece que la ley entre en vigor un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Existe un lapso entre la publicación de la ley y el inicio de su vigencia, a éste se le conoce como “vacatio legis” y tiene por finalidad que quienes estén obligados a cumplirla tengan oportunidad de conocer su contenido.

La práctica legislativa ha establecido otros sistemas de iniciación de la vigencia, tales como el inmediato y el mixto.

El sistema inmediato es aquel que con su sola puesta en vigor, la ley se vuelve de observancia obligatoria.

El sistema mixto es aquel en el que la ley necesita de un acto posterior para que pueda entrar en vigor, verbigracia el caso de la inserción de los delitos en materia electoral en el ordenamiento positivo

penal, donde es necesario la puesta en marcha del Registro Nacional Ciudadano, para que las figuras delictivas ahí descritas cobren plena vigencia.

CAPITULO II

ELEMENTOS PARA EL ESTUDIO DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

A. Cámara de Diputados

1. Reseña histórica

a) Constitución de Apatzingán de 1814

Este texto legal, en su artículo 44, señalaba que “Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano”.⁵⁴

El Supremo Congreso era compuesto de un diputado elegido por cada provincia, que duraba dos años en el cargo.

Por mandato de esta Constitución, al Congreso debía dársele tratamiento de “Majestad” y a sus miembros de “Excelencia”, durante el tiempo de su encargo.

⁵⁴ Las Constituciones de México. Edición facsimilar del Comité de Asuntos Editoriales de la LIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados. México, 1989, p. 48.

El Congreso tenía un Presidente y un Vicepresidente, electos por suerte en forma trimestral y dos secretarios electos “a pluralidad de votos” que duraban seis meses en tal responsabilidad.

Este Congreso era unicameral y se integraba por diputados.

b) Acta Constitutiva de la Federación de 1824

Decretada el 31 de enero de 1824, esta Acta divide al Congreso General, recipiendario del Poder Legislativo de la Federación, en dos Cámaras, una de diputados y un senado.

Los diputados se nombraban con base en el número de habitantes de cada estado y dos senadores por cada uno de ellos.

En este documento se señala que la Constitución fijaría, además de las mencionadas en el Acta, otras atribuciones generales, especiales y económicas del Congreso de la Federación, así como las prerrogativas del órgano legislativo y sus integrantes.

c) Constitución de 1824

Esta Constitución regulaba en su Sección Segunda lo referente a la Cámara de Diputados.

Su artículo 8 señalaba que la citada Cámara era compuesta por representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los estados.

Por cada 80 mil “almas” o fracción que pasara de 40 mil se elegía un diputado. Si en un Estado no se tenía esta población, se elegía un diputado.

Por cada tres propietarios o fracción que llegara a dos se elegía un suplente. Los Estados con menos de tres diputados propietarios elegían un suplente.

Para ser diputado era requerido tener 25 años el día de la elección, haber nacido en el Estado en el cual se era electo o tener dos años por lo menos de vecindad en él.

Estaban impedidos para ser diputados, entre otros, quienes estuvieran privados de sus derechos ciudadanos o los tuvieran suspendidos; el Presidente y el Vicepresidente de la Federación; los miembros de la Corte Suprema de Justicia; los gobernadores de los estados; los comandantes generales, los arzobispos y los obispos, salvo en el caso de que seis meses antes de la elección hubieran “cesado absolutamente en sus destinos”.

d) Constitución de 1836

La parte tercera de este texto era titulada “Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de leyes”.

Al igual que en su antecedente inmediato, en esta Constitución se señalaba que el Poder Legislativo se depositaba en su Congreso General de la Nación, compuesto de dos Cámaras.

La Cámara de Diputados se renovaba por mitad cada dos años y era electo un diputado por cada 150 mil habitantes y por cada fracción de 80 mil.

Si un Departamento no tenía este número de habitantes elegía un diputado.

El número de suplentes era igual al de propietarios.

La elección de la Cámara de Diputados era calificada por el Senado.

Cuatro eran los requisitos de elegibilidad establecidos en este ordenamiento jurídico:

“I. Ser mexicano por nacimiento o natural de cualquier parte de la América que en 1810 dependía de la España, y sea independiente, si se hallaba en la República al tiempo de su emancipación.”

“II. Ser ciudadano mexicano en actual ejercicio de sus derechos, natural o vecino del Departamento que lo elige.”

“III. Tener treinta años cumplidos de edad el día de la elección.”

“IV. Tener un capital (físico o moral) que le produzca al individuo, lo menos mil quinientos pesos anuales”.⁵⁵

e) Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

Promulgadas por Antonio López de Santa Anna el 13 de junio de 1843, estas Bases señalaban en su artículo 25 que el Poder Legislativo era depositado en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República, por lo que respecta a la sanción de las leyes.

La Cámara de diputados era compuesta de un diputado electo por cada 70 mil habitantes y si algún Departamento no los tenía, elegía sólo un diputado.

Por cada fracción mayor de 35 mil habitantes se elegía un diputado y por cada propietario era electo un suplente.

La Cámara se renovaba por mitad cada dos años y para ser diputado era requerido:

“I. Ser natural del Departamento que lo elige, o vecino de él con residencia de tres años por lo menos.”

“II. Estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano.”

⁵⁵ idem p. 101

“III. Tener treinta años de edad cumplidos al tiempo de la elección.”

“IV. Tener una renta anual efectiva de mil doscientos pesos, procedente de capital físico o moral”.⁵⁶

f) Acta de Reformas de 1847

En su artículo 7, señalaba que por cada 50 mil “almas” o por una fracción mayor de 25 mil sería electo un diputado al Congreso General.

El Acta establece que era requerido para ser diputado únicamente tener 25 años de edad, estar en ejercicio de los derechos del ciudadano y no encontrarse en las causas de excepción señaladas por la Constitución.

g) Constitución de 1857

Con esta Constitución se suprime el Senado y el Supremo Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Congreso de la Unión.

Este Congreso unicameral era elegido en su totalidad cada dos años.

⁵⁶ idem p. 130

Se elegía un diputado por cada 40 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil, eligiéndose por cada propietario un suplente.

En su artículo 56, esta Constitución establecía como requisitos para ser diputado ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener 25 años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado o Territorio en que se verificaba la elección y no pertenecer al estado eclesiástico.

2. Integración y Elección

En términos de lo que dispone la Constitución Política vigente, el Poder Legislativo en nuestro país se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras, la de diputados y la de senadores.

La Cámara de Diputados está compuesta de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elige un suplente.

Se integra por 500 diputados, 300 de ellos electos por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en cinco circunscripciones plurinominales.

A diferencia de lo que sucedía con anteriores ordenamientos jurídicos, en los que el número de diputados era distribuido de acuerdo a un número determinado de habitantes, en la actualidad nuestra Constitución establece un sistema inverso; señala que habrá 300

diputados electos mayoritariamente y a partir de esa cifra divide los distritos electorales de acuerdo con el último censo general de población.

Ningún Estado puede estar representado con menos de dos diputados.

El artículo 54 constitucional establece las reglas a que se sujeta la elección de diputados por el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales. Dichas reglas son las siguientes.

- Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por los menos 200 distritos uninominales.

- Todo partido político que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida por las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.

- Al partido que cumpla con los dos puntos anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le deben ser asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida,⁵⁷ el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. Para esta asignación

⁵⁷ Por votación nacional emitida debe entenderse la que resulte de deducir del total de votos depositados en las urnas (votación emitida), los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 1.5% y los votos nulos.

debe seguirse el orden en que aparecen los candidatos en las listas de sus partidos

- Ningún partido político puede tener más de 315 diputados por ambos principios.

- El partido político que haya obtenido más del 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida, sin rebasar el límite de 315 diputados.

- Ningún partido político que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

La LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, cuyas funciones dieron inicio el primero de noviembre de 1994, se integra, excepcional y transitoriamente con 496 diputados, toda vez que el Tribunal Federal Electoral anuló las elecciones para diputados electos por el principio de mayoría relativa en el IV distrito de Puebla, con cabecera en Atlixco y en el XXII de Veracruz, con cabecera en San Andrés Tuxtla y en tal virtud, además de estas dos curules, falta por asignarse dos diputados por el principio de representación proporcional a la fecha de redactar este texto (noviembre de 1994).

La integración actual de la Cámara de Diputados es la siguiente:

- Diputados electos por el principio de mayoría relativa

Partido Acción Nacional	20
Partido Revolucionario Institucional	271
Partido de la Revolución Democrática	7

TOTAL 298

- Diputados electos por el principio de representación proporcional.

Partido Acción Nacional:	99
Partido Revolucionario Institucional:	25
Partido de la Revolución Democrática	64
Partido del Trabajo	10

TOTAL 198

De esta forma, coexistirán en este órgano de representación popular cuatro grupos parlamentarios, el del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que será el mayoritario; el del Partido Acción Nacional (PAN), que se constituirá como primera minoría; el del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el del Partido del Trabajo (PT).

A diferencia de la LV Legislatura, no alcanzaron a estar representados los partidos Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Popular Socialista (PPS), ni el del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN).

Una vez que se lleven a cabo las elecciones extraordinarias respectivas, se integrará esta Cámara en forma definitiva con los 500 miembros que la componen.

3. Requisitos de elegibilidad

Estos requisitos los establece la Constitución Política en su artículo 55 y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 7.

Los requisitos constitucionales para ser diputado federal son los siguientes:

- a) Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- b) Tener 21 años cumplidos el día de la elección.
- c) 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 jornada electoral.

Para formar parte de las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprende 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 se celebre.

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

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

e) 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 si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

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 si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

f) No ser ministro de algún culto religioso.

g) No haber sido diputado federal propietario en el período inmediato anterior. Los suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, pero los propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes.

Los requisitos legales para ocupar este cargo son los que a continuación señalo:

a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.

b) No ser magistrado, juez instructor o secretario del Tribunal Federal Electoral, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del período de registro de candidatos.

c) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral.

d) No ser consejero ciudadano en los consejos general, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Director General, Secretario General o Director Ejecutivo del mismo, salvo que se separe un año antes de la fecha de inicio del registro de la elección de que se trate.

e) No ser presidente municipal o delegado político en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.

4. Estructura orgánico-administrativa.

Para su funcionamiento interno en la estructura orgánico-administrativa de la Cámara de Diputados podemos encontrar la Gran Comisión; la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; las

Comisiones Ordinarias, así como los Comités de Administración, Asuntos Editoriales y Biblioteca.

A las Comisiones ordinarias y a la de Régimen Interno y Concertación Política me he referido ya en Capítulo I, Apartado C, Segundo punto, de este trabajo.

De la Mesa Directiva de la Gran Comisión, la cual es titular de la relación laboral y administrativa de todos los servidores públicos de la Cámara (mandos medios, superiores y personal de base) dependen en línea directa la Oficialía Mayor de la Cámara, la Tesorería General y la Oficialía Mayor de la propia Gran Comisión.

La Oficialía Mayor de la Cámara tiene a su cargo once Direcciones Generales, mismas que a continuación enumero:

- Dirección General de Comunicación Social
- Dirección General de Eventos Especiales
- Dirección General de Recursos Materiales
- Dirección General de Servicios
- Dirección General de Resguardo y Seguridad

- Dirección General de Servicios Médicos
- Dirección General de Talleres Gráficos
- Dirección General del Diario de los Debates
- Dirección General de Proceso Legislativo
- Dirección General de Asuntos Jurídicos

De la Tesorería General de la Cámara se desprenden cuatro Direcciones Generales, que son las siguientes:

- Dirección General de Finanzas
- Dirección General de Contabilidad y Cuenta Corriente
- Dirección General de Pagos
- Dirección General de Programación y Presupuesto

De la Oficialía Mayor de la Gran Comisión depende la Dirección General de Apoyo Parlamentario.

El Comité de Asuntos Editoriales tiene a su cargo la Unidad de la Crónica Legislativa.

Del Comité de Biblioteca depende la Biblioteca del Congreso y el Sistema de Información Integral Legislativo (SIIL).

5. Facultades

Como lo analizaremos en esta parte de la investigación, aparte de las facultades propiamente legislativas con que se encuentra investida la Cámara de Diputados, cuenta además con una serie de prerrogativas que rebasan el ámbito de lo meramente legislativo.

Estas facultades son conocidas con el nombre de extralegislativas y trascienden la actividad de la Cámara del ámbito de la producción de las normas jurídicas a otro tipo de actividades parlamentarias que le dan una importancia fundamental en nuestro sistema jurídico y político.

El Congreso de la Unión tiene señaladas sus facultades en el texto constitucional y, por separado, cada Cámara cuenta con determinadas prerrogativas.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados las enumera el artículo 74 de la Constitución.

Sus más remotos antecedentes “se encuentran en los incisos primero, segundo y cuarto del Artículo 335, y en el 341 de la

Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812".⁵⁸

A partir de la citada Constitución, han evolucionado en los diferentes textos jurídicos las facultades de la Cámara, hasta llegar a las actuales que Daniel Magaña clasifica en Políticas, Hacendarías, Judiciales y Administrativas ⁵⁹ y que son las siguientes:

a) Erigirse en Colegio Electoral para calificar, de forma definitiva e inatacable, la elección presidencial.

b) Vigilar a través de la Comisión respectiva, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.

c) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Para tal efecto, el Ejecutivo debe enviar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de noviembre de cada año o bien hasta el 15 de diciembre del año en que asuma el cargo, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

⁵⁸ Magaña Méndez, Daniel. Las Facultades exclusivas de las Cámaras en "Derecho Legislativo Mexicano" XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 1973, p. 288.

⁵⁹ idem. p. 287

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto, mismas que serán empleadas por los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda se desprenden discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existe exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior debe ser presentada a la Cámara de Diputados dentro de los primeros diez días del mes de junio.

Sólo se puede ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuestos de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar las razones que lo motiven.

d) Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 Constitucional.

e) Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos señalados en el artículo 110⁶⁰ constitucional y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra ellos se instauren.

B. Cámara de Senadores

1. Reseña histórica

El 4 de abril de 1823, “los representantes de las provincias de Nuevo León, Coahuila y Texas, reunidos en Monterrey dirigieron una queja al P. Mier por el hecho de creer que se quería implantar el sistema unicameral basado en el número de habitantes, lo que daría por resultado, según ellos, la injusta preponderancia de la provincia de México y de las regiones más pobladas sobre las demás”.⁶¹

Fray Servando Teresa de Mier apoyó dicha opinión y en su voto particular del 28 de mayo de 1823 expresó lo siguiente:

“Se dice que la Cámara de Senadores es un resto de la aristocracia; y yo respondo que es lo contrario, la perfección del gobierno democrático representativo, porque exigiendo éste la igualdad en lo posible, solo así se consigue....

⁶⁰ Senadores y diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal Mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

⁶¹ Manual del Senado. XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1971, p.147.

....No es una segunda cámara de nobles o pares como en Inglaterra y Francia por la que yo litigo, sino por una igual a la que tienen los Estados Unidos y Colombia, gobiernos republicanos populares donde no ha quedado sombra de aristocracia. Yo quiero una segunda Cámara de Senadores, pero que posean ciertos haberes para que no estén expuestos como los pobres y menesterosos a la tentación de dejarse ganar por las promesas del gobierno, o por las dádivas de los aspirantes a empleo que deben consultarle; ciudadanos que pasando de los 35 años puedan con la madurez de su edad, seso, circunspección y experiencia, moderar la impetuosidad de los jóvenes representantes de la primera cámara, corregir la precipitación de sus acuerdos por falta de discusión o maniobras de los partidos, y servir de freno y consejo al gobierno, que poco puede hacer sin su consulta o propuesta”.⁶²

De esta forma, en el Acta Constitutiva de la Federación, de 1824, se dividió al Congreso en dos Cámaras, siendo una de ellas la de Senadores.

A continuación realizare el análisis de cada una de las Constituciones vigentes en México en cuanto a lo que señalan del Senado de la República.

a) Constitución de Apatzingán de 1814.

Esta Constitución creó un Congreso unicameral, integrado por diputados electos por cada provincia e iguales todos en autoridad, por lo cual el Senado no existía entonces.

⁶² idem, p. 148.

b) Acta Constitutiva de la Federación de 1824.

En este texto se señalaba que el Poder Legislativo de la Federación residía en una Cámara de Diputados y un Senado, que componían al Congreso General.

Cada Estado nombraba dos senadores.

c) Constitución de 1824

Esta Constitución, en su artículo 7, prescribía que el poder legislativo de la federación era depositado en un Congreso General dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

El Senado se componía de dos senadores por cada Estado, electos por mayoría de votos en su respectivas legislaturas y renovado por mitad de dos en dos años.

Los requisitos para ser senador eran los mismos que para ser diputado, excepto la edad que era de 30 años cumplidos al tiempo de la elección.

Las mismas causas de inelegibilidad de los diputados eran aplicables a los senadores.

d) Constitución de 1836.

En esta Constitución se conserva el sistema bicameral. La Cámara de Senadores se componía de 24 senadores nombrados de la forma siguiente:

“En cada caso de elección, la cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia elegirán cada uno a pluralidad absoluta de votos de número de individuos igual al que debe ser de nuevos senadores.

Las tres listas que resultarán, serán autorizadas por los respectivos secretarios y remitidas a las juntas departamentales.

Cada una de éstas elegirá precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de senadores y remitirá la lista especificativa de su elección al supremo poder conservador.

Este las examinará, calificará las elecciones ciñéndose a lo que prescribe el artículo 5º y declarará senadores a los que hayan reunido la mayoría de votos de las juntas, por el orden de esa mayoría y decidiendo la suerte entre los números iguales”.⁶³

El Senado se renovaba por terceras partes cada dos años, saliendo al fin del primer bienio los ocho últimos de la lista; al fin del segundo los ocho de en medio y desde fin del tercero en adelante, los ocho más antiguos.

⁶³ op. cit. supra nota 54, p. 101.

Los requisitos que esta Constitución establecía para ser senador eran los siguientes:

- Ser ciudadano en actual ejercicio de sus derechos.
- Ser mexicano por nacimiento.
- Tener 35 años cumplidos el día de la elección.
- Tener un capital (físico o moral) que produjera al individuo por lo menos dos mil quinientos pesos anuales.

Estaban impedidos para ser senadores las siguientes personas:

- El Presidente de la República durante su encargo.
- Los miembros del Supremo Poder Conservador durante su encargo y un año después.
- Los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de la marcial, durante su encargo y un año después.
- Los secretarios del despacho y oficiales mayores de sus secretarías, durante su encargo y un año después.

- Los empleados generales de hacienda, mientras lo fueran y seis meses después, y

- Los gobernadores de los Departamentos, mientras lo fueran y seis meses después.

e) Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

De acuerdo con estas Bases, la Cámara de Senadores se componía de 63 miembros.

Dos tercios de los senadores eran electos por las asambleas departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

Cada asamblea departamental elegía 42 senadores la primera vez y sucesivamente el número que le correspondía para el tercio de la Cámara que debía renovarse.

Para el tercio de senadores que debían ser electos por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, debían sufragar cada una de estas autoridades un número igual al de quienes debían ser elegidos, remitiéndose el acta de la elección a la Cámara de Senadores, o a la diputación permanente, antecedente de la actual Comisión Permanente del Congreso.

El Senado debía entonces elegir de entre los postulados el número que correspondiera, después de haber declarado senadores a quienes reunieran los sufragios de las tres autoridades postulantes.

El artículo 38 de estas Bases señalaba que “Por esta primera vez, el Presidente de la República en elección definitiva, y no por postulación, nombrará el tercio de senadores que en lo futuro ha de ser elegidos según el art. 32, y con las calidades que exige el artículo siguiente”.

Las calidades a que se refería el artículo 38, era que los postulados debían haberse distinguido por sus servicios y méritos, en la carrera civil, militar o eclesiástica.

Las asambleas departamentales, para elegir a los senadores que les correspondía, debían nombrar cinco personas de entre agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes.

La elección de los restantes debía realizarse entre personas que hubieran ocupado el cargo de presidente o vicepresidente de la República, secretario del despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo Estado o Departamento por más de un año, senador al Congreso General, diputado, antiguo consejero de gobierno, o bien que fuera obispo o general de división.

Los requisitos que se exigían para ser senador eran los siguientes:

- Ser mexicano por nacimiento o sin haber nacido en la República, encontrarse vecindado en ella en 1821 y no haber renunciado a su calidad de mexicano, o bien que siendo naturales de Centroamérica cuando perteneció a México se hubieran encontrado en su territorio y continuaran residiendo en él.

- Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 35 años.

- Tener una renta anual notoria y sueldo no menor de dos mil pesos,, salvo si era elegido para llenar el número asignado a los agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes; los cuales debían tener, además, una propiedad raíz con un costo mínimo de cuarenta mil pesos.

La Cámara de Senadores se renovaba por tercios cada dos años.

Las vacantes en el Senado eran cubiertas por el nombramiento que para tal efecto realizaran las autoridades a quienes correspondía, y en el caso de las asambleas departamentales, éstas debían cubrir la vacante según la clase a que perteneciera.

f) Acta de Reformas de 1847.

En este texto se señalaba que además de los senadores elegidos por cada Estado, debía haber un número igual al de los Estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados.

Por mandato de esta Acta el Senado se renovaba por tercios cada dos años.

Los requisitos que se establecían para ser senador era los siguientes:

- Tener 30 años de edad

- Tener las demás cualidades que para ser diputado.

- Haber sido presidente o vicepresidente constitucional de la República o por más de seis meses secretario del despacho, o gobernador de Estado, o miembro de las Cámaras, o por más de cinco años enviado diplomático, o ministro de la Suprema Corte de Justicia, o por seis años juez o magistrado, o jefe superior de hacienda o general efectivo.

g) Constitución de 1857. Desaparición del Senado.

Esta constitución, en su artículo 51, señalaba que el ejercicio del supremo poder legislativo se depositaba en una asamblea, denominada Congreso de la Unión.

Con la vuelta al unicameralismo, implantado por la Constitución de Apatzingán de 1814, se suprimió la existencia de la Cámara de Senadores.

h) Restauración del Senado.

Por ley del 13 de noviembre de 1874, que modificó el artículo 51 de la Constitución de 1857 y toda la sección I, relativa el Poder Legislativo, se restableció el Senado de la República, modificando la organización del Congreso General y fijando nuevas reglas para el proceso de formación de la ley.

2. Integración y Elección.

El artículo 56 de la Constitución Política vigente, señala que para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

En cada entidad federativa, los partidos políticos deben registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría es asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad en elección directa, cada seis años.

Por cada senador propietario se elige un suplente.

Ni los diputados ni los senadores pueden ser reelectos para el período inmediato, excepto los suplentes que no entraron en funciones, quienes pueden ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios.

La LV Legislatura del Congreso, en el Senado, se integra por 64 miembros, de los cuales 61 pertenecen al Partido Revolucionario Institucional (PRI), 2 al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y uno al Partido Acción Nacional (PAN).

A partir de la LVI Legislatura, el Senado ha duplicado el número de sus integrantes y se compone de la siguiente forma:

- Senadores electos por el principio de mayoría relativa:

Partido Acción Nacional	1
Partido Revolucionario Institucional	95
Total	96

- Senadores de primera minoría.

Partido Acción Nacional	24
Partido de la Revolución Democrática	8
Total	32

3. Requisitos de elegibilidad

En nuestro país, para ser senador son necesarios los mismos requisitos constitucionales y legales que para ocupar el cargo de diputado federal, excepto la edad que debe tener el senador, misma que es de 30 años cumplidos al día de la elección.

4. Estructura orgánico-administrativa

Por ser un órgano legislativo de menor magnitud a la Cámara de Diputados, derivado ésto de su más reducido número de miembros, la estructura orgánico-administrativa del Senado es menor a la de su colegisladora.

De la Mesa Directiva de la Gran Comisión dependen directamente la Oficialía Mayor, la Tesorería General y la Coordinación de Información y Relaciones Públicas.

De la Oficialía Mayor se desprenden cuatro Direcciones Generales; la de Asuntos Legislativos y la de Administración, la de Apoyo Parlamentario y la de Asuntos Jurídicos.

La Tesorería General tiene a su cargo dos Direcciones Generales; la de Control Presupuestal y la de Egresos.

De la Coordinación de Información y Relaciones Públicas depende de la Dirección General de Prensa.

Existe también el Centro de Información Legislativa del Senado (CILSEN), cuya Dirección General depende de una Junta Directiva.

5. Facultades

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores se encuentran señaladas en el artículo 76 de la Constitución Política.

Daniel Magaña Méndez manifiesta que “Los principales antecedentes constitucionales e históricos del artículo 76 de la Constitución de 1917, en orden a las facultades exclusivas del Senado, parten del artículo 53, de la Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscrita en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836”.⁶⁴

El mismo autor clasifica las facultades del Senado en dos tipos, las referidas al orden político internacional y las referidas al orden político interno.⁶⁵

Las facultades exclusivas del Senado mexicano son las siguientes:

a) Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

⁶⁴ op. cit. supra nota 58, p. 300.

⁶⁵ idem. p. 287.

b) Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

c) Ratificar los nombramientos hechos por el Presidente de la República de Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos dispuestos por la ley.

d) Autorizar al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otros países, por más un mes, en aguas mexicanas.

e) Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.

f) Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que se debe nombrar un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de ese estado. El nombramiento de gobernador lo hará el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

En los recesos, este nombramiento lo hará la Comisión Permanente del Congreso, sujetándose a las mismas reglas.

La persona nombrada como gobernador sustituto no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.

Esta disposición debe aplicarse si las constituciones locales no prevén el caso.

g) Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

h) Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

i) Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos que le someta dicho funcionario.

j) Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal.

Cada Cámara, sin la intervención de la otra puede dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior; comunicarse con la colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de

comisiones de su seno; nombrar a los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, así como expedir la convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

C. El Constituyente de 1917 y la actual estructura del Congreso mexicano.

La historia contemporánea de nuestro país alcanza uno de sus momentos de mayor trascendencia cuando del primero de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917 se reúne en Querétaro un grupo de ilustres mexicanos que con su convicción revolucionaria, su talento y patriotismo enriquecieron el texto constitucional y dieron vigencia a la Constitución Política que hasta hoy nos rige.

Cuando el Constituyente de Querétaro redactó la Constitución de 1917, el país se encontraba inmerso en el movimiento social que derrocó al presidente Porfirio Díaz del poder.

Las injusticias vividas por el pueblo mexicano sirvieron de inspiración a los diputados constituyentes para dar nacimiento a artículos de tan profundo contenido social como el 27 y 123.

Los largos años de dictadura son la explicación histórica de la inclusión del concepto de no reelección en nuestra ley fundamental.

El antecedente del decreto convocatorio al Congreso Constituyente, lo encontramos en las reformas de diversos artículos del Plan de Guadalupe que dio a conocer Carranza el 14 de septiembre de

1916. En ellas se hace explícito que la constitución de 1857 no satisfacía ya las necesidades socialmente sentidas.

La convocatoria “establecía que la Asamblea se reuniría en la ciudad de Querétaro y quedaría instalada el primero de diciembre de ese año (1916); en el artículo segundo se señalaba el día 22 de octubre para la votación que el pueblo haría para nombrar diputados; se establecía que el mismo Congreso calificaría las elecciones de sus miembros y resolvería cualquier duda sobre ellas; se señalaba a quienes se consideraría como vecinos del Estado, se preveía que la primera junta preparatoria tendría lugar el 20 de noviembre, después se señalaba la forma en que debían jurar los diputados para entrar en funciones; se prenotaba la presentación del proyecto de reformas por parte de Carranza y se indicaba que terminada la Constitución debían prestarle juramento todas las autoridades públicas”.⁶⁶

La Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente fue expedida el 20 de septiembre de 1916 por Venustiano Carranza, en su doble calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la República. Esta ley constaba de seis capítulos. El primero de ellos se refería a la división de las municipalidades, las Juntas Empadronadoras y el Censo Municipal. En el capítulo II se hablaba de los Instaladores, las Casillas Electorales y la manera de emitir el voto. El tercer capítulo estaba dedicado a las Juntas Computadoras. El capítulo IV se refería a la Nulidad de las Elecciones; el capítulo V regulaba los Partidos Políticos y en el capítulo VI se emitían disposiciones varias.

La ley constaba de 57 artículos.

⁶⁶ Carpizo, Jorge, La constitución mexicana de 1917. U.N.A.M. México, 1979, p. 61.

Por haber tenido como único objeto la elección de los miembros del Congreso Constituyente, esta ley tuvo una vigencia muy breve, ya que sólo rigió del 20 de septiembre de 1916 al 6 de febrero de 1917, fecha en que se expidió la Ley Electoral respectiva para integrar los poderes de la Unión.

En esta Ley Electoral se hablaba de la división territorial con base en secciones electorales, las cuales debían comprender de 500 a 2000 habitantes, según la densidad de población.

Aunque en su artículo 14 señalaba que todas las boletas electorales serían impresas en papel blanco de igual tamaño y no tendrían en el reverso inscripción o señal alguna, de tal forma que al doblarse impidieran leer el contenido de su frente, con lo que garantizaba el secreto del voto; el artículo 25 disponía que todas las boletas deberían ir firmadas por el respectivo elector y serían entregada por él personalmente, lo cual hacía fácilmente identificable al votante.

En materia recursal, el artículo 32 señalaba que los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes, o de cualquier ciudadano empadronado en la sección electoral respectiva podrían presentar durante la elección las reclamaciones que consideraran convenientes, fundadas en cualquiera de las siguientes causas:

- a) Suplantación de votos;
- b) Error en el escrutinio de votos;

- c) Presencia de gente armada en la casilla que pudiese constituir presión sobre los votantes o sobre la mesa;
- d) Incapacidad para votar por causa posterior a la fijación de las listas definitivas comprobada con documentos auténticos; y
- e) La admisión indebida de nuevos votantes.

Las reclamaciones debían realizarse por escrito, citando el hecho concreto que las motivara y sobre las mismas no se admitía discusión alguna.

Al revisar la Junta Computadora cada expediente electoral, de conformidad con el artículo 41 de la Ley en comento, ordenaría consignar a la autoridad judicial competente las reclamaciones presentadas ante las casillas y que fueran constitutivas de delito. De igual forma, consignaría las denuncias presentadas ante ella, para que la autoridad competente, en juicio sumarísimo cuya tramitación no debía exceder del término de seis días, dictara la resolución, misma que causaría ejecutoria y sería comunicada directamente al Congreso Constituyente.

Asimismo, todo ciudadano vecino de un distrito electoral o representante de algún partido político o de algún candidato independiente, podría reclamar ante la autoridad municipal contra la inexactitud del padrón electoral, durante los ocho días siguientes a su publicación, ante lo cual la autoridad, oyendo a los interesados, debía resolver inmediatamente si era o no procedente realizar la corrección respectiva. Tal disposición era contenida en el artículo 7 de la Ley Electoral.

Para reclamar la nulidad de la elección de un diputado al Congreso Constituyente, el artículo 49 señalaba que todo ciudadano mexicano podría hacerlo, sujetándose a la disposiciones del capítulo IV de la propia ley.

Como causas de nulidad de una elección, el artículo 50 señalaba las siguientes:

- a) Que el electo estuviese comprendido en alguna prohibición o careciera de los requisitos exigidos por la ley para poder ser diputado;
- b) Haberse ejercido violencia sobre las casillas electorales por autoridad o particulares armados, siempre que por esta causa la persona electa hubiera obtenido la pluralidad de votos en su favor;
- c) Haber mediado cohecho, soborno o amenazas graves de una autoridad, en las condiciones del inciso anterior;
- d) Haber existido error sobre la persona elegida, salvo que dicho error sólo fuese de nombre, en cuyo caso sería enmendado por el Congreso al calificar la elección, si no hubiera sido corregido por la mesa de la casilla o la Junta Computadora;
- e) Haber mediado error o fraude en la computación de los votos, en las mismas condiciones del inciso que antecede;

- f) Que la instalación de la casilla se hubiera realizado en forma distinta a la señalada por la ley; y
- g) No haber permitido que los representantes de partidos políticos o candidatos independientes hubieran ejercido su cargo.

La nulidad que hubiera tenido como origen cualquiera de las causas citadas afectaba los votos que estuvieran viciados, no toda la elección. Sin embargo, la elección sería declarada nula en su totalidad cuando la acción invocada afectara a la “pluralidad” de votos obtenidos por algún candidato, es decir, a la mayoría de los votos de un distrito electoral.

En materia de partidos políticos, éstos se regulaban por el capítulo V de la Ley, que señalaba que los mismos tendrían en las operaciones electorales la intervención que la propia ley les otorgaba sin más condición (“por ahora”), que no llevar nombre o denominación religiosa y no formarse exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia.

En el artículo 54 se señalaba que tanto los partidos políticos como los candidatos independientes tendrían derecho a nombrar representantes. Dichos nombramientos debían ser registrados por la autoridad municipal del lugar en que la representación sería ejercida.

En caso de que los partidos políticos o los candidatos independientes nombraran más de una persona para intervenir en una casilla electoral o en una Junta Computadora, se admitiría a la primera de ellas que se presentara.

Los derechos que la ley asignaba a los representantes de partidos políticos y de candidatos eran los siguientes:

- a) Presenciar el acta de la revisión de los expedientes y del cómputo de los votos emitidos;
- b) Protestar contra cualquier irregularidad que notaran, en cuyo caso la protesta debía hacerse inmediatamente por escrito, expresando sucintamente el hecho concreto que la motivara, y
- c) Pedir que se les extendiera copia certificada de las actas que se levantaran, mismas que debían serles entregadas dentro de las 24 horas siguientes a la conclusión del acto comicial.

La ley preveía que en caso de que dos candidatos resultaran con el mismo número de votos, el Presidente de la mesa de casilla sortearía sus nombres públicamente y declararía electo al que “señalara la suerte”.

Antonio García Orozco, en su obra *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, señala lo siguiente: “La ley electoral para la formación del Congreso Constituyente, de 20 de septiembre de 1916, mantiene las innovaciones de la ley maderista, pero retoma algunas prácticas de la Ley Orgánica Electoral de 1857”.⁶⁷

⁶⁷ García Orozco, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana. 1812-1988. Tercera Edición.* Adeo Editores, México. 1989. p. 11.

Las discusiones parlamentarias a que haré referencia en esta parte de mi investigación, son las que tienen relación directa con la actual conformación del Poder Legislativo Federal en México y con el proceso de creación de la ley.

Debo señalar que en el seno del Congreso Constituyente tuvieron lugar debates de la mayor trascendencia e importancia jurídica y política, pero analizarlos me desviaría del objetivo de este documento, por lo que sólo analizaré las discusiones en torno de los artículos 50, 71 y 72 constitucionales.

Por lo que hace al artículo 50 de nuestra Ley Fundamental, la tarde del martes 26 de diciembre de 1916 fue leído por el secretario del Congreso y se fijó como fecha para su discusión el miércoles 27 del mismo mes y año.

El artículo fue discutido la tarde del viernes 29 de diciembre.

El artículo 50 del proyecto de reformas presentado por Venustiano Carranza difería del 51 de la Constitución de 1857 en que en el proyecto se hacía referencia al Poder Legislativo como de “los Estados Unidos Mexicanos”, mientras en la Constitución se hablaba del Poder Legislativo de la “la nación”.

La comisión consideró más apropiada la expresión contenida en el proyecto, por ser más precisa y estar más de acuerdo con el espíritu del Constituyente, por lo que propuso aprobar el texto del artículo que actualmente conocemos, y que a la letra dice: “Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un

Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

Al no haber discusión sobre el particular, el artículo fue aprobado por unanimidad de votos.

La mañana del 5 de enero de 1917, se dio lectura al dictamen de proyecto del artículo 71 constitucional.

El artículo propuesto por Carranza condensa los diversos 65 y 66 de la Constitución de 1857, que decían lo siguiente:

ARTICULO 65

El derecho de iniciar leyes compete

- I. Al Presidente de la Unión.
- II. A los diputados al Congreso Federal.
- III. A las Legislaturas de los Estados.

ARTICULO 66

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las legislaturas de los estados o las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión. Las que presentaren los diputados, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

El secretario del Congreso de Querétaro, se dirigió a los legisladores en la forma siguiente:

“Ciudadanos diputados:

El artículo 71 del proyecto del C. Primer Jefe, es la concentración textual de los artículos 65 y 66 de la Constitución de 1857, sin otra variante que expresarse ahora en un solo artículo las ideas que en la Constitución de 1857 estaban contenidas en dos.

Durante el tiempo que los artículos 65 y 66 de la Constitución normaron la iniciativa de leyes, ninguna dificultad presentó la observancia de estos preceptos, y en tal virtud se propone a la Honorable Asamblea que apruebe el artículo del proyecto del C. Primer Jefe, con el preámbulo respectivo, en los siguientes términos:

PARRAFO SEGUNDO

De la iniciativa y formación de leyes.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la Unión;

II. A los diputados y senadores al Congreso General, y

III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Sala de comisiones, Querétaro de Arteaga, 4 de enero de 1917.
Paulino Machorro Narvaez. -Heriberto Jara.- Agustín Garza
González.- Arturo Méndez.- Hilario Medina”.⁶⁸

La discusión de este artículo quedó convenida para el mismo día 5 de enero en la tarde, sin embargo, fue hasta la mañana del sábado 6 de enero de 1917 cuando el mismo, sin discusión, fue aprobado.

La tarde del 25 de enero quedó aprobada la minuta de la Comisión de Corrección de Estilo sobre este artículo.

⁶⁸ Diario de los debates del Congreso Constituyente. Querétaro 1916-1917. Edición Facsimilar. Tomo 2. LIV Legislatura de la Cámara de diputados. México, 1989. p. 87.

Por lo que hace al artículo 72 Constitucional, la lectura de su dictamen fue realizada el 6 de enero.

Sin discusión, el mismo se aprobó el 14 de enero, sin embargo, al inciso "j" se le añade un nuevo párrafo, en el que señala que el Ejecutivo de la Unión no podrá hacer observaciones al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

La citada adición fue aprobada por unanimidad de votos el 18 de enero.

CAPITULO III

ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS DE LOS ORDENAMIENTOS JURIDICOS QUE HAN NORMADO LA ACTIVIDAD INTERNA DEL CONGRESO MEXICANO.

A. Reglamento del Congreso de Chilpancingo. 11 de septiembre de 1813.

En relación con este reglamento, Moisés Ochoa Campos expresa que “La historia de nuestro Derecho Legislativo en materia reglamentaria, se inicia con el Primer Reglamento del Congreso Nacional, que fue formulado personalmente por don José María Morelos”.⁶⁹

“El 13 de septiembre de 1813, en plena lucha por la independencia, se reunió en Chilpancingo, Gro., el primer Congreso de Anáhuac convocado por el generalísimo José María Morelos y Pavón para iniciar la obra de organización jurídica de la nación mexicana. Provisionalmente se elaboró el reglamento a que se sujetaría la elección de diputados que integrarían aquella Asamblea.

Este documento es notable por muchos conceptos y debe considerarse como el primer ordenamiento electoral del México independiente, pues no sólo contiene la reglamentación interior para esa reunión, sino que estableció las bases que regirían la elección de diputados al Congreso de Anáhuac.”⁷⁰

⁶⁹ Ochoa Campos, Moisés. Fuentes históricas del derecho legislativo mexicano en “Derecho Legislativo Mexicano”. XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. México, 1973. p. 44.

⁷⁰ Antecedentes de Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cronología. Recopilación inédita realizada por el Lic. Rodolfo Chena. p. 9.

El original de este Reglamento fue proporcionado a la H. Cámara de Diputados por el Gral. Lázaro Cárdenas y reproducido facsimilarmente.

El mismo consta de 59 artículos y fue firmado en Chilpancingo, por José María Morelos, el 11 de septiembre de 1813.

En sus primeros artículos, se normaba la elección de los diputados, misma que se llevaría a cabo en la iglesia parroquial la mañana del 13 de septiembre en junta electoral presidida por Morelos.

Las principales normas contenidas en este Reglamento, hacían referencia a los siguientes aspectos:

- “a) Celebración de una junta electoral para la elección de los diputados representantes de sus respectivas provincias.
- b) Designación de los diputados por las provincias aún ocupadas por los realistas.
- c) Separación de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial.
- d) Designación de un presidente, un vicepresidente y dos secretarios del Congreso.

- e) Expedición solemne de un decreto declaratorio de la independencia.
- f) Obligación de proceder a discusiones y debates públicos, previos a las determinaciones legales del Congreso.
- g) Se confería el derecho de iniciativa de las leyes, a los diputados y al generalísimo de las armas encargado del poder ejecutivo.
- h) El Congreso sesionaría diariamente a excepción de los días festivos, y las sesiones durarían dos horas.
- i) Se reglamentaba la forma de realizar las votaciones y la fórmula para extender los decretos.
- j) Se disponía la forma en que el poder ejecutivo debía promulgar dichos decretos.
- k) Se reglamentaban las obligaciones y facultades del Presidente del Congreso.
- l) Los diputados durarían en sus cargos cuatro años, podían ser reelegidos y sus personas se consideraban sagradas e inviolables⁷¹.

⁷¹ op. cit. supra nota 69, p. 44.

B. Reglamento de 1821 para el gobierno interior de las Cortes.

Este texto legal fue decretado el 29 de junio de 1821 y fue vigente en nuestra nación en tanto la Constitución de Cádiz estuvo vigente en la Nueva España.

Los capítulos de que constaba eran los siguientes:

- I. Del lugar de las sesiones.
- II. De las Juntas Preparatorias de las Cortes.
- III. Del Presidente y Vicepresidente.
- IV. De los Secretarios.
- V. De los Diputados.
- VI. De las sesiones.
- VII. De las Comisiones.
- VIII. De las proposiciones y discusiones.

- IX. De las votaciones.
- X. De los Decretos.
- XI. De las elecciones o propuestas que corresponden a las Cortes.
- XII. Del modo de exigir la responsabilidad a los Secretarios del Despacho.
- XIII. De las Diputaciones de las Cortes para presentarse al Rey.
- XIV. Del ceremonial con que ha de ser recibido el Rey en las Cortes.
- XV. Del ceremonial con que deberá ser recibido el Regente o Regencia en las Cortes.
- XVI. De lo que deben hacer las Cortes en el fallecimiento del Rey y en el advenimiento del sucesor al trono.
- XVII. De lo que deben hacer las Cortes en el nacimiento del Príncipe de Asturias y de los Infantes, reconocimiento del Príncipe de Asturias por las Cortes y del juramento que éste debe hacer en ellas.

XVIII. Del orden y gobierno interior del edificio de las Cortes.

XIX. De la Secretaría de las Cortes.

XX. De los subalternos de las Cortes.

XXI. De la guardia de las Cortes.

XXII. De la Tesorería de las Cortes.

XXIII. De la Redacción del Diario.

XXIV. De la Biblioteca de Cortes.

XXV. De la Diputación permanente de Cortes.

Capítulo Adicional. Del modo de juzgar a los señores Diputados por abuso de libertad de imprenta⁷².

⁷² idem. p. 45.

C. Reglamento del 2 de noviembre de 1822.

Este ordenamiento jurídico era denominado Bases Orgánicas de la Junta Nacional Instituyente y entre sus más importantes disposiciones se encontraban las siguientes:

- “a) Tendrá la Iniciativa de la Constitución que ha de formarse para el Imperio.”
- “b) Acompañará al proyecto de Constitución la correspondiente ley orgánica, que determine el modo con que se debe discutir, decretar y sancionar la misma Constitución.”
- “c) Será objeto especial de la Junta, formar la convocatoria para la inmediata representación nacional.”
- “d) La Junta conservará para su representación nacional, el ejercicio del Poder Legislativo en todos los casos que, en concepto de no poderse reservar para que tengan la emanación y consecuencia que en todas las leyes debe procurarse la Constitución, proponga como urgentes el Poder Ejecutivo.”
- “e) Para la discusión del proyecto de Constitución, convocatoria de ella, reglamento y demás leyes, se admitirán los oradores del gobierno.”

“f) Por primera diligencia, formará la Junta para su Gobierno Interior un reglamento.”

“g) Este determinará los justos límites de la inviolabilidad de los diputados.”

“h) La junta tendrá un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios.”

“i) Los suplentes podrán ser elegidos para vicepresidentes y secretarios”.⁷³

D. Reglamento del Soberano Congreso. 25 de abril de 1823.

Este reglamento fue decretado por el soberano congreso constituyente mexicano y constaba de 146 artículos.

En él se señalaba que el edificio destinado a la representación y principales funciones de la soberanía nacional se denominaría Palacio del Congreso y tendría salones, capilla, secretaría, biblioteca, salas de desahogo, antesalas, habitación para subalternos y demás piezas necesarias, con el adorno, muebles y utensilios necesarios.

El artículo 15 del Reglamento prescribía que el día 21 de cada mes, después de leída y aprobada el acta del día anterior, se realizaría la

⁷³ idem. p. 46.

elección de presidente del Congreso por escrutinio, procediéndose de la misma forma para la elección de vicepresidente, “poniéndose estos nombramientos en noticia del gobierno por medio del secretario del despacho de relaciones interiores y exteriores”, además de que los mismos debían publicarse en la Gaceta.

El presidente tenía las siguientes prerrogativas:

- Abrir y cerrar las sesiones a las horas precisas previstas en el Reglamento.
- Cuidar de que se mantuviera el orden y se observara compostura y silencio.
- “Volver a la cuestión al que se extraviara”.
- Conceder a los diputados la palabra en el orden en que la solicitaran.
- Anunciar al final de cada sesión las materias que debían tratarse al día siguiente.
- Imponer silencio y mandar guardar moderación a los diputados que durante la sesión cometieran “algún exceso”.

El presidente y los secretarios, en el ejercicio de sus funciones, debían recibir el tratamiento de “Excelencia”.

Las sesiones debían llevarse a cabo todos los días que no fueron domingos ni de “gran solemnidad”, debían ser abiertas a las nueve de la mañana y duraban cuatro horas, excepto si estuviese pendiente alguna discusión importante, en cuyo caso podrían prolongarse por una hora más. Solamente podría declararse que la sesión era permanente si los diputados así lo decidían por su voto a “pluralidad absoluta”.

Dentro del Congreso y en el ejercicio de sus funciones, los diputados debían recibir el tratamiento de “Señoría”.

El Reglamento constaba de quince capítulos, denominados de la siguiente forma:

- I. Del lugar de las sesiones
- II. Del Presidente y Vicepresidente
- III. De los Secretarios
- IV. De los Diputados
- V. De las sesiones
- VI. De las Comisiones
- VII. De las proposiciones y discusiones

VIII. De las votaciones

IX. De los Decretos

X. Del modo de exigir la responsabilidad de los secretarios del despacho

XI. Del ceremonial con que deberá ser recibido el poder ejecutivo en el Congreso

XII. Del orden y gobierno interior del Palacio del Congreso

XIII. De la secretaría del Congreso

XIV. De la guardia del Congreso

XV. De la tesorería del Congreso.

E. Reglamento para el gobierno interior del Congreso General. 23 de diciembre de 1824.

En su artículo 17, este Reglamento señalaba que el día último de cada mes cada Cámara elegiría de entre sus respectivos miembros un presidente y un vicepresidente, mismos que tendrían el título de "Excelencia" en la correspondencia de oficio.

El presidente de cada Cámara tenía señaladas las siguientes obligaciones:

- Abrir y cerrar las sesiones a la hora señalada en el Reglamento
- Cuidar que tanto los legisladores como los espectadores, observaran orden, compostura y silencio.
- Dar curso a los oficios que fueran remitidos por la otra Cámara, por los secretarios del despacho o por las legislaturas de los estados.
- Determinar los asuntos que debían discutirse, dando preferencia a los de utilidad general, a no ser que por moción de algún legislador, la Cámara acordara dar preferencia a otro expediente particular.
- Conceder la palabra en pro y en contra a los miembros de la Cámara en el turno en que lo solicitaran.
- Llamar al orden al que faltare, “ya por sí o excitado por algún individuo de la Cámara”.
- Firmar las actas de las sesiones cuando fueran aprobadas, así como las leyes y decretos enviados a la colegisladora o al ejecutivo para su publicación.

- Nombrar las comisiones cuyo objeto fuera de “mera ceremonia”.
- Anunciar, a través de los secretarios, al finalizar cada sesión, los asuntos que debían tratarse en la siguiente.
- Citar a sesión extraordinaria cuando ocurriera algún motivo grave, ya por sí, excitado por el gobierno o por el presidente de la otra Cámara”.

Cada Cámara nombraba el número de secretarios que juzgara necesarios para el mejor despacho de los negocios y éstos, en la correspondencia de oficio, recibían también el tratamiento de “Excelencia”.

El artículo 33 prescribía que las sesiones debían ser públicas, que debían comenzar a las diez de la mañana y durar cuatro horas, pudiendo prolongarse por acuerdo expreso de la Cámara a petición de cualquiera de sus miembros.

Para tratar los asuntos que exigieran reserva, los lunes y jueves había sesión secreta, misma que debía dar comienzo a la una de la tarde.

Los diputados y senadores tendrían el tratamiento de “Señoría” en las comunicaciones de oficio.

En su artículo 53, se señalaba que debían nombrarse comisiones permanentes y especiales.

Las comisiones permanentes eran las de puntos constitucionales, la de gobernación, la de relaciones exteriores, la de hacienda, la de crédito público, la de justicia, la de negocios eclesiásticos, la de guerra y marina, la de industria agrícola y fabril, la de libertad de imprenta, la de policía interior y la de peticiones.

Cada Cámara podía aumentar o disminuir el número de estas comisiones, según lo creyera conveniente. Las comisiones especiales eran clasificadas conforme la urgencia o calidad de los negocios.

Las comisiones se componían de tres legisladores y este número podía llegar hasta cinco, por acuerdo expreso de cada Cámara.

Los 198 artículos que integraban este Reglamento, se encontraban comprendidos en los siguientes capítulos:

- I. De la instalación de las Cámaras.
- II.. De la presidencia.
- III. De los secretarios.
- IV. De las sesiones.
- V. De la iniciativa de las leyes.

VI. De las comisiones

VII. De las discusiones

VIII. De la revisión de las leyes.

IX. De las votaciones.

X. De la expedición de las leyes.

XI. Del gran jurado.

XII. Ceremonial.

XIII. De la guardia.

XIV. De la tesorería del Congreso.

XV. De las galerías.

**F. Ley de Declaración de Facultades del Actual Congreso
General para hacer alteraciones en la Constitución.
2 de mayo de 1835.**

En su primer artículo, esta ley señalaba que por voluntad de la nación, en el Congreso residían todas las facultades extraconstitucionales para hacer en la constitución de 1824 todas las modificaciones que creyera convenientes para el bien de la nación, sin las “trabas y moratorias” que la misma prescribía.

El artículo segundo decía: “El Congreso se prefija por límites de dichas facultades, las que detalla el artículo 171 de la mencionada Constitución”.

El mencionado artículo 171 de la Constitución de 1824 señalaba que jamás podrían ser reformados los artículos de la misma y del Acta Constitutiva que establecían la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y los estados.

**G. Ley de Declaración acerca de la reunión de las Cámaras.
9 de septiembre de 1835.**

En el concepto de Moisés Ochoa Campos, esta ley tuvo una enorme importancia, porque estableció en su artículo 1: El Congreso General se declara investido por la nación de amplias facultades aún para variar la forma de gobierno y constituirlo de nuevo.

En otra de sus disposiciones, esta ley señalaba que el Congreso General continuara reuniéndose en sesión conjunta de las dos Cámaras en el local de la de diputados y que el presidente y los secretarios de la misma Cámara debían continuar en sus cargos para renovar los mismos y el de vicepresidente.

H. Ley de Atribuciones del Congreso General reunido, y otras Declaraciones Consiguientes. 22 de septiembre de 1835.

El artículo primero de esta ley disponía que “El Congreso General, reunido como lo previene la ley de 9 de septiembre del presente año, ha resumido todas las atribuciones, así comunes como peculiares de cada cámara, quedando suspensos los artículos de la acta constitutiva, de la Constitución general y del reglamento interior del Congreso, en la parte en que previenen o suponen la división de las cámaras”.

En otra de sus disposiciones señalaba que las dudas que se presentasen a consecuencia de esa suspensión de división de cámaras, serían resueltas en forma económica y, llegado el caso, mediante ley o decreto.

En su artículo tercero, la ley prescribía que las resoluciones del Congreso General, en tanto permaneciera reunido, serían comunicadas al gobierno firmadas por el presidente y dos secretarios.

I. Ley acerca de Sesiones y Votaciones del Congreso General, hora de comenzarse aquellas, y número de Representantes necesario para éstas. 26 de marzo de 1836.

Esta norma jurídica dispuso que las sesiones del Congreso General darían inicio a la hora fijada por el reglamento con los representantes que en ese momento se encontraran presentes.

Si no existía quórum, debía darse lectura a los asuntos y discutirse los mismos, pero aunque se encontrasen suficientemente discutidos no podían ser votados hasta que se encontrase reunida la mitad más uno de los legisladores.

En caso de que se tratara de asuntos puramente económicos, la votación debía llevarse a cabo cuando se encontrara reunida la tercera parte del total de los integrantes del Congreso General.

J. Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional. 29 de octubre de 1840.

El Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional, en su artículo segundo disponía que la Gran Comisión de cada Cámara debía nombrar de entre sus miembros, por mayoría absoluta de votos, doce diputados y ocho senadores del estado secular para constituir ese cuerpo colegiado.

La lista de los elegidos por la gran comisión de cada Cámara debía ser presentada a la aprobación de las Cámaras respectivas al día siguiente de la apertura de las primera sesiones de cada bienio constitucional.

Una vez que la Cámara aprobara la lista, se insacaría de la misma a tres legisladores que integrarían la sesión del Gran Jurado y otro que no tendría derecho de voto pero que sería el secretario de la misma.

En este ordenamiento se reglamentaba la forma en que serían substanciadas las acusaciones contra funcionarios implicados en algún delito, señalándose los procedimientos que debía seguir la sesión del Gran Jurado.

K. Reglamento provisional para gobierno de la diputación permanente. 30 de marzo de 1844.

Este reglamento fue sancionado por el Gral. Valentín Canalizo, Presidente Interino de la República y constaba únicamente de diez artículos.

El primero de ellos disponía que al nombrar las Cámaras a los miembros de la diputación permanente, los senadores nombrarían tres suplentes y cuatro los diputados para cubrir las faltas de los mismos, ya fueron temporales o permanentes.

Al día siguiente de clausurarse cada período de sesiones, debían reunirse en el local de la Cámara de Diputados los propietarios

nombrados para integrar la diputación permanente. Si alguno de ellos faltara se debía llamar al suplente que correspondiera.

Entre ellos debían elegir un presidente y un secretario, comunicándolo al gobierno mediante un oficio, para que fuera publicado en el Diario Oficial y comunicado a las asambleas departamentales a través de los gobernadores.

El artículo 5 señalaba que habría una comisión permanente de policía y las demás especiales que acordara la diputación.

La diputación permanente tenía las siguientes atribuciones:

- Dar o negar a los individuos del Congreso licencia para ausentarse de la capital estando las cámaras en receso.

- Aprobar sus presupuestos y los de sus respectivas secretarías.

Esta diputación contaba con un libro de actas de sus sesiones y el secretario debía cuidar de los expedientes, mismos que entregaría por inventario, junto con dicho libro, a los secretarios que se nombraran al abrirse el período inmediato.

L. Reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión. 4 de diciembre de 1857.

Este reglamento fue, según el maestro Ochoa Campos, una de las reglamentaciones internas del Congreso más extensa y detallada. “A tal grado fue prolijo, que se hizo necesario dividirlo en secciones, capítulos y artículos, para su mayor claridad”.⁷⁴

Pese a que el 17 de diciembre de 1857 fue disuelto el Congreso de Unión a consecuencia de haberse pronunciado la guarnición por el Plan de Tacubaya, este reglamento ... “rigió hasta el 20 de diciembre de 1897, fecha en que se expidió, por el Congreso, otro reglamento”...⁷⁵

En total, constaba de 258 artículos, integrados como señalo a continuación:

Sección Primera

De la organización de la Cámara

Capítulo I. De las juntas preparatorias

Capítulo II. De las instalación de la Cámara y de la apertura y clausura de sesiones

⁷⁴ idem. p. 51.

⁷⁵ op. cit. supra nota 35 p. 244

Capítulo III. De la Presidencia y Vicepresidencia

Capítulo IV. De los Secretarios

Capítulo V. De las Comisiones

Capítulo VI. Del tratamiento al Congreso y sus miembros

Capítulo VII. Del Ceremonial

Capítulo VIII. De la Guardia

Sección Segunda

De las sesiones

Capítulo I. De la naturaleza de las sesiones.

Capítulo II. De la asistencia de los diputados y penas a los que falten.

Capítulo III. De la asistencia de la Secretarios del Despacho.

Sección Tercera

De las leyes

Capítulo I. De la Iniciativa

Capítulo II. De los dictámenes de Comisión

Capítulo III. De las discusiones

Capítulo IV. De las votaciones.

Capítulo V. Del ejercicio de la facultad del Ejecutivo para opinar sobre los proyectos de ley.

Capítulo VI. De las dispensas de trámite.

Capítulo VII. De las adiciones y modificaciones.

Capítulo VIII. De la formación de las leyes.

Sección Cuarta

De los asuntos económicos

Capítulo I. De su naturaleza.

Capítulo II. De sus trámites.

Sección Quinta

Del Gran Jurado

Capítulo I. De su organización.

Capítulo II. De las personas sujetas al Gran Jurado.

Capítulo III. De la manera de proceder del Gran Jurado.

Sección Sexta

De varias facultades constitucionales cometidas al Congreso

Capítulo Unico. De la manera de ejercerlas.

Sección Séptima

De la Diputación Permanente

Capítulo I. De su nombramiento e instalación.

Capítulo II. De sus atribuciones y deberes.

Capítulo III. De su régimen interior.

M. Reglamento para el gobierno interior del Congreso. 20 de diciembre de 1897.

Promulgado por el presidente Porfirio Díaz, este reglamento establecía en su artículo primero que cada año, el Congreso tendría dos periodos de sesiones ordinarias; el primero de ellos del 16 de septiembre al 15 de diciembre y el segundo del primero de abril al día último de mayo.

El presidente y vicepresidente de cada Cámara eran electos el último día útil de cada mes, durante los periodos de sesiones.

El presidente tenía las siguientes obligaciones:

- Abrir y cerrar las sesiones a las horas señaladas por el reglamento.
- Cuidar que los legisladores y los espectadores guardaran orden y silencio.
- Dar curso reglamentario a los negocios y dictar los trámites que debían recaer en los asuntos con que se diera cuenta a la Cámara.
- Determinar qué asuntos debían ponerse a discusión, prefiriendo los de utilidad general.
- Conceder la palabra alternativamente, en pro y en contra, en el turno que la solicitaran los legisladores.
- Dictar todos los trámites que exigiera el orden de la discusión de los negocios.
- Declarar después de las votaciones, por conducto de uno de los secretarios, aprobadas o desechadas las mociones o proposiciones a que se refirieran las mismas.
- Llamar al orden, por sí o a excitativa de algún legislador, al que faltara a él.

- Firmar las actas de las sesiones una vez que fuesen aprobadas, así como las leyes que pasaran a la legisladora o al Ejecutivo para su publicación.
- Nombrar las comisiones de mera ceremonia.
- Anunciar a través de los secretarios, al finalizar cada sesión, los asuntos que debían tratarse en la siguiente y ordenar que la secretaría diera dicho aviso a cada uno de los Ministerios.
- Citar a sesión extraordinaria cuando ocurriera algo grave, por sí, por excitativa del Ejecutivo o del Presidente de la otra Cámara.

Cada Cámara debía nombrar comisiones permanentes y especiales para examinar e instruir los negocios, hasta ponerlos en estado de resolución.

Las comisiones permanentes, conforme a los artículos 68 y 69 de este reglamento eran las que a continuación enumero:

- Gran Comisión
- Puntos Constitucionales
- Relaciones Exteriores

- **Gobernación**
- **Justicia**
- **Instrucción Pública**
- **Hacienda**
- **Crédito Público**
- **Guerra**
- **Marina**
- **Fomento**
- **Comunicaciones y Obras Públicas**
- **Peticiones**
- **Instructora**
- **Secciones del Gran Jurado**

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

Cada una de las Cámaras del Congreso podía nombrar las comisiones especiales que considerara convenientes, cuando así lo exigiera la urgencia y calidad de los negocios.

En la Cámara de Diputados, la Gran Comisión era integrada por un miembro de cada estado y cada territorio y otro por el Distrito Federal.

En el Senado, se componía de un senador por cada estado y otro por el Distrito Federal.

Las comisiones se integraban con tres miembros propietarios y un suplente, y su número podría aumentarse por acuerdo expreso de la Cámara correspondiente.

El penúltimo día del primer período de sesiones, la Cámara de Diputados nombraba en escrutinio secreto y mayoría de votos la Comisión de Presupuestos y Cuentas, compuesta por cinco legisladores.

La Comisión Inspector de la Contaduría Mayor era nombrada por la Cámara de Diputados en la segunda sesión ordinaria del primer periodo de cada Congreso y duraba en su encargo todo el tiempo de la Legislatura.

El reglamento clasificaba las sesiones de las Cámaras en ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas y permanentes.

Las ordinarias se celebraban durante los periodos constitucionales todos los días útiles, eran públicas y comenzaban por lo general a las tres de la tarde, teniendo una duración hasta de cuatro horas. Podían ser prorrogadas por disposición del Presidente de la Cámara o por iniciativa de algún legislador.

Las sesiones de los miércoles de cada semana era destinadas a tratar preferentemente negocios de particulares, aunque después podían ocuparse de asuntos públicos.

Después de la sesión pública, los lunes había sesión secreta para despachar los asuntos económicos de la Cámara u otros que exigiesen reserva.

Si fuera de ese día ocurría algún asunto de los tratados en sesión secreta, podría haber sesión extraordinaria por disposición del Presidente de la Cámara, a moción de alguno de sus miembros o por indicación del Presidente de la colegisladora o el Ejecutivo.

Las sesiones extraordinarias se verificaban fuera de los periodos constitucionales, dentro de los mismos en los días feriados o bien

cuando debían reunirse las Cámaras para tratar la licencia, renuncia o falta temporal o absoluta del Presidente de la República.

Por mayoría de votos de sus miembros, las Cámaras podían constituirse en sesión permanente para tratar los asuntos a que se refiriera el acuerdo relativo.

Por lo que hace a la Comisión Permanente, el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que hubieran sido electos para integrarla, debían reunirse en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados para elegir, por mayoría de votos, un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios.

Para el despacho de los negocios de su competencia, la Comisión Permanente debía nombrar, a propuesta de la mesa y por mayoría de votos, el mismo día de su instalación, los siguientes comisiones:

- De Relaciones Exteriores
- De Gobernación
- De Justicia e Instrucción Pública
- De Fomento
- De Comunicaciones y Obras Públicas

- De Guerra y Marina
- De Hacienda y Crédito Público
- De Puntos Constitucionales

Este reglamento constaba de 199 artículos y un transitorio que señalaba que el mismo comenzaría a regir a partir del primero de septiembre de 1898.

Los capítulos en que se dividía eran los siguientes:

- 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 leyes
- De las votaciones
- De la fórmula para la expedición de las leyes
- De la Comisión Permanente
- Ceremonial
- De la Tesorería del Congreso
- De las galerías

N. Decreto del Gral. Venustiano Carranza respecto del reglamento interior de la Cámara de Diputados. 17 de noviembre de 1916.

Contenido en once artículos, este decreto reglamentó los trabajos de instalación de Constituyente de Querétaro y fue dado por Carranza el 27 de octubre de 1916.

Tuvo como fundamento el artículo tercero del decreto de 19 de septiembre de 1916 por el cual se convocó a la elección del Congreso Constituyente.

En su artículo primero se citaba a los diputados electos a las diez de la mañana del 20 de noviembre de ese año y se fijaban las bases para la elección de la mesa directiva del Congreso Constituyente en su fase de calificación electoral.

En los siguientes artículos se regulaba lo relativo al nombramiento de dos comisiones, una que debía “rendir dictamen sobre la legitimidad del nombramiento de todos los miembros del Congreso” y otra que examinaría las credenciales de los miembros de la primera.

La calificación de la elección de los diputados al Congreso Constituyente debía culminar a más tardar el 30 de noviembre y de inmediato debía procederse a la elección de la mesa que presidiría dicho Congreso.

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

El artículo 10, señalaba que concluida la protesta de los diputados, el presidente haría la siguiente declaración: “El Congreso

Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, convocado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, en decreto de 19 de septiembre próximo pasado, queda hoy legítimamente constituido”.

Para poner en marcha los trabajos del Congreso Constituyente, ante la presencia de Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo, el presidente del Congreso debía declarar: “El Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, abre hoy, primero de diciembre de mil novecientos dieciséis el período único de sus sesiones”.

Fue publicado en el Diario Oficial del 17 de noviembre de 1916.

O. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 20 de marzo de 1934. Sus reformas.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934, este reglamento, compuesto por 214 artículos y dos transitorios, es el que a la fecha se encuentra vigente.

Consta de 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

- Transitorios

La lectura de este texto evidencia su desvinculación con la realidad jurídica del país y la necesidad de su reforma para actualizarlo.

Por ejemplo, en su primer artículo señala que el Congreso tendrá cada año un período de sesiones ordinarias, mientras que en el artículo 65 constitucional se prevén dos períodos ordinarios de sesiones.

De igual forma, con la desaparición, en 1993, de la autocalificación de las elecciones para diputados federales, ha quedado desactualizado el primer capítulo del reglamento.

Para elegir presidente y vicepresidentes de la mesa directiva de cada Cámara, el artículo 15 señala que el último día útil de cada mes, durante los períodos de sesiones, serán electos un presidente y dos vicepresidentes que tomarán posesión de sus respectivos cargos en la sesión siguiente a su designación.

Estos nombramientos se deben comunicar a la otra Cámara, al Poder Ejecutivo y a la Suprema Corte.

El artículo 21 le impone al Presidente las siguientes obligaciones:

- a) Abrir y cerrar las sesiones a las horas que señala el Reglamento.
- b) Cuidar que los legisladores y los espectadores guarden orden y silencio.
- c) Dar curso reglamentario a los negocios y dictar los trámites que deban recaer en los asuntos con que se dé cuenta a la Cámara.
- d) Determinar qué asuntos deben ponerse a discusión, prefiriendo los de utilidad general; a no ser que, por moción de algún miembro de la Cámara, ésta acuerde dar preferencia a otro negocio.
- e) Conceder la palabra, alternativamente, en contra y en pro, a los legisladores, en el turno en que la soliciten.
- f) Dictar todos los trámites que exija el orden de la discusión de los negocios.
- g) Declarar, después de tomadas las votaciones por conducto de uno de los Secretarios, aprobadas o desechadas las mociones o proposiciones a que éstas se refieran.
- h) Llamar al orden, por sí o por excitativa de algún legislador, al que faltare a él.

- i) Firmar las actas de las sesiones una vez que se aprueben, así como las leyes que se remitan a la legisladora para continuar el proceso legislativo y las que se comuniquen al Ejecutivo para su publicación.
- j) Nombrar las comisiones cuyo objeto sea de ceremonia.
- k) Anunciar, por conducto de los Secretarios y al principio de cada sesión, los asuntos a tratar en ella y el orden del día de la siguiente.
- l) Firmar, en unión de los secretarios, los nombramientos o remociones de los empleados que acuerde la Cámara respectiva.
- m) Firmar los nombramientos o remociones que haga la Cámara de Diputados de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- n) Citar a sesiones extraordinarias, cuando ocurriere algo grave, ya por sí, por excitativa del Ejecutivo o del Presidente de la otra Cámara.
- o) Declarar que no hay quórum cuando es visible su falta, o hacer que la Secretaría pase lista cuando aquel sea reclamado por algún legislador.

p) Excitar a cualquiera de las Comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido cinco días después del que se les turnó el asunto y, si no fuera suficiente, emplazarla para día determinado y si ni así presenta el dictamen, proponer a la Cámara que se pase a otra comisión.

q) Obligar a los representantes ausentes a concurrir a las sesiones, por los medios que juzgue más convenientes, en los casos en que se trate asuntos de interés nacional.

Por su parte, los Secretarios y Prosecretarios, en su caso, tienen señaladas las siguientes obligaciones en el artículo 25:

a) Pasar lista para formar el registro de asistencia.

b) Extender las actas de las sesiones, firmarlas después de aprobadas y consignarlas bajo su firma en el libro respectivo.

c) Firmar las leyes, acuerdos y demás disposiciones y documentos que expidan las Cámaras.

d) Cuidar que se impriman y circulen con toda oportunidad entre los diputados y senadores los dictámenes de las comisiones y las iniciativas que los motiven. Estos documentos deben remitirse también al Ejecutivo.

- e) Cuidar que las actas de las sesiones queden escritas y firmadas en el libro correspondiente al día siguiente de haber sido aprobadas.
- f) Presentar a la Cámara respectiva el día primero de cada mes y en la primera sesión de cada período, un estado que exprese el número y asunto de los expedientes que se hubieran pasado a las Comisiones, el de los que hayan sido despachados y el de aquellos que queden en poder de las Comisiones.
- g) Recoger las votaciones
- h) Dar cuenta, previo acuerdo del Presidente de la Cámara, de los asuntos en cartera, en el orden señalado por el reglamento.
- i) Asentar y firmar en todos los expedientes los trámites que se le dieren y las resoluciones que sobre ellos se tomaren, expresando la fecha de cada uno y cuidando de que no se alteren ni enmienden las proposiciones o proyectos de ley una vez entregados a la Secretaría.
- j) Llevar un libro en que se asienten, por orden cronológico y a la letra, las leyes que expida el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados o la de Senadores, debiendo ser autorizadas por el Presidente y un Secretario de la Cámara respectiva.
- k) Firmar, en unión del Presidente, los nombramientos o las remociones de los empleados que hayan acordado las Cámaras respectivas y los nombramientos o remociones de los

empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda.

l) Inspeccionar el trabajo de la Oficialía Mayor y oficinas de la Secretaría.

m) Cuidar la impresión y distribución del Diario de los Debates.

El reglamento clasifica a las sesiones de las Cámaras en ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas y permanentes.

Ordinarias son las que se celebran durante los días hábiles de los periodos constitucionales; extraordinarias las que se celebran fuera de los periodos constitucionales o, dentro de ellos, en los días feriados y permanentes las que se celebran con este carácter, por acuerdo expreso de los legisladores y a efecto de tratar un asunto previamente determinado.

En su artículo 65, este reglamento prescribe que para el despacho de los negocios en cada Cámara se nombrarán Comisiones Permanentes y Especiales, con el objeto de que examinen e instruyan los asuntos hasta ponerlos en estado de resolución.

Las Comisiones Permanentes previstas en el reglamento son las siguientes:

- Agricultura y Fomento

- **Asistencia Pública**
- **Aranceles y Comercio Exterior**
- **Asuntos Indígenas**
- **Bienes y Recursos Nacionales**
- **Colonización**
- **Comercio Exterior e Interior**
- **Corrección de Estilo**
- **Correos y Telégrafos**
- **Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito**
- **Defensa Nacional**
- **Departamento del Distrito Federal**
- **Economía y Estadística**

- Educación Pública
- Ejidal
- Ferrocarriles
- Fomento Agrícola
- Fomento Cooperativo
- Gobernación
- Gran Comisión
- Hacienda
- Impuestos
- Industria Eléctrica
- Industrias
- Primera de Insaculación de Jurados

- **Segunda de Insaculación de Jurados**
- **Justicia**
- **Justicia Militar**
- **Marina**
- **Materiales de Guerra**
- **Migración**
- **Minas**
- **Obras Públicas**
- **Pesca**
- **Petróleo**
- **Planeación del Desarrollo Económico y Social**
- **Previsión Social**

- **Puntos Constitucionales**
- **Reglamentos**
- **Recursos Hidráulicos**
- **Relaciones Exteriores**
- **Salubridad**
- **Sanidad Militar**
- **Seguros**
- **Servicio Consular y Diplomático**
- **Tierras Nacionales**
- **Trabajo**
- **Turismo**
- **Vías Generales de Comunicación**

La Comisión Revisora de Credenciales se considera ordinaria; la de Administración debe elegirse y renovarse cada año, al igual que la Inspectoría de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El artículo 184 dispone que cada Cámara tendrá un órgano oficial denominado "Diario de lo Debates", en el que debe publicarse la fecha y el lugar en que se verifique la sesión, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se dé lectura.

Los documentos de las sesiones secretas y las discusiones habidas durante las mismas no deben ser publicadas.

Este reglamento ha sufrido diferentes reformas. La primera de ellas fue al artículo 46 y tuvo lugar el mismo año de su publicación, el 21 de noviembre de 1934.

En diciembre de 1935 fue reformado el artículo 177.

En 1937, el 16 de octubre, fueron reformados los artículos 13, 23, 28, 31, 51, 65, 66, 68, 69, 72, 76, 84, 172 y 204, así como el 177 por segunda ocasión.

Las anteriores reformas quedaron sin efecto por el decreto publicado en el Diario Oficial de primero de noviembre de 1937, que decía: "Se deroga el decreto que modifica el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos aprobado por la XXXVI Legislatura en sesión del 30 de

diciembre de 1935 y publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de octubre actual, quedando en vigor las disposiciones contenidas en el Reglamento publicado el 20 de marzo de 1934”.

El 27 de enero de 1940 se reformaron sus artículos 28, 61, 66, 72 fracción IV y 84.

Por decreto de fecha 21 de diciembre de 1957 se adicionó el artículo 190 para permitir a los supervivientes del Congreso Constituyente ocupar, sin voz ni voto, curules en los salones de sesiones de cada Cámara del Congreso.

Los artículos 3, 5, 6 y 14 del Reglamento se reformaron por virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1963.

El 21 de octubre de 1966 fueron reformados los artículos 89, 94, 176 y 179 del Reglamento.

P. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 25 de mayo de 1979.

Esta ley constituye el antecedente inmediato de la vigente, que fue publicada el 20 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

Constaba de 120 artículos y dos transitorios, estructurados de la siguiente forma:

Título Primero

Del Congreso General

Título Segundo

De la Cámara de Diputados

Capítulo I

Del Colegio Electoral

Sección Primera

De la calificación de las elecciones

Sección Segunda

De la instalación de la Cámara

Sección Tercera

Del recurso de reclamación

Capítulo II

De la mesa directiva

Sección Primera

De la integración

Sección Segunda

De la presidencia

Sección Tercera

De la secretaría

Capítulo III

De los grupos parlamentarios

Sección Primera

De la integración de los grupos parlamentarios

Sección Segunda

De las diputaciones y la Gran Comisión

Capítulo IV

De las comisiones y comités

Título Tercero

De la Cámara de Senadores

Capítulo I

Del Colegio Electoral

Capítulo II

De la constitución de la Cámara de Senadores

Capítulo III

De la mesa directiva

Capítulo IV

De las comisiones

Capítulo V

De la Gran Comisión

Título Cuarto

De la Comisión Permanente

Transitorios

Por lo que toca a la mesa directiva de la Cámara de Diputados, el artículo 28 de la ley establecía que debía integrarse con un presidente, cinco vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios.

Por mandato de esta ley, el Presidente de la Mesa Directiva haría respetar el fuero constitucional de los miembros de la Cámara y velaría por la inviolabilidad del recinto parlamentario, teniendo las siguientes atribuciones:

- a) Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno
- b) Dar curso reglamentario a los negocios y dictaminar los trámites que debían recaer en los asuntos con que se diera cuenta a la Cámara.
- c) Conducir los debates y las deliberaciones del Pleno.
- d) Complimentar el orden del día para las sesiones, tomando en consideración las proposiciones de la Gran Comisión y de los Grupos Parlamentarios.
- e) Requerir a los diputados faltistas a concurrir a las sesiones de la Cámara y proponer, en su caso, las medidas o sanciones correspondientes.
- f) Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello.
- g) Solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los legisladores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios.
- h) Firmar con los secretarios y, en su caso, el Presidente de la Cámara colegisladora, las leyes, decretos y reglamentos expedidos por la Cámara o el Congreso.

- i) Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara.
- j) Presidir las sesiones del Congreso General.
- k) Representar a la Cámara ante la legisladora y en las ceremonias a las que concurrieran los titulares de los otros poderes de la Federación.

En su artículo 36, imponía a los secretarios o prosecretarios en funciones las siguientes obligaciones:

- a) Auxiliar al Presidente en el desempeño de sus funciones
- b) Comprobar al inicio de las sesiones la existencia del quórum requerido.
- c) Extender las actas de las sesiones, firmarlas después de ser aprobadas por la Cámara y asentadas bajo su firma en el libro respectivo.
- d) Rubricar las leyes, acuerdos y demás disposiciones o documentos expedidos por la Cámara o el Congreso.
- e) Leer los documentos listados en el orden del día.

- f) Cuidar que las iniciativas y los dictámenes objeto de debate se imprimieran y circularan con toda oportunidad entre los diputados.
- g) Recoger y computar las votaciones, y proclamar sus resultados por disposición del Presidente de la Mesa Directiva.
- h) Abrir, integrar y actualizar los expedientes para los asuntos recibidos por la Cámara y firmar las resoluciones que sobre los mismos se dictaran.
- i) Cuidar que las actas de las sesiones quedaran escritas y firmadas en el libro correspondiente.
- j) Dar cuenta, previo acuerdo del Presidente de la Cámara, con los asuntos en cartera, en el orden que prescribían las disposiciones reglamentarias.
- k) Asentar y firmar en todos los expedientes los trámites que se dieran a las resoluciones tomadas sobre ellos.
- l) Llevar un libro en que se asentaran por orden cronológico y textualmente las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras.
- m) Coordinar sus labores con las realizadas por la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.

n) Vigilar la impresión y distribución del Diario del los Debates de la Cámara de Diputados.

Los grupos parlamentarios son definidos en esta ley como las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en la Cámara.

Para la constitución de un grupo parlamentario, la ley señalaba que lo debían integrar cuando menos cinco diputados y debían presentar los siguientes documentos a la mesa directiva de la Cámara:

- Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de los integrantes.
- Nombre del diputado electo como líder del grupo parlamentario.

Dicha documentación debía ser entregada en la sesión inicial del primer período ordinario de sesiones de cada legislatura.

Las comisiones de la Cámara de Diputados, por virtud de esta ley, podrían ser de dictamen legislativo, de vigilancia, de investigación y jurisdiccionales.

Las de dictamen legislativo y la de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda se constituían con carácter definitivo y funcionaban

para toda una legislatura, eran denominadas “ordinarias” para efectos de la ley.

Las comisiones de investigación y las jurisdiccionales eran constituidas transitoriamente y conocían específicamente los hechos que motivaran sus integración.

Esta ley preveía las siguientes comisiones ordinarias:

- De Gobernación y Puntos Constitucionales
- De Marina
- De Patrimonio y Fomento Industrial
- De Agricultura y Recursos Hidráulicos
- De Asentamiento Humanos y Obras Públicas
- De Salubridad y Asistencia
- De Reforma Agraria
- De Pesca

- De Programación, Presupuesto y Cuenta Pública
- De Hacienda y Crédito Público
- De Comercio
- De Comunicaciones y Transportes
- De Educación Pública
- De Trabajo y Previsión Social
- De Turismo
- De Justicia
- De Defensa Nacional
- Del Distrito Federal
- De Energéticos
- De Seguridad Social

- De Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias

Las comisiones se integraban por regla general con 17 diputados procurando que en ellas se encontrasen representados los diferentes grupos parlamentarios.

La competencia de las comisiones ordinarias derivaba de su denominación, en correspondencia con las áreas respectivas de la administración pública federal.

La Comisión de Reglamento, Régimen y Prácticas Parlamentarias estaba constituida con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria, debía tener representantes de todos los grupos parlamentarios y tenía a su cargo las siguientes actividades:

- Preparar los proyectos de ley o decreto, para adecuar y perfeccionar las normas de las actividades camerales.
- Impulsar y realizar los estudios relativos a las disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.
- Desahogar las consultas respecto de la aplicación e interpretación de la ley orgánica del Congreso, reglamentos, prácticas y usos parlamentarios.

Además de las comisiones, se encontraba previsto en la ley la existencia de tres comités, el de Administración, el de Biblioteca y el de Asuntos Editoriales.

Por lo que toca a la mesa directiva de la Cámara de Senadores, en el artículo 77 se señalaba que ésta debía integrarse con un presidente y dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios.

El artículo 83 señalaba las siguientes atribuciones al Presidente de la Mesa Directiva:

- a) Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del pleno.
- b) Dar curso a los asuntos y determinar los trámites que debían recaer en aquellos con que se diera cuenta a la Cámara.
- c) Conducir los debates y las deliberaciones de la Cámara.
- d) Cumplimentar el orden del día para las sesiones, tomando en cuenta las proposiciones de la Gran Comisión.
- e) Requerir a los senadores faltistas a concurrir a las sesiones y proponer medidas y sanciones para tal fin.
- f) Exigir e imponer orden al público asistente a las sesiones, cuando hubiere motivo para ello.

g) Solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios.

h) Firmar con los secretarios y, en su caso, con el Presidente de la Cámara colegisladora las leyes, decretos y reglamentos expedidos por la Cámara o el Congreso.

i) Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara.

j) Representar a la Cámara ante la colegisladora y en las ceremonias a las que concurrieran los titulares de los otros poderes de la federación.

A los secretarios y a los prosecretarios cuando los suplieran, la ley asignaba las obligaciones siguientes:

a) Auxiliar al Presidente en el desempeño de sus funciones.

b) Pasar lista a los senadores al inicio de las sesiones para comprobar el quórum.

c) Extender las actas de las sesiones, firmarlas después de ser aprobadas por el pleno y asentarlas bajo su firma en el libro respectivo.

- d) Rubricar las leyes, acuerdos y demás disposiciones o documentos expedidos por la Cámara o el Congreso.
- e) Leer los documentos listados en el orden del día.
- f) Cuidar que las iniciativas y dictámenes que fueron a ser objeto de debate se imprimieran y circularan con toda oportunidad entre los senadores.
- g) Recoger y computar las votaciones y proclamar sus resultados por disposición del Presidente de la Mesa Directiva.
- h) Abrir, integrar y actualizar los expedientes para los asuntos recibidos por la Cámara y firmar las resoluciones dictadas sobre los mismos.
- i) Cuidar que las actas de las sesiones quedaran escritas y firmadas en el libro correspondiente.
- j) Dar cuenta, previo acuerdo del Presidente de la Cámara, con los asuntos en cartera.
- k) Asentar en todos los expedientes los trámites que se les dieran a las resoluciones tomadas sobre ellos.
- l) Llevar un libro en que se registraran, por orden cronológico y textualmente, los decretos y acuerdos expedidos por el Senado.

m) Coordinar sus labores con las de la Oficialía Mayor del Senado.

n) Vigilar las impresión y distribución del Diario de Debates de la Cámara de Senadores.

o) Expedir, previa autorización del Presidente, las certificaciones solicitadas por los senadores.

Esta ley señalaba que en el Senado existirían 46 comisiones ordinarias, que serían las siguientes:

1. Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos
2. Aranceles y Comercio Exterior
3. Asistencia Pública
4. Asuntos Indígenas
5. Colonización
6. Comercio Interior
7. Corrección de Estilo

8. Correos y Telégrafos
9. Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito
10. Defensa Nacional
11. Departamento del Distrito Federal
12. Economía
13. Editorial
14. Educación Pública
15. Ferrocarriles Nacionales
16. Fomento Agropecuario
17. Fomento Cooperativo
18. Fomento Industrial
19. Gobernación

- 20. Hacienda**
- 21. Industria Eléctrica**
- 22. Insaculación de Jurados**
- 23. Justicia**
- 24. Justicia Militar**
- 25. Marina**
- 26. Medalla Belisario Domínguez**
- 27. Migración**
- 28. Minas**
- 29. Obras Públicas**
- 30. Patrimonio y Recursos Nacionales**
- 31. Pesca**

32. **Petróleo**
33. **Planeación del desarrollo económico y social**
34. **Previsión Social**
35. **Puntos Constitucionales**
36. **Reforma Agraria**
37. **Reglamentos**
38. **Relaciones**
39. **Salubridad**
40. **Sanidad Militar**
41. **Seguros**
42. **Servicio Consular y Diplomático**
43. **Tierras Nacionales**

44. Trabajo

45. Turismo

46. Vías de Comunicación

Como comisiones especiales se clasificaban las de Estudios Legislativos, la de Administración y la de Biblioteca.

El artículo 107 definía a la Comisión Permanente como el órgano de Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 108 se decía que ésta era compuesta por 29 miembros, de los cuales quince eran diputados y catorce senadores.

00781
30
24
Vol. 2

CAPITULO IV

PRINCIPALES CONTENIDOS Y PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA ACTUAL LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SU REFORMA DE 1994.

A. Iniciativa y dictamen

La iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos tuvo como antecedente inmediato el acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados, presentado al Pleno de la propia Cámara y aprobados en la sesión del 13 de mayo de 1992, a través del cual se convino la necesidad de actualizar el marco jurídico vigente del Congreso de la Unión e incorporar al mismo las prácticas parlamentarias ya acreditadas.

Durante el primer período ordinario del segundo año de sesiones de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, el primero de diciembre de 1992, el Diputado Miguel González Avelar, miembro del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y Presidente de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, presentó ante el Pleno de la misma una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En esa ocasión, el Diputado González Avelar, dijo ante sus compañeros que "... No tenemos ciertamente, y hay que lamentarlo, una

legislación interna de la Cámara que se distinga por su riqueza... Releyendo hace poco el documento que recoge las prácticas de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos de América, advertía que el libro que las contiene es del orden de 900 y tantas páginas. Nuestro Reglamento se agota en unas cuantas decenas de páginas. Igual puede decirse de las reglas que gobiernan el funcionamiento y la estructura del parlamento de la Gran Bretaña, y así de otros parlamentos cuya antigüedad, que en muchos casos se remonta a siglos, se ha venido acumulando paulatina y progresivamente, no como el fruto de la invención de algún legislador inspirado o iluminado, sino como resultado de la tarea persistente y constante de ir registrando las prácticas y los procedimientos parlamentarios que son los que verdaderamente convienen a esa Asamblea en particular”.⁷⁶

En su intervención el legislador manifestó que después de haber recibido la encomienda de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de proceder a la actualización de la Ley Orgánica del Congreso y, en su momento, del Reglamento respectivo, la Comisión encabezada por él se había abocado a la preparación de un dictamen con proyecto de decreto, no tan sólo de una iniciativa, ya que, según explicó sería una “paradoja procesal” que la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias elaborara una iniciativa que sería turnada a la misma para su análisis y dictamen.

El tres de diciembre del mismo año fue presentado al Pleno en primera lectura el “Dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, elaborado por la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

⁷⁶ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año II. No. 12, Diciembre 1º de 1993, p. 1125.

Toda vez que el dictamen se encontraba en proceso de impresión para ser distribuido a los diputados en el transcurso de esa sesión, su lectura fue dispensada.

Al inicio del dictamen, se señala que el mismo tuvo como origen una iniciativa presentada por los diputados Miguel González Avelar, Alejandro Ontiveros Gómez, Alvaro Salazar Lozano, Tomás Osorio Avilés, Mariano López Mercado, Sergio González Santacruz, Blanca Ruth Esponda Espinosa, Ricardo López Gómez, José Socorro Velázquez Hernández, Manuel Terrazas Guerrero, Héctor Ortiz Ortiz, José Alfonso Rivera Domínguez y Julieta Guevara Bautista para adicionar, reformar y derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso.

En el apartado de “Antecedentes”, el dictamen señalaba que “Una antigua y noble tradición acompaña la evolución de las normas relativas al Gobierno Interior del Congreso Mexicano, especialmente si consideramos que la primera de ellas fue el Reglamento que expidió el prócer José María Morelos, con fecha 11 de septiembre de 1813, cuyas disposiciones contenían las reglas a que habían de sujetarse los trabajos del Congreso de Chilpancingo. Consumada la Independencia Nacional, el Congreso expidió en dos años sucesivos, 1823 y 1824, sendos reglamentos para su Gobierno Interior, cuyas normas ordenaron y condujeron el ejercicio de las atribuciones del Poder Legislativo Federal prácticamente durante todo el siglo XIX. A finales de éste, el 1º de septiembre de 1898, comenzó a regir un nuevo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, cuya vigencia, salvo algunas reformas decretadas en octubre de 1916 para regular la instalación del Congreso Constituyente de Querétaro, y otras de septiembre de 1925, relativas a la prohibición de portar armas en el salón de sesiones, prolongó su

vigencia hasta la expedición del reglamento actualmente en vigor, que fue promulgado el 1º de marzo de 1934.”⁷⁷

Esta parte del texto reconocía la necesidad de actualizar y perfeccionar las reglas rectoras del ejercicio de las facultades constitucionales del Congreso y, particularmente, de la Cámara de Diputados.

Se destaca también que “No han faltado, ciertamente, esfuerzos valiosos para actualizar y enriquecer la legislación interna del Congreso, acompañándola a los cambios constitucionales y legales que se han dado en el curso del tiempo. Numerosos proyectos globales y parciales de reformas, tanto a la Ley Orgánica como al Reglamento han sido presentados al Pleno de la Cámara por las diversas fracciones parlamentarias; sin embargo, así lo considera la Comisión, la pretensión de hacer una obra acabada y a satisfacción de todos ha impedido consolidar, al menos, lo que era tarea impostergable: actualizar la legislación interna de la Cámara en consonancia con el orden jurídico constitucional”.⁷⁸

En el documento se señala que la Cámara había tenido que suplir la insuficiencia de sus normas internas mediante la aprobación de acuerdos parlamentarios que implantaran normas actualizadas para su vida interna y ampliaran los espacios de participación de los grupos partidistas.

De esta forma, existían acuerdos parlamentarios que no se habían integrado a la legislación interna del Congreso y un buen número de

⁷⁷ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año II. No. 14, Diciembre 3 de 1992, p. 1440.

⁷⁸ idem, p. 1441.

prácticas parlamentarias que habían acreditado su conveniencia, no se expresaban en el derecho legislado del órgano legislativo.

Por lo anterior, la Comisión presentó en el dictamen un conjunto de “Normas que garanticen el principio democrático de que las decisiones corresponden a las mayorías, pero que preserven también los derechos de las minorías y faciliten los acuerdos y consensos. Disposiciones, en suma, que valoren con igual peso derechos y obligaciones de los legisladores y que fortaleciendo la existencia de las fracciones partidistas, dignifiquen y hagan posible la tarea que el electorado confirió a cada uno de los diputados”.⁷⁹

En la parte del dictamen denominada “El proceso de actualización y reformas”, se hace mención a que desde su instalación al inicio de la LV Legislatura, la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias se había propuesto actualizar la Ley Orgánica del Congreso y posteriormente preparar un proyecto de Reglamento Interior de la Cámara de Diputados.

Para tal fin, se integraron diversas subcomisiones que examinaron diferentes apartados de la Ley y del Reglamento, para identificar los preceptos que debían adecuarse a las disposiciones constitucionales y legales vigentes relacionadas con la estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados.

Después de seis sesiones de trabajo, se consideró que se contaba ya con un texto debidamente actualizado, en el cual se incluyeron los acuerdos parlamentarios adoptados durante la LV Legislatura por la

⁷⁹ ibidem.

Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, incluyendo el que creó dicha Comisión.

A partir de lo anterior, los coordinadores de los diversos grupos parlamentarios expusieron los criterios generales de política sustentados por su fracción en cuanto a la organización y funcionamiento de la Cámara, así como específicamente lo relativo a la Ley Orgánica.

Se subraya en el documento que todos los miembros de la Comisión participaron y colaboraron constructivamente para la integración del proyecto.

Al describir las reformas, el dictamen hace mención a que las mismas se orientaron a tres aspectos fundamentales:

- “1) Adecuar este ordenamiento a lo dispuesto por la Constitución General de la República y por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.”
- “2) Incorporar en la Ley los acuerdos parlamentarios aprobados por la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, relacionados con su funcionamiento y organización internos.”
- “3) Ampliar y desarrollar los mencionados acuerdos, e incorporar prácticas parlamentarias deseables para un mejor funcionamiento de la Cámara y el Congreso”.⁸⁰

⁸⁰ idem.p. 1442.

La iniciativa propuso reformas, adiciones y modificaciones a 42 artículos de la Ley Orgánica.

Destacan entre las reformas propuestas, la del artículo 8º para regular la forma de realización de la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso, en la que, de acuerdo con el artículo 69 constitucional, debe asistir el Presidente de la República y presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

También regulaba la iniciativa todo lo relacionado con el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, reglamentación que perdió toda vigencia al eliminarse en 1993 el sistema de autocalificación electoral.

Se proponía que el artículo 26 fuera modificado en su contenido, porque la Constitución ya no hace referencia al trámite al que debía sujetarse el recurso de reclamación. De esta forma, se proponía derogar la Sección Tercera de la Ley, que hablaba de este recurso y que el mismo artículo 26, con la nueva redacción propuesta y el artículo 27 formaran parte de la Sección Segunda, referida a la instalación de la Cámara.

En el artículo 28 de la iniciativa se recogía la práctica parlamentaria a través de la cual la mesa directiva de la Cámara tiene un presidente y tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios funcionen en la misma.

La propuesta en relación con los artículos 30 y 31 precisaba las fechas de las sesiones previas a la iniciación de los períodos ordinarios de sesiones de cada Legislatura.

Se proponía adicionar un tercer párrafo al artículo 43, relacionado con la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que tendría por objeto dar corresponsabilidad a todos los grupos parlamentarios en el gobierno de la Cámara.

En la iniciativa, se proponía que al artículo 45 se incluyera la práctica, en materia de ministración de recursos para los grupos parlamentarios, de atender a la importancia cuantitativa de cada uno de ellos.

Se sugerían adiciones a los artículos 46 y 47 para introducir al primero una tercera fracción y para crear la figura de un vicepresidente de la Gran Comisión, así como para adecuar su contenido a la disposición del artículo 46 constitucional.

Diversas fracciones cambiaban su orden en la Ley, por ejemplo, la fracción III de la ley vigente pasaba a ser la fracción IV del artículo 51 del proyecto; la fracción IV del artículo 47 pasaba a ser la fracción II del artículo 51 en el proyecto y la fracción V del artículo 47 pasaba a ser la III del 51 en el proyecto de reformas.

Se proponía ordenar y depurar las Comisiones de la Cámara de Diputados, incluyendo algunas ya existentes.

El proyecto de artículo 51 se refería a la integración de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, así como a sus facultades.

Se precisaba en la iniciativa el número de diputados que podían formar parte de cada Comisión subrayando la pluralidad en su integración.

Se proponía en el proyecto de artículo 65 que el Tesorero de la Cámara rindiera un informe mensual al Comité de Administración para que éste informara trimestralmente a la Cámara acerca del estado de las finanzas.

Para dar cumplimiento a otro acuerdo parlamentario acreditado en la práctica, se proponía modificar los párrafos primero y segundo del artículo 66 para establecer que el quórum se podía comprobar mediante el registro previo de las firmas de los diputados.

Por lo que hace a las normas relativas al Senado de la República, la Comisión consideró que fuera esta Cámara quien las analizara y estudiara las modificaciones y adecuaciones que debían ser efectuadas en las disposiciones relativa a su funcionamiento y estructura internos.

El dictamen fue suscrito por el Presidente de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, Miguel González Avelar, por los secretarios de la misma, Alejandro Ontiveros Gómez, Sergio Cesar A. Jáuregui, Raymundo Cárdenas Hernández y Juan Gualberto Campos Vega, así como por los integrantes de la citada Comisión, los diputados José Alarcón Hernández, Raúl Burton Trejo, Alberto Carrillo Armenta, Hiram de Luis de León Rodríguez, Blanca Ruth Esponda Espinosa, Carlos González Durán, Armando Sergio González Santacruz, Julieta Guevara Bautista, Francisco Felipe Laris Iturbide, J. Armando Lazcano Montoya, Ricardo López Gómez, Mariano López Mercado, Jesús Madrazo Martínez de Escobar, Gloria Mendiola Ochoa, José Antonio Olvera Acevedo, Héctor Israel Ortiz

Ortiz , Tomás Osorio Avilés, Salomón Pérez Carrillo, Héctor Pérez Plazola, Alfonso Rivera Domínguez, Armando Romero Rosales, Alvaro Salazar Lozano, César Augusto Santiago Ramírez, Jaime Serrano Cedillo, Abraham Talavera López, Roderico Tapia Ruiz, Manuel Terrazas Guerrero, Salvador Valencia Carmona y José Socorro Velázquez Hernández.

B. Discusión y aprobación en la Cámara de Diputados.

El miércoles 4 de diciembre de 1992 tuvo lugar la segunda lectura del dictamen. En atención a que el mismo había sido ya impreso y distribuido a los diputados, su lectura fue dispensada.

El primero en hacer uso de la palabra fue el diputado Tomás Osorio Avilés, para fundamentar el dictamen, en su calidad de integrante de la Comisión que lo redactó.

En su intervención, el legislador manifestó a sus compañeros que “de aprobarse los cambios que se ponen a su consideración se lograrían dos objetivos: la adecuación de nuestra ley orgánica con preceptos de la Constitución General de la República y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la incorporación de prácticas parlamentarias al texto de la Ley que regula el trabajo de nuestra Cámara y que han hecho posible que el trabajo legislativo sea más ágil y más eficaz”.⁸¹

Durante su discurso, el diputado Osorio Avilés mencionó algunos ejemplos de cómo con las modificaciones propuestas la Ley

⁸¹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año II. No. 16, Diciembre 9 de 1992, p. 1672.

Orgánica adecuaría su contenido a disposiciones vigentes de la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales e incluiría en su texto prácticas parlamentarias ya en uso que habían acreditado su eficacia en el quehacer legislativo.

En su mensaje, argumentó en favor de cada una de las reformas y adiciones propuestas y finalizó diciendo que “Como miembro de la Comisión dictaminadora, anticipadamente solicito respetuosamente a todos ustedes, su voto aprobatorio al proyecto de decreto, que sólo representa el punto de partida de una tarea que esperamos sea permanente en el propósito de redoblar esfuerzos para continuar mejorando nuestra normatividad interna.”⁸²

Al término de esta intervención, el Presidente de la Mesa Directiva señaló que por acuerdo de los grupos parlamentarios, la discusión del dictamen se llevaría a cabo en lo general y en lo particular al mismo tiempo, votándose la iniciativa nominalmente en lo general y en lo particular en un solo acto.

A lo anterior se opuso el diputado Emilio Becerra González, quien argumentó que no era posible iniciar la discusión sobre reformas y actualización de la Ley Orgánica y en consecuencia del Reglamento de la Cámara violando ambos ordenamientos jurídicos.

Dijo que era inaceptable y merecía la protesta de los diputados. Añadió que, en su opinión, la Ley empezaba con muy malos augurios, ya que existían diversos artículos del Reglamento en contra de dicho acuerdo, por lo que se oponía terminantemente a él y pedía que se respetara el Reglamento.

⁸² idem, p. 1673.

En votación el Pleno de la Cámara acordó admitir el acuerdo para discutir en un solo acto en lo general y en lo particular el dictamen.

Para intervenir en el debate, se inscribieron los diputados Juan Campos Vega, Adolfo Kunz Bolaños, Manuel Terrazas Guerrero, Raymundo Cárdenas Hernández, Héctor Pérez Plazola, Alejandro Ontiveros Gómez, Carlos González Durán, Miguel González Avelar, Octaviano Alanís Alanís, Javier Centeno Avila, César Jáuregui Robles, Emilio Becerra González y Blanca Ruth Esponda Espinosa.

En su turno, el diputado Juan Campos Vega, del Partido Popular Socialista, dijo que para su grupo parlamentario era particularmente importante que después de muchos años se lograra modificar la Ley Orgánica del Congreso y se hubiera adquirido el compromiso de actualizar el Reglamento Interior, vigente desde 1934 y cuyo contenido no correspondía ya a la realidad.

Resaltó además dos aspectos que a su parecer resultaban sumamente positivos, el primero de ellos que la mesa directiva de la Cámara no sólo tuviera una composición multipartidista sino que la Presidencia fuera rotativa para cada uno de los grupos parlamentarios, y el segundo, que la Gran Comisión hubiera sido sustituida como órgano de gobierno de la Cámara de Diputados por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que responde a una Cámara plural.

Por lo anterior, el legislador manifestó que su grupo parlamentario votaría en lo general a favor del dictamen.

No obstante, el diputado Campos Vega hizo entrega al final de su intervención de dos propuestas por escrito, una para modificar el

artículo 28 y otra para modificar el artículo 64 del dictamen, a lo que el Presidente informó que todos las propuestas de modificación serían puestas a consideración de la Asamblea al término de la discusión.

Por su parte, el diputado Alfonso Kunz Bolaños, del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, señaló que la propuesta de Ley Orgánica era algo que estaba pendiente desde hacía mucho tiempo.

Añadió que por su participación en la Comisión respectiva, había tenido oportunidad de constatar el trabajo serio de sus integrantes, así como de presentar una serie de propuestas referidas a trece temas.

Manifestó también que el artículo 8º del dictamen merecía una mayor reflexión y un replanteamiento y que de presentarse en los términos en que se encontraba, su grupo parlamentario la votaría en contra.

Sin presentar una contrapropuesta específica, el diputado Kunz dijo que en su concepto 30 era una cantidad excesiva para el número de legisladores que debían integrar las Comisiones, ya que era “imposible trabajar con este número de personas”, por lo que, a reserva de discutirlo con mayor calma, 20 le parecía una cantidad “más que suficiente”.

Para concluir manifestó que los diputados de su partido votarían en lo general a favor del proyecto pero en contra del artículo octavo.

En seguida, hizo uso de la palabra el diputado Manuel Terrazas Guerrero, del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional,

quien manifestó que el grupo parlamentario de su partido votaría en favor de la iniciativa.

Señaló en su intervención: “Estamos convencidos de que el proyecto de dictamen introduce muy importantes innovaciones, muchas de ellas ya puestas en práctica, resultado de una Cámara de Diputados que ha inaugurado sus funciones ya casi hace un año y que ha venido trabajando con un esquema completamente distinto en muchos aspectos de la anterior; más democrática en su funcionamiento, indudablemente con modificaciones en su vida interna, que son de trascendencia y ahora se recogen en el proyecto de dictamen”⁸³

Resaltó que también votarían a favor de la iniciativa porque la misma sería el primer paso para una nueva Ley Orgánica y un nuevo Reglamento.

Propuso que la Comisión de Régimen, Reglamento y Practicas Parlamentarias debía iniciar las discusiones respecto a las reformas constitucionales de fondo que dieran como resultado una verdadera transformación del Congreso de la Unión y por supuesto de la Cámara de Diputados.

Por parte de la fracción del Partido de la Revolución Democrática, habló el diputado Raymundo Cárdenas Hernández, quien manifestó que el grupo parlamentario de su partido habría votado a favor del proyecto tanto en la general como en lo particular si el mismo se hubiese presentado al Pleno durante el anterior período ordinario de sesiones, como había sido acordado por los coordinadores de los seis grupos parlamentarios.

⁸³ idem. p. 1679.

Añadió que su fracción parlamentaria había hecho propuestas tendientes a democratizar el Congreso, como la representación proporcional y asegurada de todos los grupos parlamentarios en los órganos internos del Congreso; la desaparición de las diputaciones estatales; el establecimiento de mecanismos de presupuestación y reglamentación del ejercicio del gasto de las Cámaras; participación plural en la Comisión de Prensa de ambas Cámaras y la reglamentación de las comparencias de los funcionarios del Poder Ejecutivo.

En cuanto a la función propiamente legislativa, el diputado señaló que habían propuesto terminar con las prácticas que obstaculizan los trabajos de las Comisiones para emitir, en el término de Ley, las iniciativas que les son turnadas; regular el proceso legislativo de tal forma que salvo casos de urgencia comprobada, fuera obligatorio escuchar a los probables afectados en audiencias públicas y recabar las opiniones de especialistas en la materia; fortalecer al Instituto de Investigaciones Legislativas para brindar apoyo y asesoría a los trabajos realizados por las Comisiones y los grupos parlamentarios, así como que la asistencia y las votaciones nominales de los diputados en las sesiones fueran tomadas por medios electrónicos.

Después de un extenso razonamiento, el legislador expresó que su grupo parlamentario votaría en contra del párrafo del artículo octavo de la iniciativa que no permitía a los miembros del Congreso interpelar al Presidente de la República durante la lectura del informe señalado por el artículo 69 constitucional, pero que aprobarían el resto del dictamen.

Finalizó su mensaje proponiendo una adición al artículo 20 de la Ley, que dijera “Para la integración de estas Comisiones Dictaminadoras, se cuidará que estén representados presuntos diputados provenientes de los partidos políticos que en términos de la Ley participen en el Colegio Electoral”.

El diputado Héctor Pérez Plazola fue el encargado de fijar la posición del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

Inició su alocución señalando que su partido apoyó la forma de discusión del dictamen basado en lo señalado por el artículo 97 del Reglamento, que en su segunda parte dice que cuando un dictamen conste de un solo artículo, se discutirá de una vez en lo general y particular, y el dictamen habla de un artículo único.

Habló después del mecanismo puesto en marcha en el seno de la Comisión para generar el dictamen discutido y dijo que tres artículos debían todavía ser actualizados y que, en su oportunidad, presentaría las modificaciones concretas.

Señaló que su oposición fundamental al dictamen se refería a los artículos 8º y 25, “porque no tan solo en el artículo 8º se incluyó esa autolimitación al Poder Legislativo para poder proferir palabra alguna o para poder tener cualquier clase de intervención”⁸⁴

Concluyó su mensaje señalando que se debía pedir al Senado “con todo el respeto, con toda la prudencia, con toda la atención”, que a la brevedad posible hiciera llegar sus observaciones sobre el dictamen para proceder en consecuencia a la elaboración del Reglamento respectivo.

A favor del dictamen habló a continuación el diputado Alejandro Ontiveros Gómez, del Partido Revolucionario Institucional, quien dijo que “Durante el proceso de consolidación del Estado mexicano, siempre

⁸⁴ idem. p. 1697.

estuvo presente un cuerpo de representantes del pueblo que, interpretando el sentir nacional, supo elaborar las leyes que las circunstancias requerían y, al mismo tiempo, se convirtió en firme defensor de la soberanía”.⁸⁵

A partir de lo anterior, manifestó que era necesario actualizar los ordenamientos rectores de la vida interna del Congreso, para regular una gestión legislativa adecuada a la dinámica y pluralidad política e ideológica del Congreso Mexicano.

Señaló también que diputados de todas las fracciones parlamentarias habían realizado su trabajo con un alto sentido de responsabilidad para concretar las reformas propuestas a la Ley Orgánica.

Precisó que los acuerdos parlamentarios con base en los cuales había venido trabajando la Cámara eran un sostén legal endeble por falta de una reglamentación adecuada.

Añadió que al existir nuevas prácticas parlamentarias, era indispensable reformar el marco jurídico del Congreso para insertar mecanismos que facilitaran el mejor desempeño de su alta responsabilidad.

Manifestó también el legislador que correspondía a los miembros de la LV Legislatura legislar para ellos mismo, bajo la premisa de que la confrontación ideológica no era excluyente de la concertación y la unión de esfuerzos.

⁸⁵ idem. p. 1698.

Para concluir, el diputado priísta solicitó el apoyo a la iniciativa discutida por parte de los legisladores presentes ya que, dijo, redundaría en beneficio de todos.

Acto seguido, hizo uso de la tribuna cameral el diputado Carlos González Durán, del Partido de la Revolución Democrática, también para fijar posición.

En su participación señaló que el derecho parlamentario abarca tres capítulos: la organización, el funcionamiento y los procedimientos. Dijo también que cuando un diputado formaba parte de la mesa directiva de la Cámara debía cumplir el deber de la imparcialidad.

Manifestó que el status parlamentario debía ser fortalecido y que el Senado debía hacerse más representativo y más plural.

El perredista distinguió dos tipos de parlamentos: el que existió en la Edad Media donde se discutía con el soberano y el fundado por la Revolución Francesa, en el cual los diputados discuten como soberanos, como representativos del pueblo, por lo que hay dos direcciones parlamentarias, la manipuladora y la representativa, cuyo significado de esta última es que lo acordado por los diputados es lo que espera, anhela y exige el pueblo de México.

Añadió que las funciones principales del parlamento moderno son las de control político y administrativo del régimen y del gobierno, así como la decisión de cuáles leyes han caducado y cuáles se deben incorporar al orden jurídico.

Otra función del parlamento, dijo, es la de orientación de la voluntad nacional.

Señaló que existe un conjunto de reglas parlamentarias que no se habían incorporado al proyecto y que había un derecho moderno y una racionalidad parlamentaria de la que se estaban alejando y que era en “Primer lugar, racionalidad del orden jurídico. Hay una cultura jurídica que el pueblo practica, que la sociedad practica. Hay una Constitución con valoraciones que están presentes en la conciencia del pueblo. No podemos crear normas que contradigan esa cultura. Hay una racionalidad del proceso en la producción de las leyes”.⁸⁶

Terminó su intervención el diputado sin decir si votaría a favor o en contra de la iniciativa, pero señalando que era claro que los legisladores querían un Parlamento con la inteligencia, la buena voluntad, las valoraciones patrióticas de todos, ya que reconocía que en todos los partidos había voces dignas que debían ser escuchadas.

Siguió en el uso de la palabra el diputado Miguel González Avelar, del Partido Revolucionario Institucional, quien habló a favor del dictamen.

En su calidad de Presidente de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias reconoció que la iniciativa no constituía ni tendría por que ser una obra acabada o perfecta sino que se trataba de un primer paso en la tarea de mejorar y perfeccionar el trabajo de un cuerpo vivo como la Cámara de Diputados.

⁸⁶ idem. p. 1702.

Precisó que había podido percatarse de que en realidad ninguno de los preopinantes estaba en contra del artículo 8º del proyecto, sino que algunos estaban en contra del sistema político constitucional en vigor y que quisieran otro sistema, lo cual era muy legítimo pero rebasaba sobradamente la capacidad de un Comisión legislativa.

Manifestó que nuestro sistema es de facultades expresas y limitadas, por lo que si la Constitución no lo señalaba, no podía darse en el Congreso un debate a partir del contenido del informe del Presidente de la República, puntualizando que el Constituyente o el Permanente no pudieron haber sido tan distraídos para no haber regulado un canje de opiniones entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero que al no existir, era reflejo de la voluntad de la Constitución.

En abono de su tesis añadió que en nuestro país el titular del Ejecutivo no es un miembro de la Cámara, por lo que no tiene el mismo status que el resto de los legisladores y carece, por ejemplo, de inmunidad parlamentaria.

Definió a las iniciativas calificadas como aquellas que vienen ya de la Comisión a la que la Cámara ha dado la tarea de revisar los asuntos que tienen que ver consigo misma y con su funcionamiento.

Dijo que la segunda etapa tendría que atacar el tema del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados y concluyó su intervención señalando que si no se movía el mecanismo interno de las reglas y disposiciones inherentes al órgano legislativo, no sería posible avanzar en normas que acentuaran y privilegiaran lo parlamentario en el sistema político mexicano.

En la tribuna, la diputada Blanca Ruth Esponda Espinosa, del Partido Revolucionario Institucional formuló una propuesta a nombre de su fracción modificar el artículo 8º de la iniciativa, en los siguientes términos:

“Artículo 8º. El primero de noviembre de cada año, en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

Antes del arribo del Presidente de la República, hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados en el Congreso. Estas intervenciones se verificarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y no excederán de 15 minutos.

El Presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales con las formalidades que correspondan al acto. Esta sesión no tendrá más objeto que celebrar la apertura del período de sesiones y que el Presidente de la República presente su informe. En tal virtud, durante ella, no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores.

La Cámara de Diputados analizará el informe presentado por el Presidente de la República, en el seno de las comisiones. El análisis se desarrollará clasificándose por materias en política interior, política económica, política social y política exterior.

Para este propósito se solicitará la presencia de los secretarios de Gobernación, Hacienda, Desarrollo Social y Relaciones Exteriores, ante las comisiones.

Las versiones estenográficas de las sesiones de las comisiones, serán remitidas al Presidente de la República, para su conocimiento”.⁸⁷

Cabe hacer notar que esta propuesta fue aprobada finalmente con la exclusión del penúltimo párrafo; en el primer párrafo se cambió noviembre por septiembre en virtud de las modificaciones constitucionales posteriores y en lugar de que dijera “La Cámara de Diputados” en el cuarto párrafo, la Ley vigente dice “Las Cámaras”.

El diputado José Octaviano Alaniz Alaniz, del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional dio lectura a una propuesta firmada por él mismo y por el diputado Manuel Terrazas, en la que se sugería que se introdujera un nuevo párrafo el artículo 8º del dictamen, que dijera “En la sesión de apertura correspondiente al segundo periodo ordinario de cada ejercicio constitucional, podrá intervenir un legislador federal por cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso, con el fin de fijar su posición respecto al periodo de sesiones que se inicia.

Estas intervenciones se verificarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y su duración no excederá de 15 minutos; la sesión no tendrá más objeto que el indicado y por consiguiente las intervenciones no serán objeto de debate”.⁸⁸

⁸⁷ idem. p. 1708.

⁸⁸ idem. p. 1711.

Por su parte, el diputado Javier Centeno Avila, del grupo de diputados independientes, dijo que a la tribuna pública por excelencia, que son las Cámaras, no se podía limitar a los diputados independientes en aras de consolidar el régimen de partidos.

Señaló que votarían en contra de la iniciativa porque ello significaba votar contra el cooperativismo y a favor de la libre expresión y democracia de la Cámara de Diputados.

El diputado Alvaro Salazar Lozano, del Partido Revolucionario Institucional propuso una adición al segundo párrafo del artículo 7º del dictamen, que diría “Igual declaración se hará al iniciarse los demás periodos de sesiones”.

Dicha propuesta forma parte de la Ley Orgánica del Congreso vigente.

El diputado César Jáuregui Robles, del Partido Acción Nacional, dijo que las modificaciones propuestas a la Ley Orgánica buscaban cumplir mediante la actualización y puesta en práctica de distintos acuerdos parlamentarios que en su momento habían contado con la aprobación de todos los grupos parlamentarios, sin embargo, no satisfacía a su partido la propuesta de la diputada Esponda.

Al razonar su postura a favor de la interpelación manifestó que ésta es la facultad que tienen las Cámaras de requerir a un secretario o ministro para informar o explicar ciertos asuntos de gobierno, o bien para aclarar algunos aspectos de la política en general.

Finalizó su intervención señalando que su grupo parlamentario apoyaba todas las medidas y reglas claras que facilitarían el trabajo parlamentario, procurando que las decisiones trascendentales contaran con el mayor consenso posible, pero atendiendo siempre la premisa de que la modificación de las leyes no debe hacerse respondiendo a personas o circunstancias específicas, sino con un criterio de interés general para establecer el marco jurídico que garantice el logro de los más altos propósitos nacionales.

El diputado Emilio Becerra González, del Partido de la Revolución Democrática, habló en contra del dictamen y bajo protesta, ya que, en su concepto, se violaba el Reglamento al discutirse el proyecto en lo general y en lo particular de una sola vez.

Sugirió que se estableciera en la Ley Orgánica que los debates de la Cámara o una parte de ellos fueran transmitidos por la televisión nacional en los tiempos correspondientes al Estado y que como parte de la reforma política se equilibrara el poder de la Cámara de Diputados con los demás poderes.

Manifiesto que a la Ley Orgánica le hacía falta un capítulo o una reglamentación para determinar cómo debían discutirse o qué debía hacerse con los informes remitidos por los diversos funcionarios del poder ejecutivo.

Señaló también que faltaba una reglamentación sobre la forma de llevar a cabo los juicios políticos y las declaraciones de procedencia, así como que la Ley Orgánica no establecía el procedimiento para nombrar Presidente de la República provisional, interino o sustituto.

Añadió que era indispensable crear dos Comisiones más, la de seguridad y la de protocolo, por lo que lo procedente sería devolver a comisiones el proyecto y hacer una ley que realmente actualizara el parlamento mexicano.

El legislador se refirió a que carecía de sentido la continuación de la Gran Comisión, ya que con la creación de la de Régimen Interno y Concertación Política era absurdo e innecesario que la fracción mayoritaria debiera organizarse de una manera específica, establecida en la propia Ley.

En relación con el artículo 8º del proyecto, dijo que si el Presidente no quería debate, que entregara su informe por escrito y se retirara, pero si presentaba el informe por escrito y luego hacía uso de la palabra, eso ameritaba debate, interpelaciones y además que se le reclamara por qué no había visto por el bien y prosperidad de la Unión.

Concluyó su mensaje pidiendo “alto a la peruanización del sistema político mexicano y a la Presidencia Imperial”.

El diputado Amador Rodríguez Lozano, del Partido Revolucionario Institucional, pidió la palabra a favor del dictamen.

Dijo que desde hacía 15 años, el tema de la Ley Orgánica era prácticamente tabú en el Congreso Mexicano y que después de un trabajo serio, profundo, responsable y patriótico de los miembros de la Cámara se había alcanzado un consenso significativo.

Manifestó que estaba seguro que casi todos votarían a favor del dictamen, porque significaba un ejercicio de concertación y diálogo político, de buscar coincidencias, un reconocimiento de que la democracia contemporánea no era solamente el voto de las mayorías, sino la participación de todos.

Señaló que al discutir el Reglamento se discutirían los detalles, los debates, el trabajo en comisiones y de ahí se avanzaría significativamente.

Añadió que no podían aprobar en la Ley Orgánica ni en el Reglamento la interpelación entre los poderes, ya que no sólo se estaría aceptando la interpelación hacia el Presidente sino la interpelación entre dos poderes y en el sistema constitucional mexicano no existe esa forma de control entre ejecutivo y legislativo que sí se da en los regímenes parlamentarios.

Al final de su intervención pidió al Presidente que el punto se diera por suficientemente discutido y se procediera a su votación.

La diputación Martha Patricia Ruiz Anchondo, del Partido de la Revolución Democrática, anunció en la tribuna cameral que emitiría su voto en contra del dictamen y aunque el mismo fuera aprobado por la mayoría de la Cámara, ella interpelaría el próximo primero de noviembre al titular del Ejecutivo cuando éste acudiera a la Cámara.

A partir de esta intervención, diversos diputados hicieron uso de la palabra para rectificar hechos y el diputado Germán Petersen Biester, del Partido Acción Nacional presentó formalmente las modificaciones al proyecto propuestas por su partido.

Al considerarse suficientemente discutido el dictamen, se procedió a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular en un solo acto.

Se emitieron 312 votos en pro. 19 votos fueron en contra del párrafo tercero del artículo 8º y del último párrafo del artículo 26 y en favor del resto. Se generaron también 99 votos en contra del artículo 8º y 26 en favor del resto. Sólo cuatro votos fueron en contra de todo el dictamen.

Aprobado en lo general y en lo particular por 312 votos, el proyecto de decreto pasó al Senado para sus efectos constitucionales.

C. Discusión y aprobación en el Senado

No obstante que la Cámara de Diputados remitió al Senado en diciembre de 1992 el dictamen ya aprobado por ella para introducir diversas reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso, no fue sino hasta el 6 de julio de 1994 cuando la Comisión de Reglamentos de la Cámara de Senadores presentó al Pleno de la misma un dictamen para proceder a su discusión.

La razón para que el Senado hubiera tenido “congelada” la iniciativa por más de 18 meses, es presumiblemente las reformas constitucionales y legales llevadas a cabo en 1993 y 1994 en materia electoral, por virtud de las cuales, entre otras cosas, desapareció la autocalificación de la elección de diputados y senadores y por consiguiente los Colegios Electorales de ambas Cámaras, permaneciendo solamente el de la Cámara de Diputados para efectos de

la calificación de la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En el fundamento constitucional del citado dictamen senatorial, se hace mención de los artículos 51 al 59 y 60 al 70 de la Constitución Política mexicana.

En el apartado denominado “Antecedentes y metodología empleada” se precisa que la minuta enviada al Senado por la colegisladora había considerado en forma exclusiva lo relativo a los títulos primero, segundo y cuarto de la Ley Orgánica, referentes al Congreso General, a la Cámara de Diputados y a la Comisión Permanente, sin que se contemplaran las normas para regir la vida interna del Senado.

Se señala también que la Comisión de Reglamentos “consideró en todo momento la vinculación de las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General con el proceso de diálogo que en distintos foros del espectro nacional se daban durante 1993 para encontrar renovadas coincidencias entre los partidos políticos nacionales que permitieron arribar a nuevos consensos para adecuar el marco constitucional y legislativo en materia político-electoral”.⁸⁹

En relación con las reformas que incidieron directamente con el Congreso mexicano, el dictamen menciona las relativas a:

“1) La ampliación de la Cámara de Senadores a un total de 128 integrantes, a razón de cuatro representantes por cada entidad

⁸⁹ Dictamen de la Comisión de Reglamentos de la Cámara de Senadores. 6 de julio de 1994. p. IV.

federativa y el establecimiento de un mecanismo para que la segunda fuerza electoral en cada entidad tenga representación en el Senado;

2) El establecimiento del proceso de declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores como responsabilidad del organismo público encargado de la función estatal electoral, con la posibilidad de impugnación ante el Tribunal Federal Electoral y la elevación de sus fallos a la categoría de definitivos e inatacables, y

3) La revisión del calendario de los períodos de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión para retornar a la tradición del inicio del primer período de sesiones ordinarias el 1º de septiembre de cada año, con una duración hasta el 15 de diciembre del mismo año, salvo que se trate del año en que se inicia el período presidencial, cuando podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre y recorrer el inicio del segundo período de sesiones ordinarias al 15 de marzo de cada año, con una duración hasta el 30 de abril del mismo año”.⁹⁰

Dice también el documento que la Comisión de Reglamentos del Senado y la de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados celebraron distintas reuniones de trabajo y tres sesiones formales de conferencia para buscar puntos de acuerdo sobre la redacción de la Ley Orgánica.

⁹⁰ idem. pp. IV y V.

La minuta elaborada por el Senado centraba su propuesta en la recapitulación y actualización de la iniciativa recibida de la Cámara de Diputados, así como en la incorporación de las normas redactadas en relación con la propia Cámara de Senadores.

En sesión pública ordinaria del 6 de julio de 1994 fue discutida por el Pleno del Senado la minuta presentada por la Comisión de Reglamento.

El senador Saúl González Herrera, del Partido Revolucionario Institucional, dijo que una nueva Ley Orgánica del Congreso resultaba una exigencia indudable, por la obsolescencia de la que hasta ese momento se encontraba en vigor.

Señaló el senador que los cambios esenciales introducidos por la Cámara de Diputados se referían a su régimen interior, como la creación de una Comisión de Régimen Interno y de Concertación Política en su seno; el establecimiento de una presidencia rotatoria y la distribución de facultades entre la Gran Comisión y la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Dijo que en lo relativo al Senado, se contempló la creación de grupos parlamentarios, lo que será una realidad a partir de la apertura de las Cámaras en la LVI Legislatura y una nueva conformación de su Gran Comisión, de la cual forman parte también los coordinadores de los citados grupos parlamentarios.

Añadió que se ponía a consideración del Pleno que cada Cámara expidiera su propio Reglamento y pidió la aprobación del Senado para

la minuta, ya que la misma era producto de un trabajo sólido y concienzudo.

Acto seguido hizo uso de la palabra el senador Porfirio Muñoz Ledo, del Partido de la Revolución Democrática.

En la tribuna, el senador perredista señaló que eran válidas las razones por las cuales el proyecto enviado al Senado por la legisladora no se había discutido. Dijo que, en primer lugar, había reformas constitucionales pendientes sobre duración y temporalidad de períodos de sesiones, autocalificación de las Cámaras del Congreso y la apertura y transformación del Senado, así como la necesidad de ajustar las disposiciones legales vigentes a una serie de prácticas parlamentarias que se habían generado por la obsolescencia de las propias disposiciones legales.

Dijo que pudo haberse aprovechado el impulso para un cambio mucho más profundo y no se había hecho. Señaló que el proyecto no se apegaba al consenso de los partidos expresado en la Cámara de Diputados, que añadía elementos inaceptables y daba un trato francamente discriminatorio a la Cámara de Senadores.

Añadió que la fracción parlamentaria de su partido en la Cámara de Diputados había presentado iniciativas de reforma constitucional y legal relacionadas con la organización y el régimen interno de las Cámaras; una alternativa distinta sobre la manera como debe ocurrir el informe del titular del Poder Ejecutivo ante el pleno del Congreso; ideas diferentes sobre la formación de los grupos parlamentarios y un proyecto específico de reforma sobre la Contaduría Mayor.

Manifestó también que sólo en México existía ese respeto reverencial o mal entendido respeto hacia la figura del Ejecutivo, más rígida, más errática, más distinta que si se tratara de un monarca absoluto, ya que en todos los países democráticos era normal la comparencia de los Ejecutivos y que a los Ejecutivos les parecía normal discutir con su Parlamento.

Solo aquí, precisó, no se por qué sumisión ancestral o autocastración se inclinan, como si se tratara de un poder absoluto de los tiempos dinásticos, perdidos en los archivos de la historia.

Muñoz Ledo dijo no poder estar de acuerdo con la sumisión expresa, anacrónica y vejatoria de la dignidad del Congreso de la Unión.

Expresó su convicción de que en los tiempos actuales, debe quedar asegurada la independencia del Congreso respecto de los otros poderes, se debe preservar al máximo el principio de igualdad entre los individuos miembros del Congreso y entre los grupos parlamentarios.

Señaló que debían protegerse los derechos de las minorías parlamentarias; darse garantías a los ciudadanos para ejercer sus derechos frente al Parlamento; desarrollarse medios formales e informales de control político tales como sistemas de consulta, referéndum, plebiscito e iniciativa popular y, en suma, organizar el Congreso de manera distinta, conforme a valores distintos.

Lamentó, al final de su intervención, que no se hubiera aprovechado el impulso de las últimas reformas y no se hubiera, respecto del Senado, siquiera previsto un diseño de trabajo que correspondiera a las reformas en su estructura y composición, por lo que

dijo que votarían en contra las reformas, que estaban “condenadas a ser efímeras”.

El senador Raúl Carrillo Silva, del Partido Revolucionario Institucional, expresó que el senador Muñoz Ledo siempre actuaba de acuerdo a sus experiencias internacionales y trataba de proponer y argumentar preceptos mucho más allá de nuestra realidad como país y como sistema político.

Dijo que las reformas propuestas habían sido motivadas fundamentalmente por los cambios constitucionales y la necesaria adecuación de la Ley Orgánica del Congreso al momento y la circunstancia político-organizativa del país.

Añadió que la aprobación había sido fruto de análisis, de estudio y de concertación.

En su turno, el senador Héctor Terán Terán, del Partido Acción Nacional, dijo que hay quienes reforman para conservar y otros que reforman para cambiar, señalando que era necesario un cambio de estructuras en el Congreso de la Unión.

Precisó que había que tomar de la experiencia de otros parlamentos en el mundo aquello que resultara útil para la realidad mexicana.

Consideró que era excesivo que en la Ley Orgánica se prohibiera interpelar o hacer preguntas al Presidente de la República, ya que

durante la lectura de informe, era momento para escuchar, y para juzgarlo, analizarlo y comentarlo había otra instancia.

Sugirió que a las glosas que realizara cada Cámara del informe presidencial, asistieran diversos Secretarios para ampliar la información que se considerara necesaria.

Señaló la necesidad de reconocer en la Ley los derechos de las minorías y propuso que, por ejemplo, la tesorería del Senado fuera manejada por la oposición y la Contaduría Mayor de Hacienda fuera vigilada en forma paritaria por los partidos políticos.

Anunció que se abstendría de votar, ya que aunque no podía descalificar totalmente el proyecto, al mismo debían introducirse ciertos cambios.

Al hacer uso de la palabra, el senador Jesús Rodríguez y Rodríguez, del Partido Revolucionario Institucional, manifestó que la iniciativa organizaba la estructura interna y los trabajos del Congreso, pero que no podían desprenderse de ella reformas constitucionales, como lo habían solicitado los senadores de la oposición.

Añadió que un cambio profundo en la Ley Orgánica debía ceñirse a lo establecido por la Constitución, ya que de otra forma sería un desacato para el Poder Legislativo.

Reiteró que la Ley Orgánica del Congreso se refería a la estructura de los trabajos y a la organización del mismo, no al sistema político constitucional que nos rige.

Señaló también que la pretensión de que se interpelara o interrogara al Presidente de la República el día de su informe pecaba de exceso, ya que el nuestro no es un régimen parlamentario y pecaba de defecto, porque ese día el Presidente no podría contestar todas las objeciones u observaciones habidas en el transcurso del año.

Pidió no caer en el “malinchismo intelectual” de querer imponer modelos que han resultado excelentes en otras latitudes pero que nada tienen que ver con la realidad jurídica, constitucional y política de México.

En una segunda intervención el senador Saúl González Herrera, del Partido Revolucionario Institucional, se refirió a que el senador Porfirio Muñoz Ledo hacía siempre uso de la tribuna con argumentos y que sabía presentarlos en formas oratorias magníficas, pero que no bastaba vestir una intervención con ropajes oratorios de primer calidad si en el fondo se escondía un argumento falso.

Dijo que la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral para llevar a cabo la calificación de la elección presidencial era una instancia soberana y como tal podía resolver, de acuerdo con los documentos que recibiera, aceptarlos u objetarlos, si así procedía.

Con tal argumento dio contestación al senador Muñoz Ledo en su referencia a que la Cámara de Diputados se vería limitada por el artículo 20 de la iniciativa en el momento de calificar los comicios para Presidente de la República.

Para hechos, solicitó la palabra el senador Porfirio Muñoz Ledo, quien dijo que no creía que el derecho comparado fuera símbolo de

malinchismo, ya que a los precursores de la Independencia, a los héroes de la Reforma y a los precursores de la Revolución Mexicana se les había acusado de leer libros prohibidos, porque eran editados en otros países o de traer al país ideas exóticas.

Añadió que ninguna de las instituciones básicas del derecho constitucional mexicano era producto de la generación espontánea, ya que algunas venían de las Cortes de Cádiz, otras del constitucionalismo europeo, particularmente del francés, aunque reconoció que había acentos originales y únicos, sobre todo en el pensamiento de José María Morelos y Pavón.

Para hechos también, pidió la palabra el senador Jesús Rodríguez y Rodríguez, quien señaló que en ningún caso había dicho que el estudio del derecho comparado, de las ideas políticas extranjeras o el conocimiento de las instituciones políticas de otros países fuera malinchismo, sino que malinchismo era tomar de repente instituciones por moda o por motivos partidistas y querer transplantarlas sin un examen, sin un estudio y sin una experiencia previa al régimen mexicano.

Después de esta intervención, se dio por terminada la discusión del dictamen en lo general.

Para discutirlo en lo particular, el senador Raúl Carrillo Silva propuso modificar diversos artículos de la iniciativa, lo cual fue apoyado en la tribuna por el senador Saúl González Herrera.

Inmediatamente después se recogió la votación nominal conjunta en lo general y en lo particular de los artículos no impugnados.

Los dos senadores perredistas votaron en contra, el senador panista se abstuvo y los senadores priístas votaron a favor, lo que dio como resultados 43 votos a favor, dos en contra y una abstención.

Los artículos con modificaciones propuestas fueron aprobados con 45 votos a favor (de los senadores del PRI y el PRD) y una abstención (del senador panista).

Aprobado el dictamen, el mismo pasó a la Cámara de Diputados para los efectos del inciso e) del artículo 72 constitucional.

La minuta que fue remitida a la colegisladora fue substancialmente distinta a la recibida en 1992 por el Senado, ya que en la nueva se adecuaban las disposiciones a las modificaciones constitucionales llevadas a cabo durante los años de 1993 y 1994.

D. Discusión y aprobación en la Cámara de Diputados con las reformas introducidas por la Cámara de Senadores

En la sesión del 14 de julio de 1994, se discutió en la Cámara de Diputados la nueva versión enviada por el Senado de iniciativa de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El diputado Juan Campos Vega, del Partido Popular Socialista, dijo a nombre de su grupo parlamentario que constituía un acierto elevar a rango de ley la práctica parlamentaria de integrar la Presidencia de la Cámara en forma plural.

Señaló que había sido de enorme importancia para lograr un trabajo mucho más racional en la Cámara la constitución y funcionamiento de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Concluyó su intervención manifestando que los diputados de su partido votarían a favor el dictamen en lo general, pero en contra los artículos 8, 65, 74 y 91 en lo particular.

El diputado Alfredo Castañeda Andrade, del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, al razonar el voto de su grupo parlamentario señaló que era necesario cambiar o arribar a los cambios fundamentales requeridos para la práctica parlamentaria, porque de ahí derivarían una gran gama de cuestiones vinculadas al desarrollo nacional en todos los ámbitos.

En relación con el párrafo del artículo 8º que se refiere a la prohibición de interrumpir del Informe Presidencial, el diputado manifestó que se trataba de una prohibición antidemocrática, ya que en otros Parlamentos del mundo el Presidente era incluso citado para informar de temas de interés nacional.

Al señalar que las reformas mantenían el espíritu de transición a la democracia impreso por las modificaciones constitucionales recientemente aprobadas, dijo que su partido votaría a favor de la iniciativa en lo general pero en contra del artículo 8º en lo particular.

Al hacer uso de la palabra el diputado Manuel Terrazas Guerrero, del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, expuso

que había avances importantes de carácter democrático en la nueva Ley Orgánica del Congreso.

Dijo también que se habían dejado pendientes importantísimas reformas que realmente revaloraran el papel del Poder Legislativo y contribuyeran de manera integral y esencial a su independencia frente a los demás poderes, en particular al Ejecutivo.

Manifestó que la fracción parlamentaria de su partido votaría a favor del dictamen por considerarlo un avance en muchos aspectos.

Destacó que la contribución más importante de la iniciativa era la vinculación entre la ley y el quehacer parlamentario, ya que la práctica parlamentaria no coincidía con lo establecido en la legislación.

Al enumerar los avances de la iniciativa a discusión, señaló que la mesa directiva contaría con un cuerpo técnico profesional de apoyo para brindarle asesoría e información y que el Poder Legislativo tendría capacidad técnica y desarrollo profesional de carrera en el servicio de la Cámara.

Cuando se refirió a las fallas del dictamen, el legislador criticó que estableciera primero las funciones de la Gran Comisión y posteriormente su integración. Añadió que la facultad del Congreso de la Unión para nombrar un Presidente de la República interino adelantaba las posibilidades de incertidumbre política en los comicios del 21 de agosto de 1994.

Finalizó su discurso señalando que la iniciativa traspasaba las fronteras temporales del sexenio y se incorporaba a los nuevos mecanismos de modernización legislativa.

El voto particular del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática fue presentado por el diputado Carlos González Durán.

En su intervención, señaló a la mesa directiva de la Cámara que hacía entrega de un voto particular por escrito suscrito por los diputados Ricardo Valero, Raymundo Cárdenas y él mismo.

Solicitó que se reservaran para la discusión en lo particular los artículos 8º, 20, 38, 39 y 78 del proyecto, para que miembros de su partido pusieran a consideración del Pleno las propuestas precisas de modificación a los mismos.

Dijo que había que pensar de qué manera se podía fortalecer a la directiva de la Cámara de Diputados, para que tuviera autoridad de Parlamento, como gobierno y Estado y no simplemente como una continuación de los particularismos partidistas.

Manifestó que el Parlamento mexicano padecía los siguientes problemas: dependencia, subordinación, interferencia, intromisión, aislamiento y manipulación.

Señaló que el ámbito del derecho parlamentario abarcaba muchas cosas: la organización del Parlamento, su funcionamiento, los procedimientos y las relaciones intraparlamentarias, intraestatales, con

la sociedad y con los partidos políticos y que todo ello necesitaba ser ampliado y modernizado.

Añadió que el parlamento democrático era fruto de elecciones libres, por lo que en primer término reiteraba la necesidad del respeto de elecciones libres, justas, verdaderas, auténticas, regulares y correctas.

Concluyó manifestando que en lo general su voto sería en contra y en lo particular harían las propuestas anunciadas.

Al hacer uso de la palabra el diputado Héctor Pérez Plazola, del Partido Acción Nacional, dijo que desde el inicio de los trabajos de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias había quedado claro la magnitud de las reformas a la Ley Orgánica del Congreso.

Se refirió a la necesidad de contar con una Ley Orgánica para el Congreso General y establecer un Reglamento Interno para cada una de las Cámaras.

Señaló que el orden en las sesiones era un asunto que debía ser cuidado y respetado por todos, por lo que debían evitarse durante el transcurso de las sesiones los actos que distrajeran la atención de los asuntos tratados en tribuna, tales como la concesión de entrevistas a medios de difusión desde las curules; atención de asuntos personales a través del teléfono celular; pláticas en los pasillos, circulación de asesores y agentes extraños entre las curules de los diputados.

Al enumerar los aspectos que en su concepto debía contener el Reglamento, propuso que se creara un apartado especial de los derechos y las obligaciones de los legisladores; que las iniciativas fueran discutidas en el orden cronológico de su presentación, sin privilegiar las enviadas por el Ejecutivo; que se reglamentara que los asesores y el personal de las comisiones sirvieran a sus miembros sin distinción de su fracción partidista y que en el Senado se creara un órgano de gobierno similar al de la Cámara de Diputados.

Dio por terminada su intervención diciendo que su grupo parlamentario votaría en lo general a favor el dictamen porque no existía justificación bastante para continuar utilizando una Ley totalmente anacrónica.

En seguida acudió a la tribuna el diputado Tomás Osorio Avilés, del Partido Revolucionario Institucional, quien en nombre de su partido manifestó su apoyo a la minuta remitida por el Senado de la República.

Recordó el trabajo realizado durante 1992 por la Cámara de Diputados y dijo que el mismo se había enriquecido por el de la Cámara de Senadores, que adecuó la iniciativa a los cambios constitucionales y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales realizados durante 1993 y 1994.

Destacó de los cambios introducidos por el Senado la supresión del Colegio Electoral; la creación de una comisión instaladora de la nueva Legislatura y la creación de un cuerpo técnico profesional de apoyo para asesorar a la mesa directiva y proporcionarle la información que requiera.

Se refirió también a la transformación de las comisiones especiales a ordinarias, a la reagrupación de las comisiones y a la nueva forma de integrar la Gran Comisión del Senado.

Dijo que los diputados de su partido votarían a favor del dictamen porque al hacerlo se lograrían varios propósitos fundamentales, tales como la actualización de la Ley Orgánica del Congreso, la incorporación a la misma de los acuerdos parlamentarios ya aprobados y la integración de prácticas parlamentarias que habían fortalecido el ambiente plural de la Cámara y agilizado el desarrollo de sus trabajos.

Al solicitar el voto aprobatorio de los presentes, reconoció a nombre del PRI el trabajo realizado por los partidos políticos representados en la Cámara para llegar a ese momento legislativo.

Para la discusión en lo particular de los artículos 8º, 19, 20, 43, 49 y adiciones al Título Primero de la iniciativa, se inscribieron los diputados Jorge Calderón Salazar, Evangelina Corona Cadena, Elpidio Tovar de la Cruz y Enrique Rico Arzate.

En su turno, el diputado Jorge Calderón Salazar, del Partido de la Revolución Democrática, dijo que la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de analizar el Presupuesto de Egresos de la Federación no iba acompañada de una reglamentación puntual y precisa en la normatividad relativa a presupuesto y en la relativa a contabilidad y gasto público.

Señaló también que al presentarse el Informe Presidencial no existía la posibilidad de un diálogo directo y un debate con el titular del

Ejecutivo, además de que se inhibía la capacidad de la Cámara de Diputados para debatir con el gabinete económico o con el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la relativo al capítulo económico del Informe.

En consecuencia, manifestó, el objetivo de su intervención era señalar que la iniciativa tenía una laguna en cuanto a la posibilidad de que con posterioridad a la presentación del Informe Presidencial la Cámara tuviera diálogos sustantivos con el gabinete económico y particularmente con el Secretario de Hacienda.

En la referente al artículo 49 de la minuta, propuso el establecimiento de normas que permitieran una intervención mucho más decisiva e importante de la Cámara de Diputados en la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Señaló que con frecuencia facultades fundamentales de la Cámara de Diputados en materia de control de gasto público no se ejercían de manera adecuada por falta de reglamentación o por falta de voluntad política.

Finalizó su mensaje haciendo votos porque algún día las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en materia de Presupuesto de Egresos de la Federación y en materia de control de gasto público se ejercieran a plenitud en beneficio de la nación.

Al hacer uso de la palabra el diputado Elpidio Tovar de la Cruz, del Partido de la Revolución Democrática, dijo que en México la independencia del Poder Legislativo era casi nula, por un control

metaconstitucional detentado por el Presidente en turno sobre el Congreso.

Señaló que su partido consideraba que había llegado la hora de la división de poderes en México, por lo que presentaban una propuesta para la creación de un capítulo especial orientado a propiciar el rescate de una actividad legislativa independiente.

La propuesta, firmada por los diputados Alejandro Encinas, Salvador Juárez García y Elpidio Tovar de la Cruz decía lo siguiente:

“UNICO. Se propone la adición de un nuevo capítulo sobre el proceso legislativo del Congreso de la Unión a partir del artículo 15 del proyecto en discusión, recorriéndose en su numeración los restantes, para quedar como sigue:

Título Primero

Capítulo Segundo

Del proceso legislativo del Congreso de la Unión

Primero artículo nuevo. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

1. Al Presidente de la República
2. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión
3. A las Legislaturas de los Estados

4. A la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Segundo artículo nuevo. Las iniciativas de ley o decreto presentadas a las Cámaras por el poder ejecutivo federal, las emanadas del Congreso de la Unión y las presentadas por las Legislaturas locales o la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como las minutas remitidas por la Cámara colegisladora tendrán en principio el mismo rango de importancia para efectos de su consideración por las Cámaras y por consiguiente tendrán el orden de prelación que les corresponda por la fecha de su presentación.

Tercer artículo nuevo. Las iniciativas de ley o decreto enviadas por el poder ejecutivo federal dentro de los primeros quince días naturales de cada período ordinario, podrán ser incluidas por la Cámara correspondiente para su discusión por el pleno en el calendario de trabajo para el mismo período. En caso de que fuesen enviadas con posterioridad a ese límite, podrán ser discutidas por el pleno en el período de sesiones inmediato posterior.

Cuarto artículo nuevo. No proceden las disposiciones de los artículos segundo y tercero en los casos del presupuesto anual de la federación y reformas a las leyes fiscales que tendrán preferencia para su proceso parlamentario en el período en el que se han presentado.

Quinto artículo nuevo. Sólo podrán hacerse excepciones a las normas contenidas en los artículos segundo y tercero cuando así lo resuelva alguna de las Cámaras por resolución expresa y específica avalada por dos tercios de sus miembros presentes".⁹¹

⁹¹ Versión estenográfica de la sesión de la Cámara de Diputados del día 14 de julio de 1994. Turno 28, hojas 1 y 2.

El diputado Enrique Rico Arzate, del Partido de la Revolución Democrática, propuso una nueva redacción del artículo 8º de la Ley Orgánica, en el que se señalaba que al iniciar cada período de sesiones, el Presidente de la República y su gabinete asistirían a una sesión en la que cada grupo parlamentario haría consideraciones en la tribuna acerca del estado que guardara la nación. Al iniciarse el primer período ordinario de sesiones, el Presidente daría personalmente lectura a su Informe, de acuerdo con el artículo 69 constitucional.

Propuso también el legislador perredista la creación de un nuevo artículo 9º, en el que señalaba que el Presidente asistiría, cinco días después de iniciado el primer período de sesiones del Congreso a sesiones del mismo con el objeto de participar en el debate realizado sobre su informe. La propuesta contenía las reglas para tal fin y era firmada por los diputados Miguel Angel León Corrales, Evangelina Corona y Enrique Rico Arzate.

El diputado priísta José Socorro Velázquez dijo en la tribuna que era improcedente la propuesta de los legisladores del PRD en razón de lo establecido por el segundo párrafo del artículo 93 constitucional.

Al hacer uso de la palabra la diputada Evangelina Corona Cadena, del Partido de la Revolución Democrática, propuso la adición de una nueva sección segunda del capítulo primero del título segundo del proyecto de decreto, misma que sustituiría a la actual sección segunda, referida a la calificación de la elección presidencial.

La propuesta definía una nueva manera de calificar la elección presidencial en la Cámara de Diputados y era suscrita por los diputados Miguel Angel León Corrales, Ricardo Valero y Evangelina Corona Cadena.

El diputado Luis Alberto Beauregard Rivas, del Partido Revolucionario Institucional, en su calidad de miembro de la Comisión redactora del dictamen hizo uso de la palabra para comentar la propuesta realizada por la diputada Corona.

Dijo que el artículo 20 de la iniciativa recogía el espíritu del artículo 74 fracción I de la Constitución y las disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con la calificación de los comicios presidenciales, por lo que pidió que se conservara la redacción del artículo 20 en los términos de la minuta, argumentado la enorme dificultad de analizar la documentación de más de 96 mil casillas.

Acto seguido solicitó la palabra la diputada Rosalbina Garavito Elías, del Partido de la Revolución Democrática, para enfatizar las razones de la propuesta presentada por la diputada Evangelina Corona.

Dijo que con la propuesta presentada por su partido se daría satisfacción a la demanda de una calificación presidencial transparente y confiable.

Añadió que por las experiencias de 1988 y 1991 en los Colegios Electorales, se justificaba la revisión de los paquetes electorales para dar satisfacción a la transparencia de la calificación.

En la tribuna, el diputado Carlos González Durán, del Partido de la Revolución Democrática, apoyó la propuesta presentada por la diputada Evangelina Corona diciendo que un Colegio Electoral debe ser un verdadero tribunal electoral, la última instancia de decisión jurisdiccional de todo el proceso electoral, por lo que no podía

limitársele en la esfera probatoria a allegarse de toda la documentación necesaria.

En respuesta de lo expresado por el diputado Beauregard, habló el diputado perredista Jorge Alfonso Calderón Salazar, quien manifestó que se podía solicitar al Instituto Federal Electoral material procesado que facilitara el análisis de la votación en todas las casillas que se instalaran en el país.

La última intervención antes de proceder a la votación fue la del diputado René Bejarano Martínez, del Partido de la Revolución Democrática, quien propuso una modificación al artículo 43 de la minuta para crear una Comisión de asuntos de la juventud, otra de derechos de los menores, fusionar la de Educación con la de Cultura y crear las Comisiones de asuntos de la mujer y la de peticiones legislativas.

Acto seguido, la Asamblea determinó que el dictamen había sido suficientemente discutido en lo general y en lo particular, por lo que se procedió a la votación del mismo.

Las propuestas presentadas por los diputados miembros del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática fueron desechadas por votación del pleno de la Cámara.

La votación en un solo acto en lo general y en lo particular del dictamen arrojó 323 votos en pro, 21 votos en contra en lo general; 55 votos en contra del artículo 8º y 6 votos en contra de los artículos 65, 74 y 91.

Finalmente, la iniciativa se aprobó en lo general y en lo particular con 323 votos en pro y 21 en contra, pasando al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

E. Publicación en el Diario Oficial

El miércoles 20 de julio de 1994, fue publicado en el Diario Oficial el decreto que modifica, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El mismo apareció suscrito por el Presidente de la Cámara de Senadores, Ricardo Monreal Avila, por el Presidente de la Cámara de Diputados, Miguel González Avelar, por el Secretario del Senado, Israel Soberanis Noguera y por el Secretario de la Cámara de Diputados, Guillermo González Díaz.

El decreto consta de 113 artículos y diez transitorios, el último de los cuales señala que en tanto cada una de las Cámaras del Congreso expide las normas reglamentarias correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se opongan a la nueva Ley Orgánica, las disposiciones del vigente Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

F. Aportaciones y avances contenidos en esta ley

1. Organización general del Congreso y de cada una de las Cámaras que lo integran.

La nueva redacción de la Ley Orgánica del Congreso adecua su articulado a las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

De esta forma, sus primeros artículos señalan la integración de la Cámara de Diputados por trescientos diputados electos por el principio de mayoría relativa y doscientos electos según el principio de representación proporcional.

La Ley anterior, al respecto, hablaba hasta de cien diputados electos por el principio de representación proporcional.

En cuanto a la Cámara de Senadores, se señala ahora que la misma se integrará con cuatro miembros por cada Estado de Federación y por el Distrito Federal, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria y uno asignado a la primera minoría, a diferencia de la Ley de 1979 que hablaba de dos senadores por entidad.

Se sustituye la disposición del artículo 4º en relación con un solo período ordinario de sesiones que celebraba el Congreso y se establece que sesionará en dos períodos ordinarios, comenzando el primero de ellos el primero de septiembre (1º de noviembre en 1994) hasta el quince de diciembre, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, caso en el cual las sesiones se pueden extender hasta el 31 de diciembre.

El segundo período comenzará el quince de marzo de cada año y no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Con la desaparición de la autocalificación electoral de diputados y senadores, fueron eliminados también los Colegios Electorales exigidos para tal efecto, quedando, en la Cámara de Diputados, solamente el que se instala para la calificación de los comicios presidenciales.

Lo que era la Comisión Instaladora del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados, lo es ahora de Legislatura o de la propia Cámara de Diputados, quedando sus funciones en relación de lo que prescriben las nuevas disposiciones constitucionales.

En relación con los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, se regula ahora la situación de los denominados “diputados independientes”, señalándose que los legisladores que dejen de pertenecer a un grupo parlamentario, sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las consideraciones que a todos los legisladores y apoyar en lo individual, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular.

En cuanto a los titulares de los grupos parlamentarios, su denominación cambia de líder a coordinador, conservándose esta palabra solamente para el “líder del grupo parlamentario mayoritario”, en los artículos 35 y 38.

Por lo que toca a las Comisiones de la Cámara de Diputados, la Ley vigente da un nuevo esquema a su composición e integración.

El texto anterior de la Ley distinguía la existencia de cuatro tipos de comisiones: de dictamen legislativo, de vigilancia, de investigación y jurisdiccionales, mientras que el texto vigente señala que las comisiones serán seis, la de Régimen Interno y Concertación Política; de dictamen legislativo; de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, de investigación, jurisdiccionales y especiales.

Se otorga ahora a las comisiones la facultad de solicitar, por conducto de su Presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como de celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio.

Se incrementa de 22 a 42 el número de las comisiones ordinarias descritas en la Ley Orgánica, destacando la creación de las comisiones de Régimen Interno y Concertación Política; de Artesanías; de Asuntos Fronterizos; de Asuntos Indígenas; de Bosques y Selvas; de Ciencia y Tecnología, de Cultura; de Deporte; de Derechos Humanos; de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; de Ecología y Medio Ambiente; de Fomento Cooperativo; de Ganadería; de Información, Gestoría y Quejas; de Población y Desarrollo y de Radio, Televisión y Cinematografía; la enumeración de las de Corrección de Estilo y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda como ordinarias y la división de la de Agricultura y Recursos Hidráulicos en dos comisiones, una de Agricultura y otra de Recursos Hidráulicos.

A diferencia de la anterior ley que especificaba que las comisiones ordinarias se integraban por regla general con 17 diputados, la ley vigente señala que las mismas se integrarán por no más de 30 diputados electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. La disposición de que los diputados podrán formar parte de un máximo de tres comisiones ordinarias sigue vigente.

Al respecto, cabe hacer notar que en la práctica parlamentaria, no era respetada el número de 17 diputados en la integración de las comisiones, ya que en las mismas llegaba a haber hasta 50 legisladores.

Existía en la norma la disposición de que en la integración de las comisiones se procuraría que estuviesen representados los diferentes grupos parlamentarios y se añadió a la misma la especificación de que ésto se haría tanto en las presidencias como en las secretarías de las mismas, tomando en cuenta la importancia cuantitativa de cada uno de ellos.

La Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias cambió su denominación por Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, conservando sus atribuciones.

En la Ley anterior se contemplaba la existencia de tres comités para el funcionamiento administrativo de la Cámara de Diputados, el de Administración, el de Biblioteca y el de Asuntos Editoriales; con las reformas son ahora cuatro los comités contemplados: el de Administración, el de Biblioteca e Informática, el de Asuntos Editoriales y el Instituto de Investigaciones Legislativas.

Se dispone ahora que el Comité de Administración se reúna cada mes para recibir del Tesorero un informe sobre el estado que guardan las finanzas de la Cámara y se establece la obligación del citado Comité de dar cuenta trimestralmente a la Cámara del ejercicio del presupuesto. Durante los recesos de la Cámara, los informes se deben rendir a la Comisión Permanente.

Se establece también en la nueva Ley que la comprobación del quórum para instalar la sesión o cuando haya de efectuarse una votación puede hacerse a través de pasar lista de presentes, mediante el previo registro de firmas o por medios electrónicos, pudiendo utilizarse este último procedimiento también para las votaciones.

Al llevar a cabo lo anterior, se terminará con el engorroso pase de lista al inicio de la sesión, que consume una parte importante del tiempo de la misma.

El texto abrogado decía únicamente que la comprobación del quórum y las votaciones podrían llevarse a cabo por medios eléctricos o electrónicos.

Por lo que toca a la Cámara de Senadores, la Comisión Instaladora de su Colegio Electoral, al desaparecer el mismo, se transformó en Instaladora del cuerpo de senadores electos de la siguiente legislatura.

En materia de comisiones, destaca el hecho que de 46 que se contemplaban en la ley de 1979, la de 1994 enumera sólo 26 ordinarias en la Cámara de Senadores.

Resalta en la nueva integración de las comisiones la inclusión de Silvicultura en la de Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos; la creación de la de Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales; la fusión en una sola de las de Comercio Interior y Fomento Industrial; la creación de las Comunicaciones y Transportes, Derechos Humanos, Desarrollo Social y Ecología, y Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

Se creó también la Comisión de Estudios Legislativos y en la de Hacienda y Crédito Público quedaron unidas las de Hacienda y Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito. La de Minas quedó integrada en la de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

La Comisión de Reglamentos pasó a ser la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; la de Relaciones Exteriores sustituyó a la de Relaciones y a la de Servicio Consular y Diplomático; la de Salud a la de Salubridad; la de Trabajo y Previsión Social a las que por separado llevaban estos nombres y la del Departamento del Distrito Federal se denomina ahora del Distrito Federal.

Llama la atención la aparente contradicción de que en el artículo 78 de la nueva Ley Orgánica, se describe con el número 26 a la Comisión Jurisdiccional como la última de las ordinarias y en el artículo 79 se dice que serán comisiones especiales la Jurisdiccional y las que se constituyan en términos del artículo 76. Tales disposiciones no son contradictorias, ya que la Comisión Jurisdiccional es ordinaria en tanto se debe integrar como tal, pero es especial en razón de que sólo funciona en los casos señalados por la Ley, no en forma permanente.

Desaparecen como comisiones ordinarias del Senado, porque se fusionaron con otras, cambiaron de nombre o bien porque ya no existen las de Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos, Aranceles y Comercio Exterior; Asistencia Pública; Asuntos Indígenas; Colonización; Comercio Interior; Corrección de Estilo; Correos y Telégrafos; Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito; Departamento del Distrito Federal; Economía; Editorial; Educación Pública; Ferrocarriles Nacionales; Fomento Agropecuario; Fomento Cooperativo; Fomento Industrial; Hacienda; Industria Eléctrica; Insaculación de Jurados; Justicia Militar; Migración; Minas; Obras Públicas; Patrimonio y Recursos Naturales; Petróleo; Planeación del desarrollo económico y social; Previsión Social; Reglamento; Relaciones, Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo, Turismo y la de Vías de Comunicación.

Permanecieron sin alteración las Comisiones de Defensa Nacional, Gobernación; Justicia; Marina; de la medalla Belisario Domínguez; de Pesca; de Puntos Constitucionales; de Reforma Agraria y de Turismo.

Se regula ahora lo relativo a la existencia de grupos parlamentarios en al Cámara de Senadores, señalando que para la constitución de los mismos se requerirá de la existencia de un mínimo de tres senadores, que dispondrán de locales adecuados en las instalaciones de la Cámara, así como del personal y los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, atendiendo a su importancia cuantitativa y de acuerdo con las posibilidades y el presupuesto de la propia Cámara.

2. Organos de gobierno de cada Cámara

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en lugar de integrarse con cinco vicepresidentes, se integra ahora con tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios de los partidos políticos haya en la Cámara y el nombramiento de sus integrantes debe ser comunicado también, además de a la colegisladora, al Presidente de la República y al titular del Poder Judicial Federal, a las Legislaturas de los Estados y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Como innovación, en el artículo 22 de la nueva Ley Orgánica se señala que la conducción de las sesiones será rotativa entre el Presidente y los Vicepresidentes de la mesa directiva, debiendo el Presidente conducir, al menos, la primera y la última de las sesiones correspondientes al mes de su ejercicio.

Se dispone también que la mesa directiva contará con la asistencia de un Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo, cuyas funciones serán determinadas por el Reglamento.

Como atribuciones del Presidente de la mesa directiva, se adicionó la de habilitar en el curso de alguna sesión plenaria, de entre los diputados presentes, a quienes por esa ocasión sustituirán a los Secretarios o Prosecretarios que por cualquier circunstancia se encontraran ausentes de la sesión.

En el artículo 27, referido a las atribuciones del Presidente de la mesa directiva, se señala ahora que el orden del día de las sesiones debe distinguir claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros que sean exclusivamente deliberativos o de trámite.

En cuanto a las obligaciones de los Secretarios de la mesa directiva y de los Prosecretarios que los suplan, en la Ley Orgánica se añadió que además de coordinar sus labores con las realizadas por la Oficialía Mayor de la Cámara, deben hacerlo también con el Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo.

Para la integración de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, se dispone que formarán parte de la misma los diputados del grupo parlamentario mayoritario que hubieran figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales y aquellos otros diputados que, en su caso, considere el líder la fracción mayoritaria.

La mesa directiva de la Gran Comisión se aumenta con un secretario y un vocal, para quedar integrada por un Presidente, tres Secretarios y tres Vocales.

En la nueva redacción de la Ley Orgánica del Congreso, las funciones de la Gran Comisión se ven sensiblemente disminuidas y las mismas se trasladan a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Por ejemplo, la Gran Comisión ya no propone a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero ni a los integrantes de las Comisiones y Comités, ni el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados.

Entre sus nuevas funciones destacan el nombramiento de los diputados de la mayoría que formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y la designación del Consejero propietario y los suplentes de la fracción mayoritaria ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

De creación reciente en el marco jurídico-normativo de la Cámara de Diputados es la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que aunque funcionaba ya en virtud de un acuerdo parlamentario no se encontraba contemplada en la Ley Orgánica.

Esta comisión se integra con los coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario en la Cámara y fungirá como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y

administrativas de la propia Cámara, para lo cual debe reunirse al menos una vez al mes.

Las atribuciones que la Ley Orgánica asigna a esta Comisión son las siguientes:

- a) Suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el Pleno de la Cámara.
- b) Proponer a los integrantes de las comisiones y los comités.
- c) Proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara.
- d) Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y el Tesorero.
- e) Presentar al Pleno de la Cámara los nombramientos de los Consejeros Propietarios y Suplentes que formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos por la fracción mayoritaria y por la primera minoría.
- f) Contribuir con la mesa directiva a organizar y conducir los trabajos camarales, así como las demás facultades que le confiera la Ley Orgánica, el Reglamento y los acuerdos de la Cámara.

En relación con la mesa directiva de la Cámara de Senadores, ésta conserva su misma estructura y sólo se adiciona la disposición de

que el nombramiento de su Presidente y Vicepresidente debe ser comunicado, además de a la Cámara de Diputados y a los titulares de los otros poderes federales, a las Legislaturas de los Estados y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Las obligaciones de su Presidente y Secretarios se conservan en los mismos términos.

Para integrar la Gran Comisión del Senado, se añade a los coordinadores de los grupos parlamentarios y se establece que la elección de los representantes ante ella de cada entidad federativa se hará por mayoría de votos de los senadores de dichas entidades, siendo necesario que al menos tres de ellos los elijan.

Su directiva, en lugar de estar compuesta por un Presidente y un Secretario, se integrará por un Presidente, dos Vicepresidentes y un Secretario. El primer Vicepresidente y el Secretario serán designados por mayoría de votos de los miembros de la Gran Comisión y el segundo Vicepresidente será el coordinador del grupo parlamentario de la primera minoría.

Las facultades de este órgano se conservaron casi sin alterarse, salvo la de proponer a la Cámara la designación de los comisionados ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en lugar de ante la Comisión Federal Electoral. Al respecto, cabe hacer notar que los representantes del Senado ante el citado órgano colegiado se denominan "Consejeros" y no "Comisionados", como se dice en la Ley Orgánica.

3. Procedimientos

Uno de los artículos mayormente discutidos y más polémicos de la Ley Orgánica fue el 8º, mediante el cual se modifica sensiblemente la forma de actuar del Congreso en relación con la obligación impuesta al Presidente de la República en el artículo 69 constitucional de rendir anualmente un informe sobre el estado que guarda la administración pública federal.

El texto anterior de la ley señalaba que el Presidente de la República acudiría a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y rendiría un informe de conformidad con el artículo 69 constitucional.

Se decía también que el Presidente del Congreso contestaría el Informe en términos concisos y generales y con las formalidades correspondientes al acto, así como que dicho informe sería analizado por las Cámaras en sesiones subsecuentes.

La primera variación que presenta el artículo octavo reformado es que se especifica que el primero de septiembre acudirá el Presidente a presentar su informe.

Lo anterior adecua las fechas a las establecidas por la Constitución, aunque en 1994 se llevará a cabo el primero de noviembre.

Señala ahora el citado numeral que antes del arribo del Presidente de la República, hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurran, representados en el

Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de quince minutos.

Una adición a este artículo consiste en el señalamiento de que esta sesión no tendrá más objeto que celebrar la apertura del período de sesiones y que el Presidente de la República presente su informe, por lo cual no son procedentes las intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores.

Para el análisis del informe presidencial, éste se clasificará por materias en política interior, política económica, política social y política exterior.

Otra disposición innovadora consiste en que las versiones estenográficas de las sesiones de análisis del informe presidencial se remitan al titular del Ejecutivo para su conocimiento.

La calificación de la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos la regulan a los artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica.

El artículo 19 del actual texto corresponde el 24 del anterior, con la salvedad de que la declaración relativa a la calificación de la elección presidencial deberá emitirse ahora antes del 30 de septiembre del año de la elección (con excepción de 1994 en que deberá hacerse el 15 de noviembre), mientras que en la ley de 1979 este término era dentro de los dos meses siguientes a la fecha de inicio del período de sesiones ordinarias del Congreso el año de la elección.

El artículo 20 señala que en la Legislatura que se instale coincidiendo con el año de la renovación del Poder Ejecutivo Federal, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales deberá quedar integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara a efecto de preparar en términos reglamentarios el dictamen relativo a la calificación de la elección presidencial.

Para producir su dictamen, dicha Comisión se basará en los resultados consignados en las actas oficiales de cómputo distrital y, en su caso, en las resoluciones de la Salas Centrales y Regionales del Tribunal Federal Electoral, recaídas sobre los recursos de inconformidad previstos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Las Salas deberán resolver y notificar a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados los fallos recaídos a los recursos de inconformidad que se presenten en contra de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección presidencial, a más tardar tres días antes al que dé inicio al primer período ordinario de sesiones de la Legislatura que corresponda.

Verificados los requisitos de elegibilidad de los candidatos y hecho el cómputo a que se refiere el artículo anterior, la Cámara de Diputados declarará la validez de la elección y que es Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos en los comicios que se califican.

En el texto anterior no se contemplaba el procedimiento para nombrar presidente interino o provisional.

Los artículos 10 y 11 de la nueva Ley establecen la forma de actuar en tal caso.

En el 10 se señala que en los términos del primer párrafo del artículo 84 de la Constitución,⁹² el Congreso General, constituido en Colegio Electoral, con la concurrencia de las dos terceras partes, por lo menos, del total de sus miembros, nombrará Presidente Interino de la República. Este nombramiento debe otorgarse en escrutinio secreto y por mayoría de votos de los miembros presentes.

El Congreso emitirá la convocatoria a elecciones para el Presidente que deba concluir el período sexenal en un plazo no mayor de diez días naturales, contados a partir del siguiente del nombramiento de Presidente Interino.

La citada convocatoria no puede ser vetada por el Presidente interino.

Por su parte, el artículo 11 establece que en el caso de que llegada la fecha de comienzo del período presidencial no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviese hecha y declarada el primero de diciembre, cesará en su ejercicio el Presidente cuyo período haya concluido y ocupará el cargo con carácter de interino al ciudadano que para tal fin designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente.

⁹² Falta absoluta de Presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del período respectivo.

En los casos de falta temporal de Presidente de la República, el Congreso de la Unión, en sesión conjunta, o la Comisión Permanente en su caso, designará un Presidente interino por el tiempo que dure la falta.

Cuando dicha falta sea por más de treinta días y el Congreso no se encontrase reunido, la Comisión Permanente debe convocar a sesiones extraordinarias para que éste resuelva sobre la licencia y nombre al Presidente interino. De igual forma debe procederse si la falta temporal se convierte en absoluta.

Al desaparecer la autocalificación de ambas Cámara del Congreso, desapareció consecuentemente el recurso de reclamación, que era regulado por el artículo 26 de la anterior Ley Orgánica del Congreso.

Novedosa es también la disposición contenida en el tercer párrafo del artículo 23 de la ley vigente, que establece que en la sesión de apertura correspondiente al segundo período ordinario de cada año de ejercicio constitucional, podrá intervenir un legislador federal por cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso, para fijar su posición respecto al período de sesiones que se inicia. Estas intervenciones deben realizarse en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y su duración no excederá de quince minutos.

La sesión no tendrá más objeto que el señalado en el párrafo que antecede y, por consiguiente, las intervenciones no serán objeto de debate.

4. La Comisión Permanente

Aunque por virtud de lo señalado en la Constitución en la práctica ya no era aplicable tal disposición, el texto de la anterior Ley decía que la Comisión Permanente del Congreso se componía de veintinueve miembros, de los cuales quince eran diputados y catorce senadores.

El texto actual establece que la Comisión Permanente se compone de treinta y siete miembros, de los que diecinueve serán diputados y dieciocho senadores, quienes serán designados mediante voto secreto por las respectivas Cámaras, durante la última sesión de cada período ordinario. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio el mismo número de sustitutos.

Por lo que respecta a su integración, organización y forma de trabajo, las mismas permanecen inalteradas.

CAPITULO V

APRECIACION DE LA ORGANIZACION DE LOS CONGRESOS LOCALES EN MEXICO

Una vez analizado el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en los diferentes aspectos de su estructura y antecedentes históricos y jurídicos, no podría prescindir esta investigación de una apreciación de los congresos locales mexicanos.

En la parte introductoria de este trabajo me he referido ya a las razones por las que elegí como muestra representativa los congresos de Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Estado de México y Puebla, por lo que en el presente capítulo analizaré algunos de los aspectos sobresalientes de su estructura y funcionamiento.

A. Rasgos comunes y aspectos generales

La disposición de rango más elevado en lo que se refiere a la organización del Poder Legislativo en los Estados de la República, se encuentra contenida en el artículo 116 constitucional, que en su primer párrafo establece que el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial.

La fracción II del citado artículo señala que el número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes;

de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de once en los Estados cuya población exceda dicha cifra.

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los suplentes pueden ser electos propietarios en el período inmediato si no estuvieron en ejercicio, pero los propietarios no pueden ser electos suplentes para el período inmediato.

El mismo numeral dispone que en las leyes electorales de cada Estado deben introducirse fórmulas para que los partidos minoritarios tengan acceso a la representación popular.

El primer rasgo que en común podemos ubicar de los Congresos locales, es que todos ellos son unicamerales, es decir, cuentan únicamente con la Cámara de Diputados.

Caso contrario sucede en los estados integrantes de los Estados Unidos de América, donde el común denominador es el bicameralismo en la composición del Poder Legislativo Local.

No obstante, la historia parlamentaria de nuestro país registra casos de bicameralismo local y según la narra Elisur Artega “Durante la vigencia de la constitución de 1824 existieron algunos congresos locales integrados por dos cámaras, lo que es más, en el constituyente de 1857, al tratarse en la sesión de 10 de septiembre lo relativo al Senado y su desaparición, el diputado Isidoro Olvera, defensor de esta institución,

mencionó el hecho de que en la constitución del Estado Oaxaca existió una segunda cámara”.⁹³

El mismo autor señala que la Constitución de Durango de 1826 preveía la existencia de un Senado integrado por siete miembros que duraban cuatro años en su encargo y se renovaba parcialmente en forma bianual. La Constitución oaxaqueña de 1825 aludía a un Senado integrado por siete miembros que duraban dos años y se renovaba por mitad y la Constitución veracruzana de 1825 preveía una disposición similar.

Los requisitos para ser diputado local se encuentran establecidos en las constituciones de cada uno de los estados, ya que “son ellas y no las leyes secundarias las que deben hacerlo; hay una razón para que eso sea así; fijar requisitos es limitar el derecho a elegir y ser electo; y esa es una función que sólo corresponde al Constituyente”.⁹⁴

Los requisitos fijados por las constituciones locales para los miembros de su poder legislativo se refieren a la capacidad del individuo, reflejada fundamentalmente en un mínimo de edad requerido; el conocimiento de la entidad, concretado en la exigencia de ser nativo del estado o bien vecino de él; no ocupar cargos incompatibles con el de representación popular y no pertenecer a ningún culto religioso en calidad de ministro del mismo.

Por regla general, los diputados locales duran tres años en su encargo y, como lo señala el artículo 116 constitucional, no pueden reelegirse para el período inmediato salvo el caso de los suplentes que

⁹³ Artcaga Nava, Elisur. Derecho constitucional estatal. Editorial Porrúa, México, 1988. pp. 211 y 212.

⁹⁴ Artcaga Nava, Elisur. “Los Parlamentos locales” en Estudios Parlamentarios. Revista de Política y Derecho Parlamentario. Año I agosto-noviembre de 1992. No. 2, p. 34.

no entraron en funciones, quienes pueden ser electos con el carácter de propietarios.

Al igual que sucede en el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados deben sesionar con la mitad más uno de sus miembros, a lo que se denomina quórum.

Entre otras, las legislaturas locales tienen las siguientes facultades:

- 1) Establecer universidades y demás centros de educación superior
- 2) Emitir leyes que protejan y promuevan el desarrollo de los pueblos, de las lenguas indígenas, sus culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garanticen a sus integrantes el acceso a la jurisdicción del estado
- 3) Dictar leyes en materia de vivienda
- 4) Emitir leyes de protección a los menores
- 5) Expedir leyes sobre profesiones y trabajos lícitos
- 6) Expedir leyes sobre servicio social

- 7) Expedir leyes de instrucción pública
- 8) Emitir leyes de ingresos
- 9) Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión
- 10) Expedir la ley que contenga las bases sobre las cuales los ayuntamientos expidan bandos de policía y buen gobierno
- 11) Determinar anualmente las bases, montos y plazos conforme a los cuales se deben entregar a los municipios las participaciones federales
- 12) Expedir leyes electorales en su ámbito de competencia
- 13) Crear Juntas Locales de Conciliación
- 14) Dictar leyes sobre el estado civil de las personas
- 15) Intervenir en el procedimiento de reformas a la Constitución Federal previsto por el artículo 135 del citado ordenamiento

Como prohibiciones de los Congresos locales, podemos enumerar las siguientes:

- 1) Expedir leyes que establezcan la previa censura, exijan fianza a los autores o impresores o coarten la libertad de imprenta
- 2) Coartar, mediante leyes, el derecho de asociación o reunión cuando sea pacíficamente y con objeto lícito
- 3) Emitir leyes por virtud de las cuales se conceden títulos nobiliarios, privilegios y honores hereditarios o que den efecto a los concedidos por otros países.
- 4) Expedir leyes privativas o crear tribunales especiales
- 5) Establecer más de tres instancias en los juicios del orden criminal
- 6) Dictar leyes que impliquen restricciones al comercio interestatal.

Los Congresos de los estados deben inhibirse en los siguientes casos:

- 1) Para extender el derecho de petición aquellos individuos que no tengan la calidad de ciudadanos mexicanos
- 2) Para expedir leyes mediante las cuales se permita a quienes no son ciudadanos asociarse o reunirse con fines políticos

- 3) Para emitir leyes por virtud de las cuales se permita deliberar a reuniones armadas
- 4) Para establecer restricciones al derecho de libre tránsito en el territorio de un estado
- 5) Para gravar el comercio internacional

Las siguientes son obligaciones que debe cumplir el Poder Legislativo de cada estado:

- 1) Garantizar el derecho a la información
- 2) Respetar el derecho de petición
- 3) Establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores
- 4) Respetar las sentencias de amparo
- 5) Expedir leyes de responsabilidades de los servidores públicos locales
- 6) Establecer contribuciones a favor los municipios

En lo referente a la concurrencia, “La Federación y las legislaturas de los estados pueden ejercer facultades concurrentes en materia de salubridad y asentamientos humanos”.⁹⁵

De igual forma, por mandato constitucional del artículo 21, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en sus respectivas jurisdicciones, quienes se coordinarán, en los términos señalados por la ley, para establecer un sistema nacional de seguridad pública, aspecto también de competencias concurrentes.

Por último, cabe hacer notar que la Constitución denomina a los Congresos locales indistintamente Legislativo, legislaturas de los estados o simplemente legislaturas.

B. Aspectos comparativos de diferentes Congresos locales

1. Chihuahua

a) Constitución Política

El artículo 40 señala que el Congreso de este estado se integrará con representantes populares electos en su totalidad cada tres años.

El Poder Legislativo chihuahuense consta de 18 diputados electos en distritos electorales uninominales según el principio de

⁹⁵ idem. p. 55.

votación mayoritaria relativa y hasta diez electos por el principio de representación proporcional, quienes tienen la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

Los requisitos que el artículo 41 establece para ser diputado son los siguientes:

- 1) Ser mexicano por nacimiento y ciudadano chihuahuense en ejercicio de sus derechos
- 2) Tener 21 años cumplidos el día de la elección
- 3) Ser originario del distrito en que se haga la elección o vecino de él con residencia de más de 6 meses anteriores a la fecha de ella
- 4) No haber sido condenado en los últimos diez años por delito que no sea político, a una pena mayor de un año de prisión
- 5) No ser funcionario federal, estatal o municipal, salvo que se separe del cargo cuando menos dos meses antes de la elección.
- 6) No ser ministro de algún culto religioso.

El Congreso debe instalarse en casos ordinarios el día 30 de septiembre y en casos extraordinarios el día que para tal efecto fije la convocatoria respectiva.

Veinte días antes de su instalación, los presuntos diputados electos por el principio de mayoría relativa deben reunirse con el objeto de constituir la Junta Preparatoria que calificará las elecciones de quienes se eligieron por dicho principio y acreditará a los propietarios y suplentes electos por el principio de diputados de minoría.

Las sesiones del Congreso serán públicas y secretas sólo cuando la determine la Ley Orgánica.

El artículo 64 de la Constitución asigna al Congreso las siguientes facultades:

- I. Legislar en todo lo concerniente al régimen interior del Estado, expidiendo cuantas leyes y decretos sean necesarios para su gobierno y administración.
- II. Abrogar, derogar, reformar y adicionar las leyes y decretos.
- III. Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, así como su abrogación, derogación, reforma y adición, facultades que ejercerá obligatoriamente tratándose de disposiciones federales que perjudiquen los intereses del estado o se consideren anticonstitucionales y secundar cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por las legislaturas de otros estados.

- IV. Disponer la resistencia a una invasión extranjera, en caso de que el peligro sea tan inminente que no admita demora, dando cuenta al Presidente de la República.
- V. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del estado, discutiendo las contribuciones que, a su vez, deben decretarse para cubrirlo.
- VI. Revisar la cuenta pública del estado que por mes, trimestre o semestre presente el ejecutivo; la revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos señalados en el programa. Si del examen que realice el Congreso aparecen discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas del presupuesto o no existe exactitud o justificación de los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

En caso contrario se aprobará la cuenta y se extenderá el finiquito correspondiente en un plazo que no excederá de seis meses;

- VII. Aprobar las leyes de ingresos de los municipios a más tardar el día 15 de diciembre y revisar sus cuentas públicas;
- VIII. Autorizar al gobernador para:

- a) Celebrar arreglos sobre límites del territorio del estado, los cuales quedarán sujetos a la ratificación del Congreso de la Unión.
 - b) Celebrar contratos o empréstitos sobre el crédito del estado.
 - c) Celebrar convenios de coordinación para la recaudación, administración y cobro de los ingresos federales, estatales y municipales, así como para la suspensión temporal de los dos últimos;
 - d) Celebrar convenios con la federación a fin de que el Estado asuma la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos federales.
 - e) Que arme y ponga en servicio la guardia nacional.
- IX. Fijar y modificar la división territorial, política, administrativa, judicial y electoral del estado.
- X. Resolver las cuestiones de límites entre los municipios del estado.
- XI. Por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes y atendiendo a factores demográficos, geográficos y socioeconómicos, erigir nuevos municipios dentro de los límites de los existentes, suprimir alguno o algunos de éstos,

previos los informes que rindieran dentro del término que se les fije, el ejecutivo del estado y los ayuntamientos de los municipios de cuyo territorio se trata.

XII. Reglamentar el funcionamiento del municipio libre, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado.

XIII. Asignar para sus gastos a cada municipio, un tanto por ciento de las rentas del estado que se recauden en su territorio, y concederles subsidios extraordinarios cuando la considere necesario.

XIV. Constituido en Colegio Electoral:

a) Calificar las elecciones de diputados y hacer la declaratoria correspondiente mediante decreto en forma; asimismo calificar las elecciones ordinarias de gobernador constitucional del Estado, calificación que deberá hacerse antes del 20 de agosto del año de las elecciones; y las extraordinarias en los términos que fije la convocatoria respectiva, debiendo hacerse la declaración por medio de decreto en forma y bajo la condición de irrevocabilidad.

b) Elegir gobernador interino, provisional o sustituto.

c) Designar a los magistrados que deban integrar el Supremo Tribunal de Justicia y hacer la designación de

los que deban cubrir las vacantes absolutas o temporales.

d) Declarar electos senadores al Congreso de la Unión por el estado, a los ciudadanos que obtuvieren la mayoría de votos.

e) Nombrar a propuesta en terna del ejecutivo los municipales que integren los ayuntamientos mientras se celebran las elecciones correspondientes, cuando el propio congreso hubiere declarado la nulidad de las elecciones o por cualquier motivo faltaren de modo absoluto todos los miembros del ayuntamiento;

f) Suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de los miembros por alguna causa grave que el código municipal prevenga, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, siempre y cuando los municipios hayan tenido oportunidad para rendir las pruebas y formular alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebre nuevas elecciones, la legislatura designará entre los vecinos a los municipios que concluirán los períodos respectivos.

En los casos de nulidad de elecciones y en los demás a que se refieren este inciso y el anterior, si la declaratoria correspondiente o falta acaece dentro de los seis primeros meses del ejercicio constitucional de los ayuntamientos, se convocará a elecciones para designar a las personas que han de sustituirlos; si aconteciere después del plazo señalado, los nombrados por el Congreso constituido en colegio electoral concluirán el período.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga el Código municipal.

- XV. Recibir la protesta legal del Gobernador, Diputados y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.
- XVI. Resolver sobre las renunciaciones de los funcionarios a que se refiere la fracción anterior; y sobre las excusas que presenten para admitirlos.
- XVII. Convocar para elecciones extraordinarias de Gobernador y de Diputados en el caso señalado por la ley y además siempre que, habiendo falta absoluta de un propietario y el suplente, hayan de transcurrir más de seis meses para que se efectúen las ordinarias.
- XVIII. Conceder licencia temporal para separarse del ejercicio de sus funciones al Gobernador, Diputados y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, cuando la de estos últimos sea por más de diez días.

- XIX.** Dirimir los conflictos que se susciten entre los Poder Ejecutivo y Judicial del estado, salvo el caso en que deba intervenir el Senado o la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- XX.** Calificar las elecciones de ayuntamientos del estado, cuando se reclame contra ellas conforme a la ley respectiva, resolviendo sobre su validez o nulidad y haciendo en su caso el cómputo devotos y la declaración de los electos.
- XXI.** Crear y suprimir empleos públicos del estado y señalar sus dotaciones, así como decretar la organización de las fuerzas de Seguridad Pública del estado.
- XXII.** Conceder amnistía por delitos, mediante acuerdo de los dos tercios del número de diputados presentes.
- XXIII.** Rehabilitar en los derechos de ciudadanos chihuahuenses y dar cartas de ciudadanía así como la de conceder habilitaciones de edad en términos de ley.
- XXIV.** Imponer contribuciones extraordinarias cuándo lo requieran las necesidades del estado, fijando el término durante el cual deban causarse; y reconocer además la deuda pública del estado y decretar la manera de hacer su pago.

- XXV. Resolver acerca de la venta o gravamen de los bienes del estado, debiendo ser aquella en pública subasta.
- XXVI. Autorizar la enajenación o gravamen de los bienes inmuebles de los municipios, debiendo ser aquella en pública subasta.
- XXVII. En términos de la fracción XXII del artículo 93⁹⁶ emitir las opiniones que le solicite el Gobernador del estado, para nombramientos de funcionarios.
- XXVIII. Dictar leyes para la conservación, educación e instrucción de la raza indígena; así como dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.
- XXIX. Determinar el número máximo de ministros de los cultos religiosos.
- XXX. Nombrar la Diputación Permanente.
- XXXI. Nombrar y remover libremente a los empleados de su Secretaría y de la Contaduría General.

⁹⁶ Este numeral se refiere a la facultad del Gobernador del Estado de nombrar y remover libremente al Secretario de Gobierno, al Procurador General de Justicia, Directores Generales, Subprocuradores y Jefes de Departamento y recibirles la protesta de ley, pudiendo recabar la opinión del Congreso local, si lo estima conducente.

XXXII. Las demás que le confieren la Constitución local y la General de la República.

El artículo 65 de la Constitución Local de Chihuahua manifiesta que son deberes de los Diputados:

- I. Concurrir puntualmente a las sesiones del Congreso.**
- II. Despachar los asuntos que pasen a las comisiones que desempeñen**
- III. Emitir su voto en los asuntos que se sometan a la deliberación del Congreso**
- IV. Visitar en los recesos de la Legislatura al menos una vez los pueblos del distrito electoral que representen para informarse:**
 - a) Del estado que guarda la enseñanza pública.**
 - b) Del estado en que se encuentren la industria, el comercio, la agricultura y la minería.**
 - c) Presentar al Congreso un informe, por escrito, que contenga las observaciones que hubieren hecho proponiendo las medidas que crean convenientes.**

En esta entidad el derecho de iniciar leyes y decretos compete:

- 1) A los diputados
- 2) Al Gobernador
- 3) Al Supremo Tribunal, en la concerniente al ramo de justicia.
- 4) A los Ayuntamientos, en lo que se relacione con asuntos de la administración municipal.

El artículo 79 de esta Constitución señala que durante los recesos del Congreso habrá una Diputación Permanente, compuesta de tres Diputados Propietarios y dos suplentes.

El primero y segundo de los diputados propietarios serán el presidente y vicepresidente y el último el secretario, y los suplentes serán primero y segundo en el orden de su nombramiento de igual manera que los propietarios.

La Diputación permanente será nombrada por el Congreso en la última sesión del período ordinario por mayoría absoluta de votos y en escrutinio secreto. Esta se instalará el mismo día que hubiere sido nombrada, inmediatamente después de la última sesión ordinaria y acordará los días y horas de sus sesiones regulares.

Además, se reunirá siempre que fuere convocada por su Presidente, y no podrá celebrar menos de una sesión semanal, ni funcionar sin la concurrencia de tres de sus miembros.

Las más importantes atribuciones de la Diputación permanente son:

- I. Llevar la correspondencia del Congreso durante el receso.
- II. Llamar a los suplentes de la misma diputación, en las faltas absolutas o temporales de los propietarios.
- III. Integrar el número de Diputados que la componen, en caso de muerte, separación o impedimento no transitorio de alguna de los nombrados.
- IV. Recibir los expedientes relativos a elecciones de poderes del estado, para dar cuenta al Congreso.
- V. Convocar a sesiones extraordinarias del Congreso.
- VI. En su caso, nombrar gobernador interino.

La Diputación permanente dará cuenta en la segunda sesión de la Legislatura del uso que hubiere hecho de sus atribuciones, presentando al efecto una memoria escrita de sus trabajos, así como de los expedientes que hubiere formado.

b) Ley Orgánica del Congreso

Esta ley dispone que el Congreso residirá en la capital del Estado y no podrá trasladarse a otro lugar sino por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros.

El Congreso sesionará en el recinto oficial o en el lugar que se designe por formal decreto. Dicho recinto es inviolable y la fuerza pública está impedida de tener acceso al mismo, salvo permiso del Presidente del Congreso o de la Diputación Permanente.

Las comisiones que la ley orgánica prevé pueden ser de dictamen legislativo, de vigilancia de la Contaduría General y jurisdiccionales.

Las de dictamen legislativo son las siguientes:

- I. Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales.
- II. Segunda de Gobernación y Puntos Constitucionales
- III. Justicia;
- IV. Educación Pública;
- V. Primera de Patrimonio y Hacienda;

- VI. Segunda de Patrimonio y Hacienda;
- VII. Agricultura y Ganadería;
- VIII. Comunicaciones y Obras Públicas;
- IX. Desarrollo Socioeconómico;
- X. Salubridad;
- XI. Trabajo y Previsión Social;
- XII. Asuntos Indigenistas, y
- XIII. Asentamientos Humanos.

Cabe mencionar que los Diputados podrán formar parte de varias comisiones a Juicio del Presidente del Congreso y excusarse de participar por causa justificada que calificará aquel.

Con respecto a las Comisiones Jurisdiccionales, las mismas se forman con el número de miembros que determine el Presidente del Congreso, cuando se presente acusación o denuncia por delitos oficiales o comunes de los funcionarios.

2. Guanajuato

a) Constitución Política

El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea denominada Congreso del Estado libre y soberano de Guanajuato.

En el artículo 41 señala que el Congreso del Estado se compondrá de representantes electos en su totalidad cada tres años y estará integrado por 18 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa en igual número de distritos uninominales, y hasta 12 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas.

El Congreso guanajuatense celebra cada año dos períodos ordinarios de sesiones y los extraordinarios para los que convoque el Ejecutivo o la diputación permanente.

Para ser diputado local, el artículo 45 de la Constitución local señala los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano guanajuatense en ejercicio de sus derechos y no haber sido condenado por delitos cometidos en ejercicio de funciones públicas o por delitos graves del orden común;
- II. Tener por lo menos 21 años cumplidos al día de la elección; y

III. Tener residencia en el estado cuando menos de dos años anteriores a la fecha de la elección.

El artículo 46 del mismo ordenamiento legal, establece que no podrán ser diputados al Congreso del Estado:

I. El Gobernador del Estado, cualquiera que sea denominación, origen y forma de designación; los titulares de los dependencias que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; el Procurador General de Justicia; los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia; los que sean miembros de los ayuntamientos y quienes funjan como Secretario, Oficial Mayor o Tesorero de los mismos, a no ser que cualesquiera de los nombrados se separen de sus cargos cuando menos noventa días antes de la fecha de la elección;

II. Los que sean ministros de cualquier culto; y

III. Los integrantes de los organismos electorales.

Al artículo 47 de la propia Constitución determina que los diputados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los suplentes solo podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio. Los diputados propietarios no podrán ser electos como suplentes para el período inmediato.

En el artículo 63 se señalan las facultades del Congreso local. Los principales de ellas son las siguientes:

- I. Expedir Leyes y reglamentos que regulen su estructura y funcionamiento, así como reformar y adicionar leyes o decretos conducentes al Gobierno y Administración y que no estén reservados a la federación.
- II. Hacer la Codificación de las leyes del Estado; así como cambiar provisionalmente la residencia de los poderes estatales en casos excepcionales.
- III. Dirimir las controversias que surjan entre los municipios y entre éstos y los poderes ejecutivo y judicial.
- IV. Autorizar el cambio de residencia de las cabeceras municipales, erigir nuevos municipios y declarar su inexistencia por el voto de las dos terceras partes de los diputados y de la mayoría de los ayuntamientos.
- V. Dividir el Estado en distritos electorales; así como calificar las elecciones ordinarias y extraordinarias del Gobernador del Estado, de los Senadores al Congreso de la Unión y de los ayuntamientos, haciendo las declaratorias correspondientes. Erigirse en Colegio Electoral para elegir Gobernador interino o sustituto.
- VI. Solicitar al Gobernador del Estado la comparecencia de funcionarios del Poder Ejecutivo, de los Presidentes de los

Ayuntamientos, Consejos Municipales y la de los titulares de los Organismos Públicos Descentralizados para que informen al Congreso sobre las funciones que aquellos ejerzan.

- VII. Fijar anualmente los gastos que requiere la administración pública del Estado, de acuerdo al presupuesto de egresos presentado por el Gobernador; así como autorizar al ejecutivo local y a los ayuntamientos para que contraten empréstitos para la ejecución de obras de utilidad pública. Dicha autorización no será necesaria cuando los créditos se contraten como consecuencia de una calamidad general.

- VIII. Expedir anualmente la Ley de Ingresos para los municipios del estado;

- IX. Autorizar al Ejecutivo del Estado y a los ayuntamientos para que enajenen, traspasen, hipotequen, graven o ejerzan cualquier acto de dominio; así como desafectar los bienes destinados a un servicio público o los de uso común del Estado y de los municipios;

- X. Revisar las cuentas públicas municipales y la de los Organismos Descentralizados de los Municipios y ordenar cuantas auditorias fueren necesarias, así como solicitar la comparencia de los Presidentes municipales y de los titulares de Organismos Descentralizados de los municipios, para que se revisen sus correspondientes cuentas públicas.

- XI. Nombrar y remover a sus empleados, así como otorgar y negar su aprobación a los nombramientos de los magistrados

del Supremo Tribunal de Justicia hechos por el Gobernador del Estado.

- XII. Elegir de entre sus miembros, a sus representantes ante los organismos electorales y a las personas que le compete para integrar dichos órgano y el organismo jurisdiccional electoral, en los términos que establezca la ley de la materia;
- XIII. Erigirse en Jurado de Responsabilidades, en los casos de juicio político;
- XIV. Decidir sobre las licencias que soliciten los diputados y el Gobernador del Estado para separarse de sus respectivos cargos;
- XV. Reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando alguna reforma o adición a la Constitución General de la República, el dictado de una Ley o cualquier acto de Gobierno Federal constituyan invasión a la soberanía del estado;
- XVI. Las demás que de un modo expreso o implícito se le otorguen en cualquiera de los preceptos de la Constitución local y de la Federal.

El derecho de iniciar leyes en Guanajuato le corresponde a:

- 1) El Gobernador del Estado
- 2) Los diputados del Congreso del Estado
- 3) El Supremo Tribunal de Justicia
- 4) Los Ayuntamientos o Concejos Municipales

La Diputación Permanente se compone de siete diputados propietarios y cinco suplentes, que duran en su encargo el tiempo comprendido entre la clausura de un período ordinario de sesiones y la apertura del siguiente. Sus facultades y obligaciones las regula el artículo 70 constitucional y son, durante los recesos del Congreso, las siguientes:

- I. Recibir las iniciativas de leyes y decretos y turnarlas a las comisiones que correspondan;
- II. Acordar por sí sola, o a iniciativa del Ejecutivo, la convocatoria al Congreso a período extraordinario de sesiones;
- III. Instalar y presidir la primera junta preparatoria del nuevo Congreso;

IV. Nombrar y remover a los empleados del Congreso, así como de las renunciaciones de los funcionarios y empleados del mismo.

V. Conceder licencia, para separarse de su cargo, al Gobernador del Estado y a los diputados, así como las consignadas en el texto constitucional.

b) Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

En su artículo 47 señala que en la siguiente sesión de aquella en que se inaugure el primer período ordinario de sesiones, se nombrarán las correspondientes comisiones, que durarán en funcionamiento un año.

Las comisiones permanentes que se enumeran son las siguientes:

1) Gobernación

2) Puntos Constitucionales

3) Hacienda e Inspectoría de la Contaduría Mayor de Hacienda

4) Justicia

5) Educación Pública

- 6) Comunicaciones y Seguridad Pública
- 7) Asistencia y Salubridad Pública
- 8) Agricultura y Fomento
- 9) Prensa y Propaganda y Corrección de Estilo
- 10) Primer Grupo de Presupuestos Municipales
- 11) Segundo Grupo de Presupuestos Municipales
- 12) Tercer Grupo de Presupuestos Municipales
- 13) Comisión General
- 14) Comisión de Procedimientos Electorales
- 15) Gran Jurado

Cada comisión se integra por tres miembros, a excepción de la de Gran Jurado que se integra por cinco miembros y es electa por insaculación.

El Reglamento especifica el procedimiento para la presentación de iniciativas ante el Congreso y la forma de proceder de la Diputación Permanente y fue publicado en el Periódico Oficial número dos de 5 de julio de 1945.

3. Guerrero

a) Constitución Política

En su artículo 28, señala que el Poder Legislativo se ejerce por una Cámara de Diputados denominada Congreso del Estado, el cual se renueva cada tres años.

El Congreso se integra por 29 miembros electos por el principio de mayoría relativa y hasta 12 diputados de representación proporcional.

El día 15 de noviembre del año que corresponda a la renovación del Poder Legislativo se instalará el Congreso, iniciándose el acto con la protesta de ley que deben rendir los diputados.

Cada año se llevan a cabo dos períodos de sesiones ordinarias; el primero comenzará el 15 de noviembre y concluirá el dos de abril y el segundo dará inicio el primero de julio para concluir el 31 de agosto.

Dentro de la segunda semana de febrero, se reunirá el Congreso en sesión extraordinaria, ante la cual el Gobernador del Estado rendirá un informe escrito del estado que guarda la administración pública, con excepción del último año del período constitucional que se rendirá en

sesión ordinaria, pública y solemne en la tercera semana del mes de marzo del año respectivo.

El Congreso del Estado podrá invitar al Presidente del Tribunal Superior de Justicia, para que proporcione elementos sobre iniciativas de ley que atañan a este cuerpo colegiado.

Cada Diputado será gestor y promotor del pueblo. Visitará su propio distrito en los períodos de receso del Congreso, para cerciorarse del estado que guardan de programas de desarrollo económico y de bienestar social, y percatarse de cualquier anomalía que pueda afectar la seguridad colectiva; lo que por escrito hará del conocimiento de la Comisión Permanente, proponiendo las medidas adecuadas para la solución de los problemas planteados y ésta los haga llegar al Jefe del Ejecutivo, para que proceda si lo estima oportuno.

Los requisitos que establece la Constitución, en su artículo 35, para ser Diputado al Congreso del Estado son los siguientes:

- I. Ser ciudadano guerrerense en ejercicio pleno de sus derechos;
- II. Tener 21 años de edad cumplidos el día de la elección.
- III. Ser originario del distrito que pretenda representar o tener una residencia no menor de 5 años anteriores al día de la elección.

No pueden ser electos diputados, los funcionarios federales, los miembros en servicio activo del ejército y la armada, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los jueces de primera instancia, los demás servidores públicos que señale la ley orgánica del Poder Ejecutivo y los presidentes municipales a menos que se separen de sus empleos o cargos 45 días antes de la elección.

Los Diputados al Congreso del Estado no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

El artículo 47 constitucional señala al Congreso del Estado las siguientes atribuciones:

- I. Expedir leyes y decretos en todas aquellas materia que no sean de la competencia de la federación, en términos del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- II. Elaborar las leyes locales cuya expedición haga obligatoria la Constitución Federal.
- III. Expedir anualmente la Ley de Ingresos del Estado.

- IV. Legislar sobre el municipio libre, sujetándose al artículo 115 constitucional, y dictar las disposiciones relativas a la Seguridad Pública del Estado.
- V. Legislar en todo lo relativo al sistema penitenciario del Estado, y en materia de expropiación por causa de utilidad pública.
- VI. Legislar en materia de organismos descentralizados, y en materia de división territorial del estado, a fin de crear, suprimir o fusionar municipalidades o distritos.
- VII. Instituir, por medio de leyes, tribunales de lo contencioso administrativo para dirimir controversias entre la administración pública estatal o municipal y los particulares;
- VIII. Dictar leyes en el ramo de educación pública que no sean competencia de la federación.
- IX. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del estado y expedir la Ley relativa.
- X. Convocar a elecciones extraordinarias para Diputados cuando no se hubieren realizado en el período respectivo o hubiesen sido declaradas nulas las efectuadas.

- XI. Convocar a elecciones extraordinarias para ayuntamientos, cuando por cualquier circunstancia:
- a) No se hubiere verificado la elección en el período correspondiente.
 - b) La elección hubiere sido declarada nula.
 - c) Sin causa justificada, no concurrieren los miembros necesarios para su instalación.
- XII. Erigirse el 27 de enero del año correspondiente en Colegio Electoral, con el objeto de calificar las elecciones de gobernador.
- XIII. Recibir de los diputados, del Gobernador y de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución General de la República, la particular del estado y las leyes que de una u otra emanen;
- XIV. Calificar las elecciones de los integrantes de los ayuntamientos y la asignación de regidores de representación proporcional efectuada por los comités municipales electorales.
- XV. Suspender ayuntamientos o declarar que éstos han desaparecido.

- XVI. En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento, el Congreso del Estado designará de entre los vecinos al Concejo Municipal, que concluirá el período respectivo;
- XVII. Constituirse en Colegio Electoral para nombrar al Gobernador interino cuando la falta temporal del Gobernador Constitucional sea mayor de 30 días, asimismo para designar al ciudadano que deba reemplazarlo.
- XVIII. Autorizar al ejecutivo para negociar empréstitos sobre el crédito del estado, aprobarlos y decretar la manera de pagar la deuda;
- XIX. Cambiar la residencia de los poderes del estado.
- XX. Recibir las denuncias en contra de sus miembros, del Gobernador del Estado, Magistrados, miembros de los ayuntamientos y funcionarios que establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo;
- XXI. Autorizar al Ejecutivo estatal y a los ayuntamientos para enajenar, donar o permutar inmuebles del patrimonio del estado o del municipio;
- XXII. Determinar el número máximo de ministros de los cultos religiosos;

XXIII. Expedir su propia Ley Orgánica.

XXIV. Expedir la Ley de Planeación del Estado, y las necesarias a fin de hacer efectivas las facultades anteriores, así como cualquiera otras concedidas por la Constitución a los poderes del estado y a los municipios.

De conformidad con lo establecido por el artículo 50 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, el derecho de iniciar leyes corresponde:

I. Al Gobernador del Estado

II. A los Diputados del Congreso del Estado

III. Al Tribunal Superior de Justicia.

IV. A los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia

El artículo 48 de la Constitución guerrerense establece que en los períodos de receso del Congreso, funcionará una Comisión Permanente que se elegirá el penúltimo día de cada período ordinario de sesiones, integrada por siete miembros que serán en su orden un Presidente, un Secretario y cinco Vocales.

La Comisión Permanente tiene las siguientes facultades:

- I. Convocar por sí, o a petición del Ejecutivo, a período extraordinario de sesiones del Congreso;
- II. Recibir la Protesta de Ley de los funcionarios que deban otorgarla ante el Congreso;
- III. Conceder licencia a determinados funcionarios hasta por el tiempo que dure el receso;
- IV. Nombrar provisionalmente a los empleados de su Secretaría y de la Contaduría Mayor de Glosa;
- V. Dictaminar sobre los asuntos pendientes para el siguiente período de sesiones, y
- VI. Las demás que le señale la Constitución.

b) Ley Orgánica del Poder Legislativo

Este ordenamiento jurídico establece que el Congreso del Estado tiene su residencia en la ciudad de Chilpancingo de los Bravo, capital de esta entidad federativa.

El artículo 42 establece que para la tramitación de los asuntos, se nombrarán comisiones permanentes especiales que estudien y rindan su correspondiente dictamen, exponiendo en términos claros y concisos las

razones que les sirvieron de fundamento a fin de facilitar al Congreso su resolución.

Dichas comisiones serán nombradas, en el primer período ordinario de sesiones, por mayoría de votos de los diputados presentes.

Cada Comisión se integrará hasta por cinco diputados, a excepción de la Comisión instructora que será compuesta por cuatro diputados.

Conforme al artículo 44, son comisiones permanentes las de:

1. Estudios Constitucionales y Jurídicos
2. Gobernación
3. Hacienda
4. Administración de Justicia
5. Obras Públicas y Desarrollo Urbano
6. Instrucción Pública
7. Fomento y Desarrollo Industrial, Comercial y Artesanal

8. Presupuesto y Cuenta Pública

9. Turismo

10. Peticiones

11. Trabajo, Previsión y Seguridad Social

12. Agropecuaria, Forestal y Minera

13. Salud Pública

14. Transportes

15. Inspectoría

16. Instructoría

17. Estilo y Editorial

Cabe resaltar que cada comisión se encargará del despacho de los asuntos que le correspondan dentro de los 10 días de haberlos recibido, si pasado dicho término no lo ha hecho, deberá justificar su dilación ante el congreso.

Las comisiones dictaminarán por escrito acerca de los asuntos que se les turnen y después deberán de proponer la resolución que en su concepto deba tomarse, reduciéndolo a proposiciones que puedan sujetarse a votación.

Es importante señalar que el Presidente del Congreso, estará impedido durante el tiempo de su gestión para dictaminar cualquier asunto, en este caso del Pleno del Congreso designará al diputado que lo supla en esa comisión.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero fue promulgada el 27 de junio de 1985, siendo Gobernador del Estado el Lic. Alejandro Cervantes Delgado.

Cabe hacer notar que el artículo 94 de esta Ley Orgánica otorga el derecho de iniciativa al Gobernador del Estado, los diputados locales y a los Ayuntamientos, pero no señala, como lo hace la Constitución local, que también la tendrá el Tribunal Superior de Justicia.

Siendo una norma jurídica de mayor jerarquía la Constitución, debe entenderse que el Poder Judicial local tiene esa facultad, aunque la misma no se haga explícita en la legislación interna del Congreso.

4. Estado de México

a) Constitución Política

A diferencia de lo señalado por el resto de las Constituciones locales estudiadas en este trabajo, en el Estado de México el Poder Legislativo se deposita en una Asamblea que no recibe el nombre de Congreso, sino de Legislatura del Estado.

La Legislatura se compone por diputados electos en su totalidad cada tres años por sufragio directo y se integra con 34 legisladores elegidos por el principio de mayoría relativa y 23 de representación proporcional.

La Legislatura mexiquense se reunirá en sesiones ordinarias dos veces al año. El primer período dará inicio el 5 de diciembre y concluirá el 3 de marzo siguiente y el segundo comenzará el 15 de julio y terminará el 15 de octubre del mismo año.

Las sesiones extraordinarias pueden ser convocadas por el Gobernador o por la Diputación Permanente.

El artículo 39 de esta Constitución determina que para ser diputado, propietario o suplente, se requiere lo siguiente:

1. Ser ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos.

2. Tener 21 años cumplidos al día de la elección.
3. Ser originario del Estado o vecino de él, con residencia no menor de 3 años anteriores al día de la elección.

El artículo 40 señala que no podrán ser diputados locales quienes se encuentren en cualesquiera de los siguientes supuestos:

1. Los ministros de cualquier culto;
2. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión que estén en ejercicio.
3. Los Jefes de la Guardia Nacional, los Jefes del Ejército y los de las fuerzas del Estado o de Policía.
4. El Gobernador del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y todos los funcionarios y empleados del Gobierno del Estado y municipios

En el caso del Gobernador del Estado, no podrá ser diputado aun cuando se separe de su cargo.

El artículo 70 señala que corresponden a la Legislatura las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Dictar Leyes para la administración del Gobierno del Estado y aprobar los convenios que celebre el ejecutivo en relación con los límites del Estado.
- II. Crear y suprimir municipios y dictar las leyes necesarias para el funcionamiento de los mismos, estableciendo las bases normativas para la expedición de los bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, y circulares dentro del ámbito de sus respectivas jurisdicciones.
- III. Convocar a elección de Gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos, en los períodos constitucionales.

Para el caso de elecciones de Gobernador, la convocatoria deberá expedirse cien días antes de la fecha de la elección y para la de diputados y miembros de los ayuntamientos ochenta días antes;

- IV. Hacer la computación de votos en la elección de Gobernador y declarar electo al ciudadano que hubiere obtenido la mayoría;
- V. Erigirse en Colegio Electoral para nombrar Gobernador sustituto en los casos que determina la Constitución;
- VI. Recibir la protesta del Gobernador, de los diputados, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, del Contador de Glosa; así como de resolver las renunciaciones de los mismos;

- VII. Decretar anualmente a iniciativa del ejecutivo los gastos del Estado;
- VIII. Discutir y aprobar los presupuestos de ingresos municipales que formen los ayuntamientos;
- IX. Llamar a los diputados suplentes, en caso de muerte, exoneración o inhabilidad previamente calificada de los diputados propietarios;
- X. Expedir su Ley Orgánica;
- XI. Iniciar Leyes ante el Congreso de la Unión;
- XII. Excitar a los Poderes de la Unión a que presten su protección al Estado; en los casos previstos por el artículo 122 de la Constitución General de la República.
- XIII. Conceder amnistía por delitos políticos de la competencia de los tribunales del Estado;
- XIV. Aprobar la creación de organismos descentralizados;
- XV. Reglamentar la organización del servicio de seguridad pública del Estado;

XVI. Legislar sobre todo aquello que no se oponga a las prescripciones de la Constitución General, y dictar leyes sobre vías de comunicación y aprovechamiento de aguas y bosques que no sean de Jurisdicción Federal;

Asimismo, el artículo 70 bis de la propia constitución manifiesta que la Legislatura carece de facultades para:

- I. Atentar contra el sistema representativo, popular federal;
- II. Imponer préstamos forzosos de cualquier especie o naturaleza;
- III. Usurpar facultades de los Poderes Ejecutivo y Judicial y mezclarse en el ejercicio de las funciones que a ellos competen;
- IV. Otorgar dispensas por revalidación en los estudios que determinen las leyes sobre enseñanza pública; para el efecto de obtener títulos profesionales; y
- V. Condonar los impuestos causados en favor de los municipios.

En el Estado de México, el derecho de iniciar leyes y decretos compete a las siguientes personas físicas y morales.

- 1) A los diputados

2) Al Gobernador del Estado

3) Al Tribunal Superior de Justicia, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.

4) A los ciudadanos del Estado en todos los ramos de la administración.

Como puede apreciarse, en este Estado existe la iniciativa popular, al permitírsele a los ciudadanos la facultad de presentar ante el Poder Legislativo proyectos de ley o decreto. De los estados estudiados en el presente trabajo, es el único que tiene esta característica que a nivel federal es inexistente.

La discusión y aprobación de las leyes se hará con estricta sujeción a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, pero las iniciativas del Ejecutivo y del Tribunal Superior de Justicia, se pasarán a los comités correspondientes.

En la discusión de los proyectos de presupuesto de ingresos municipales tendrá el Ejecutivo la intervención que le asigna la constitución.

En caso de que el Ejecutivo hubiere hecho observaciones y éstas no fueren estimadas por la Cámara, sino que confirme o ratifique sus acuerdos, al reconsiderar el proyecto, será necesaria la aprobación de las dos terceras partes del total de los miembros que la componen, para que dicho proyecto sea elevado a la categoría de Ley.

Ahora bien, cuando un proyecto de Ley fuere devuelto a la Legislatura con observaciones del Ejecutivo y no fuere aprobado, no podrá ser sometido nuevamente a discusión, sino hasta el siguiente período de sesiones ordinarias.

En casos de urgencia notoria, la Legislatura puede reducir o dispensar los trámites legislativos, siempre que no se trate de iniciativas de ley o decreto que afecten al Estado.

Todo proyecto de ley o decreto que fuere aprobado en definitiva, será remitido al Ejecutivo para su publicación y ejecución.

El artículo 71 de la propia constitución señala tres días antes de la clausura de las sesiones ordinarias, la Legislatura, para el período de receso, nombrará una diputación compuesta por cinco de sus miembros como propietarios y tres suplentes, para cubrir las faltas de aquellos.

La Diputación Permanente además del período de receso, funcionará en el año de la renovación de la Legislatura, hasta la celebración de la primera junta preparatoria.

La Diputación Permanente tiene las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Acordar, a solicitud del Ejecutivo, la convocatoria de la Legislatura a sesiones extraordinarias;

- II. Publicar la convocatoria a sesiones extraordinarias, por medio de su presidente, siempre que tres días después de comunicada al Gobernador no le hubiere dado éste la debida publicidad;
- III. Recibir la protesta de todos los funcionarios que deban prestarla ante la Legislatura cuando ésta estuviera en receso;
- IV. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden pendientes de resolución, a fin de que continúen sus trámites al abrirse los períodos de sesiones.
- V. Cumplir con las obligaciones que le imponga la Legislatura, siempre que no fueren contrarias a las leyes.

b) Ley Orgánica del Poder Legislativo

A diferencia de lo que establece la Constitución del estado, en el sentido de que existirán 23 diputados electos según el principio de representación proporcional, la Ley Orgánica establece la Legislatura se integrará hasta por once diputados electos por este principio. Al respecto, es aplicable la disposición constitucional, por tratarse de un ordenamiento de jerarquía más elevada.

Esta Ley señala que el Poder Legislativo tendrá su residencia en la capital del estado.

En esta norma jurídica no se habla de comisiones, sino de comités técnicos de dictamen, permanentes y especiales, integrados con

dos diputados propietarios y suplentes, excepto el de representación ante el Instituto de Seguridad Social y Servicios del Estado de México que se compone por un solo diputado propietario y un suplente y el de la sección instructora del Gran Jurado que se formará necesariamente con tres legisladores.

Los citados comités podrán solicitar servicios de asesoría del sector público o particular profesional, con la autorización del Presidente de la Gran Comisión.

Los Comités Técnicos de Dictamen Permanente previstos en el artículo 61 son los siguientes:

1. Asuntos Constitucionales
2. Administración
3. Legislación
4. Gobernación
5. Finanzas Públicas
6. Educación, Ciencia y Tecnología
7. Fomento y Desarrollo Industrial, Comercial y Artesanal.

8. Comunicaciones y Obras Públicas
9. Aprovechamiento de Recursos Acuíferos
10. Fomento y Desarrollo Agropecuario, Forestal y Minero
11. Organizaciones Políticas y Procesos Electorales
12. Seguridad Pública y Tránsito
13. Fomento y Desarrollo Turístico
14. Planeación y Desarrollo Económico
15. Desarrollo y Planificación Urbana.
16. Prevención, Mejoramiento y Rehabilitación Ambiental
17. Trabajo, Previsión y Seguridad Social
18. Desarrollo y Planificación Demográfica
19. Patrimonio Estatal y Municipal

20. Comité técnico de instrucción y de dictamen para los casos de suspensión y declaración de desaparición de ayuntamientos y suspensión o revocación de miembros de los ayuntamientos.

El artículo 62 manifiesta que los comités especiales serán los siguientes:

1. Sección Instructora del Gran Jurado
2. Inspección de la Contaduría General de Glosa
3. Corrección de estilo y
4. Representación ante el órgano de seguridad social de los burócratas mexiquenses

Cabe mencionarse que dichos comités podrán ser aumentados o disminuidos en su número, según las necesidades de la Legislatura, también se podrán designar otros comités especiales según la urgencia y calidad del asunto.

Los Comités deberán elaborar dictamen de los asuntos cuyo examen se les encomiende dentro de los diez días de haberlo recibido o solicitar dentro del mismo plazo al diputado presentante los informes que estime necesarios para ello. Si así no lo hiciera, la Legislatura nombrará un comité especial que estudie el asunto cuyo dictamen no se ha presentado, haciéndose constar esa circunstancia en el acta de la sesión respectiva.

Los Comités son responsables de todos los expedientes que reciban de la secretaría, y de los documentos que se les remitan de otros archivos y oficinas.

Es importante recalcar que cualquier miembro de la Legislatura puede asociarse a los comités a que no pertenezca y discutir en ellos, sin tener derecho a voto.

El Presidente de la Legislatura estará impedido durante el tiempo de su gestión para dictaminar cualquier asunto y corresponderá al suplente respectivo el desempeño de este encargo.

En los casos de vacantes en los comités técnicos de dictamen, la gran comisión hará las propuestas a la Legislatura para cubrirlas tan pronto sea posible.

5. Puebla

a) Constitución Política

En su artículo 32, señala que el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una Asamblea de Diputados denominada "Congreso del Estado".

El Congreso poblano se integra con 22 diputados electos según el principio de mayoría relativa y hasta siete que se elegirán de acuerdo con el principio de representación proporcional.

Como lo establece el artículo 42, el Congreso se renueva en su totalidad cada tres años y empieza a funcionar el día quince de enero del año siguiente a la elección.

El Poder Legislativo en Puebla tiene tres períodos de sesiones al año, el primero da inicio el 15 de enero y culmina el 15 de marzo; el segundo comienza el primero de junio y concluye el 31 de julio y el tercero empieza el 15 de octubre y termina el quince de diciembre.

De los Congresos locales analizados, el del estado de Puebla es el único que sesiona ordinariamente tres veces al año y el texto constitucional señala las labores a que se abocará el mismo durante cada uno de sus períodos de sesiones.

De esta forma, durante el primer período el Congreso debe estudiar, discutir y votar las iniciativas ante él presentadas; en el transcurso del segundo debe, además de lo anterior, examinar y calificar la cuenta de la Hacienda Pública Estatal correspondiente al año anterior que le es presentada por el Ejecutivo y en el tercer período debe estudiar, discutir y decretar los presupuestos de ingresos y egresos del estado y los presupuestos de ingreso de los municipios.

A la apertura del primer período debe asistir el Gobernador y presentar un informe por escrito respecto a la administración pública.

Para ser diputado local en Puebla se requieren solamente dos cosas; ser ciudadano del Estado en ejercicio de sus derechos y saber leer y escribir.

Resulta interesante observar que de las constituciones estudiadas, la poblana es la única que a los 18 años permite a los individuos el derecho al voto activo y pasivo.

Son inelegibles para el mismo cargo las siguientes personas:

1. El Gobernador del Estado, aún cuando se separe definitivamente de su cargo.
2. Los magistrados en ejercicio del Tribunal Superior de Justicia; el Procurador General de Justicia; el Oficial Mayor de Gobierno; el Secretario Particular del Gobernador; los Directores de las dependencias del Ejecutivo; el Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y los Jefes de Policía del Estado.
3. Los funcionarios del gobierno federal
4. Los miembros de las fuerzas armadas del país
5. Los presidentes municipales, los jueces y recaudadores de rentas
6. Los ministros de algún culto religioso

Quienes se encuentran en alguno de los supuestos del 2 al 5, pueden ser diputados locales si se separan de su cargo o del

servicio activo 90 días antes de la elección.

La Constitución Política del Estado libre y soberano de Puebla, en su artículo 57, manifiesta que son facultades del Congreso:

- I. Expedir, reformar y derogar leyes y decretos para el buen gobierno del estado.
- II. Autorizar al ejecutivo para celebrar convenios sobre los límites del estado y, en su caso, aprobarlos.
- III. Erigir o suprimir municipios o pueblos, así como señalar o cambiar sus límites o denominaciones.
- IV. Autorizar al ejecutivo para celebrar convenios con los demás estados o con la federación, sobre asuntos relacionados con la administración pública y aprobar o no esos convenios.

Autorizar la enajenación de bienes inmuebles propios del estado o de los municipios, así como aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos cuando tengan duración mayor del período para el cual hubieren sido electos.
- VI. Supervisar la Contaduría General de Glosa.
- VII. Crear y suprimir empleos públicos y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, así como conceder premios y recompensas.

- VIII. Erigirse en Gran Jurado para declarar si ha lugar o no a formación de causa contra funcionarios públicos que gocen de fuero constitucional, por delitos del orden común.
- IX. Conocer y resolver sobre las renunciaciones y licencias por más de treinta días del gobernador, de los diputados y de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.
- X. Hacer el escrutinio de los votos emitidos para Gobernador del estado, calificar la elección y hacer la declaración en favor del ciudadano que haya obtenido la mayoría conforme a la ley de la materia.
- XI. Elegir con el carácter de interino al ciudadano que deba sustituir al Gobernador de elección popular directa, en sus faltas temporales o absoluta, si ésta acaeciere en los dos primeros años del período constitucional.
- XII. Convocar a elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos

La convocatoria para gobernador debe expedirse dentro de los diez días siguientes a la designación de Gobernador interino, y entre su fecha y la que se señale para verificar la elección ha de mediar un plazo no menor de tres meses ni mayor de cinco.

El Gobernador electo tomará posesión diez días después del escrutinio, calificación y declaración en favor del ciudadano que haya obtenido la mayoría conforme a la ley de la materia.

De diputados, cuando ocurra falta absoluta de propietarios y suplentes antes de los seis meses últimos del período.

De ayuntamientos, cuando ello fuere necesario.

XIII. Elegir al ciudadano que deba sustituir al Gobernador de elección popular, si la falta absoluta de éste se presenta durante los últimos cuatro años del período. Dicho funcionario se denominará Gobernador sustituto.

XIV. Acordar por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes:

1. Que un ayuntamiento ha desaparecido.

2. La suspensión de un ayuntamiento; y

3. La suspensión o revocación del mandato de los miembros de un ayuntamiento, respetando la garantía de audiencia, admitiendo las pruebas que ofrezcan y oyendo alegatos.

En los casos de los incisos 1 y 2 de esta fracción, el congreso nombrará un Concejo Municipal de conformidad con la Ley orgánica municipal.

- XV. Recibir la protesta constitucional a los diputados, al Gobernador de elección popular directa, al interino o al sustituto, a los magistrados del Tribunal Superior y a todos lo demás empleados de su nombramiento, que conforme a las leyes no deban otorgarla ante otra autoridad.
- XVI. Crear o suprimir, a propuesta del Ejecutivo, organismos descentralizados, auxiliares de la administración pública.
- XVII. Expedir leyes para hacer efectivos las anteriores facultades y todas las concedidas a los otros poderes por la Constitución Federal y la local, así como las que corresponden el régimen interior del Estado y no estén expresamente reservadas a los poderes de la Unión.

Con respecto a la iniciativa y formación de leyes, el artículo 63 de la Constitución poblana manifiesta que la facultad de iniciar leyes y decretos corresponde:

I. Al Gobernador del Estado

II. A los Diputados

III. Al Tribunal Superior de Justicia, en lo relacionado con la administración de justicia.

IV. A los ayuntamientos en lo relativo a la administración municipal.

Cabe resaltar que toda iniciativa debe sujetarse a los trámites siguientes:

I. Dictamen de Comisión

II. Discusión, el día que designe el presidente.

III. Aprobación, en votación nominal, de la mayoría de los Diputados presentes.

IV. Envío al ejecutivo del proyecto aprobado para que en el término de quince días haga observaciones o manifieste que no las hace.

V. El ejecutivo podrá comisionar al funcionario que estime conveniente, para que defienda ante la Cámara las iniciativas que proponga; a ese efecto, el presidente del Congreso le comunicará el día señalado para la discusión.

Se reputará que el ejecutivo está conforme con el proyecto, cuando no lo devuelva con observaciones en el término de quince días,

excepto que durante ese término den fin o se suspendan las sesiones, pues entonces el ejecutivo podrá devolver el proyecto en la primera sesión inmediata.

Es importante destacar que el ejecutivo no podrá hacer observaciones cuando el Congreso funcione como colegio electoral o como jurado, ni cuando acepte la renuncia de funcionarios públicos.

Asimismo, desechado un proyecto e ley no podrá ser propuesto nuevamente en el mismo período de sesiones.

Durante los recesos del Congreso, habrá una Comisión Permanente compuesta por cinco diputados propietarios.

La Comisión Permanente será nombrada por el Congreso tres días antes de la clausura de sus sesiones ordinarias, y en el año de la renovación de la Legislatura funcionará hasta la instalación del Congreso.

De conformidad con el artículo 61 de la constitución, son atribuciones de la Comisión Permanente las siguientes:

- I. Acordar por sí o a propuesta del ejecutivo, la convocatoria de la Legislatura a sesiones extraordinarias.
- II. Recibir la protesta del Gobernador, Diputados y Magistrados del Tribunal Superior.

III. Conceder licencias al Gobernador del Estado, a los Diputados cuando el número de éstas no exceda de la mitad de los que la integran y a los empleados de la Legislatura y Contaduría General de Glosa, y nombrar en calidad de provisionales, gobernador del estado, magistrados del Tribunal Superior de Justicia y empleados de la Secretaría de la Legislatura y Contaduría General de Glosa.

IV. Nombrar Gobernador provisional, cuando falte absolutamente el Gobernador de elección popular dentro de los últimos cuatro años del período, si la falta acaeciere durante un receso del Congreso, y convocar a éste para elegir gobernador sustituto.

La Comisión Permanente dará cuenta en la segunda sesión de la Legislatura, del uso que hubiere hecho de sus atribuciones, presentado al efecto una memoria escrita de sus trabajos y de los expedientes que hubiere formado.

b) Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Legislativo

Este texto legal establece que el lugar en que debe celebrar sus sesiones el Congreso del Estado es la ciudad de Puebla, capital del estado del mismo nombre y en el edificio sede del Palacio Legislativo, que no podrá trasladarse a otro punto sin previo acuerdo de las dos terceras partes, por lo menos, de los diputados presentes.

El artículo 99 de la Ley Orgánica señala que el Congreso del Estado se organizará con el número y tipo de comisiones que requiera

para el cumplimiento de sus atribuciones y el desempeño de sus funciones.

Las comisiones podrán ser:

I. Generales de dictamen legislativo

II. Especiales;

III. Comités con fines administrativos

En relación con las comisiones general de dictamen legislativo, se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura; sus integrantes durarán en el cargo tres años. Para los efectos de esta Ley se denominan "Generales".

Su competencia se deriva de su denominación en, correspondencia a las respectivas áreas de la Administración Pública Estatal, Municipal o Federal.

Dichas comisiones generales ejercerán las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la asamblea.

Estas Comisiones se nombrarán por planillas, a propuesta de la Gran Comisión. Su elección se hará en votación secreta y a mayoría de votos, de entre todos los diputados, sin exclusión de los que compongan

la mesa directiva; y procurando que en ellas figuren los representantes de las diferentes fracciones parlamentarias.

Las Comisiones Generales se compondrán de tres miembros propietarios y un suplente. El primero tendrá el carácter de presidente de la comisión.

De conformidad con el artículo 105 de la Ley, serán comisiones generales las siguientes:

- I. Gobernación, Legislación, Puntos Constitucionales, Justicia y Elecciones;
- II. Hacienda Pública y Patrimonio Estatal y Municipal;
- III. Inspectoría de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- IV. Educación, Ciencia y Tecnología;
- V. Salubridad y Asistencia, Prevención, Mejoramiento y Rehabilitación, Ambiental;
- VI. Obras Públicas, Planificación Urbana, Fomento y Desarrollo;
- VII. Asuntos Agrarios, de Agricultura y de la Alimentación;

VIII. Trabajo, Previsión y Seguridad Social;

IX. De Ecología y Protección del Ambiente;

X. De Derechos Humanos;

XI. Del Gran Jurado

Las comisiones especiales serán nombradas por el Congreso, por mayoría de votos y a propuesta que haga la Gran Comisión; además de que éstas se integrarán para conocer e instruir los asuntos del Congreso.

Los Diputados podrán formar parte en un máximo de tres comisiones generales.

Las Comisiones deberán presentar por escrito su dictamen a más tardar a los diez días siguientes de recibidos los expedientes, expresando en la parte expositiva las razones que hubieren tenido para resolver y concluyendo con proposiciones claras y sencillas que puedan someterse a discusión.

Si alguna Comisión retuviera un expediente por más de diez días, sin dar cuenta a la Cámara, el presidente en sesión secreta, la excitará a que lo haga en la pública siguiente; y en el caso de que sin aprobación del Congreso no lo verificare se procederá a nombrar nueva Comisión para el despacho de ese expediente de la manera prevenida para el nombramiento de las Comisiones Especiales.

El primer miembro de una comisión especial, será el presidente de ella, y a falta de éste, los demás por el orden de su nombramiento.

Las reuniones de trabajo de las Comisiones Generales no serán públicas; sin embargo, a proposición del presidente de la gran comisión, podrán celebrar reuniones de información y audiencia a las que podrán asistir representantes de grupos de interés, técnicos especialistas u otras personas que puedan informar sobre determinado asunto.

El día en que el Congreso clausure sus respectivos períodos de sesiones, los Presidentes de las comisiones devolverán a la Oficialía Mayor de la Cámara los expedientes que existan en su poder.

Esta Ley Orgánica fue promulgada en el año de 1980.

CAPITULO VI

ASPECTOS COMPARATIVOS DE LA ESTRUCTURA DE LOS CONGRESOS O PARLAMENTOS DE DIVERSOS PAISES

Resulta conveniente analizar la estructura de los Congresos o Parlamentos de los países que en este capítulo estudio, toda vez que son propios para un marco de referencia que nos permita contrastar su poder legislativo con el nuestro, por su tradición histórica, o bien, por su estado actual de desarrollo.

Canadá y Estados Unidos de América, no solo son países con los que México guarda estrechas relaciones de tipo comercial, sino resultan ser de importancia fundamental por su vinculación con el nuestro.

En el caso de Francia y Reino Unido, constituyen dos de las principales economías mundiales, pertenecientes al “grupo de los siete”, y que por este hecho, así como el de tener idiosincrasia y esquema político diverso, resulta de particular interés académico el análisis de su estructura parlamentaria.

Por otra parte, Venezuela, por ser un país latinoamericano con economía que guarda similitudes a la nuestra, y ser representativo de América del Sur, el estudio de su poder legislativo nos permitirá contar con elementos metodológicos que sirvan para analizar, en la perspectiva del derecho comparado, el Congreso de nuestro país.

Estudiar al Congreso Mexicano sin tener una visión de órganos parlamentarios de otros lugares del orbe podría presentarnos una idea sesgada o incompleta del derecho parlamentario.

La inserción de nuestro congreso en el contexto del derecho parlamentario se da no solo a través de su existencia como poder legislativo en México, sino, en el esquema de globalización del mundo contemporáneo, como una parte fundamental de las decisiones que se toman en nuestro país e inciden en el concierto mundial.

Por ello, he decidido incluir el presente capítulo, para conocer el funcionamiento y estructura de diversos órganos parlamentarios en el mundo.

A. Canadá

1. Aspectos generales

El Parlamento canadiense es bicameral, integrado por una Casa de Comunes (House of Commons) y un Senado.

La Casa de Comunes es electa popularmente y el Senado se integra por designación de sus miembros.

Tiene su sede en la ciudad de Ottawa

2. Requisitos de elegibilidad

a) En la Casa de Comunes

Cualquier ciudadano canadiense de 18 o más años es elegible para ser candidato a integrar la Casa de Comunes.

Son inelegibles los senadores, los miembros de legislaturas de provincia, los servidores públicos, los contratistas de gobierno, el Oficial Electoral en Jefe de Canadá y su asistente.

b) En el Senado

Para ser senador es necesario contar con los siguientes requisitos:

- Tener 30 años de edad
- Ser ciudadano canadiense por nacimiento
- Tomar posesión legal, para su uso y beneficio, de las tierras dejadas en libertad dentro de la provincia en la que fue elegido
- Tener propiedad personal con valor de 4,000 dólares por encima de sus deudas y responsabilidades civiles

- Residir en la provincia para la cual es designado

Se considera vacante un lugar en el Senado cuando concurre cualquiera de las siguientes circunstancias:

- El senador no asiste durante dos ocasiones seguidas a las sesiones de la Cámara
- El senador hace un juramento, declaración, reconocimiento, alianza o se adhiere a cualquier poder extranjero
- Queda en bancarrota o es un defraudador
- Es acusado de traidor o convicto de felonía
- Deja de cumplir los requisitos de propiedad o residencia

3. Condiciones de inelegibilidad

Tanto en el caso de los senadores como de los miembros de la Casa de Comunes, no pueden integrarlas quien:

- Haya efectuado durante una elección prácticas fraudulentas
- Ha sido convicto frente a cualquier Corte competente, por haber cometido durante una elección actos de corrupción

- Ha sido condenado al pago de una multa por haberse involucrado en una práctica corrupta.
- Ha sido descubierto en la ejecución de un acto ilícito, durante una elección
- Ejerce alguna función pública como comisario, funcionario del orden o procurador al tiempo que desempeña algún cargo electoral
- Recibe alguna gratificación mientras ejerce al cargo en el ámbito electoral

4. Integración y Organización

a) De la Casa de Comunes

La "House of Commons" canadiense fue creada en 1867 y en la actualidad se compone de 282 miembros que duran cinco años en el cargo.

Sus funciones, descritas por los propios canadienses, son las siguientes:

"One of the principal functions of the House of Commons is to serve as a public forum for the free discussion of important social and

political issues. In fulfilling this function, it represents popular opinion and serves both as support of , and a check on, the decisions of the government. If, eventually, the government of the day loses the confidence of the House of Commons, it will come to an end, and either a new government will be sworn in or a general election will follow.

Another basic function of the House of Commons, sometimes described as its main function, is to make laws. This role is shared with the Senate (which under the Constitution has powers almost equal to those of the House of Commons) since every law must be passed by both Houses before it can come into effect.

A third primary function of the House of Commons is the control of finance. This function is carried out through the budget resolutions and through Appropriation Acts, taxation bills and other money bills, all of which, under the Constitution, must originate in the House of Commons⁹⁷

La distribución de sus miembros es la siguiente:

Ontario 95

Quebec 75

Nueva Escocia 11

⁹⁷ Bejerimi, John. How Parliament works. Borealis Press. Ottawa, Canada. 1985, p.28.

Nueva Brunswick	10
Manitoba	14
Columbia Británica	28
Isla del Principe Eduardo	4
Saskatchewan	14
Alberta	21
Newfoundland	7
Territorio de Yukón	1
Territorios del Noroeste	2

Los deberes más importantes a los que están sujetos los miembros de este órgano legislativo son los siguientes:

- Representar los intereses de sus distritos participando en los debates de la Casa de Comunes y expresando sus puntos de vista sobre políticas gubernamentales.

- Participar activamente en los comités de la Casa de Comunes en los que son analizados asuntos de interés público.
- Mantener contacto con sus distritos para percatarse de los puntos de vista de sus electores en temas importantes a nivel nacional y local.

El número de integrantes de la Casa de Comunes y la representación en ella de cada provincia canadiense debe reajustarse por la autoridad en cada censo decenal.

b) Del Senado

Al igual que la Casa de Comunes, fue creado en 1867 y tiene dos importantes roles:

- Dar representación igual a las regiones de Canadá
- Actuar como cuerpo regulador de la legislación iniciada en la Casa de Comunes

Los senadores en Canadá no son electos, sino designados por el Gobernador General en nombre de la Reina bajo el consejo del Primer Ministro y duran en su cargo desde su designación hasta que cumplen 75 años de edad.

Actualmente se integra por 104 miembros, con las siguientes representaciones provinciales:

Ontario	24
Quebec	24
Nueva Escocia	10
Nueva Brunswick	10
Manitoba	6
Columbia Británica	6
Isla del Príncipe Eduardo	4
Saskatchewan	6
Alberta	6
Newfounbland	6
Territorio del Yukón	1

5. Comités

Tanto en la Casa de Comunes como en el Senado los comités tienen dos propósitos generales. El primero de ellos es de investigación, para el caso de que se examine un tema de una materia en particular y el segundo es eminentemente legislativo, ya que la mayoría de las iniciativas, una vez aprobadas en segunda lectura son enviadas a un comité para su análisis artículo por artículo; el comité puede escuchar al titular del ministerio que la propone o a los funcionarios que él designe, o bien a grupos e individuos interesados.

Después de discutirla, la iniciativa puede sufrir enmiendas que el órgano legislativo debe reconsiderar.

Existen cuatro tipos de comité empleados por la Casa de Comunes y el Senado, que son los siguientes:

- a) **Standing Committee.** Son permanente y están provistos por las órdenes y reglas vigentes. En la Casa de Comunes tienen tres funciones: legislativa, financiera y de investigación.
- b) **Special Committee.** Son designados con propósitos específicos, como por ejemplo investigar las necesidades de canadienses inhabilitados. Desaparecen una vez que presentan el informe final del asunto que les fue encomendado.

- c) **Committee of the Whole.** Comprende al órgano legislativo en su totalidad para considerar asuntos específicos. Se integra con todos los miembros en funciones del comité y lo preside el Speaker de la respectiva asamblea.
- d) **Joint Committee.** Se componen por miembros de los dos órganos parlamentarios y tratan asuntos que conciernen tanto al Senado como a la Casa de Comunes. En estos comités hay representantes de cada partido político.

6. Proceso legislativo

La fase parlamentaria del proceso legislativo se inicia cuando un miembro del Parlamento presenta la iniciativa ante el Senado o la Casa de Comunes.

El proceso legislativo en su conjunto comprende tanto al ejecutivo como al legislativo.

La preparación de la ley comienza con la decisión del gobierno de convertir en propuesta de ley una política pública.

Bajo la instrucción del gabinete, la iniciativa se prepara por el Departamento de Justicia, su texto es aprobado por el gabinete y posteriormente se introduce a uno de los órganos del Parlamento, quien lo discute y, en su caso, aprueba.

7. Grupos parlamentarios

Por tratarse de un régimen parlamentario, el partido mayoritario en el Parlamento es el que ejerce las funciones de gobierno.

El partido de oposición que cuenta con el mayor número de representantes después del gobernante se convierte en la “oposición oficial” y es referido como “la oposición leal de Su Majestad”.

Los demás partidos que cuentan por lo menos con 12 miembros en la Casa de Comunes son reconocidos también como partidos de oposición.

Todos los partidos en la Casa de Comunes designan a un coordinador parlamentario, quien tiene la obligación de localizar a sus compañeros de partido cuando su voto es necesario en la Casa de Comunes.

Los coordinadores parlamentarios reciben el nombre de “whips” y los integrantes de su grupo partidista debe notificarles su localización para casos necesarios.

8. Sesiones

La apertura del Parlamento se lleva a cabo después de cada elección general y el comienzo del mismo se debe realizar a través de una ceremonia especial.

El Gobernador General, como parte de sus deberes, debe encabezar dicha ceremonia.

La Casa de Comunes sesiona de lunes a viernes y sigue una rutina diaria de sus procedimientos para funcionar ordenada y organizadamente.

Los días lunes, martes y jueves sesiona de 11:00 a 18:30 horas; los viernes de 11:00 a 17:00 horas y los miércoles de 14:00 a 18:00 horas.

B. Estados Unidos de América

1. Aspectos generales

El órgano legislativo de los Estados Unidos de América se denomina Congreso, es bicameral y se integra por una Casa de Representantes y un Senado.

Como sede tiene la ciudad de Washington, D.C.

Los miembros de ambos órganos del Poder Legislativo son electos popularmente.

Para los norteamericanos el Congreso es la primera rama del gobierno y lo describen de la siguiente manera: "The U.S. Congress is

the “first branch” of government under Article 1 of our Constitution. Prior to the twentieth century, the Congress, not the executive, was the central policy-making institution in the United States. Congressional leaders were the dominant political figures of their time and often treated mere presidents with disdain. But during the twentieth century, congressional influence waned relative to that of the executive branch. The presidency became the central institution of American government. Members of Congress may support or oppose, but they are seldom free to ignore presidential leadership. Moreover, the bureaucracies of the executive branch have -often with the encouragement of Congress- seized a good deal of legislative power”.⁹⁸

2. Requisitos de elegibilidad

a) En la Casa de Representantes

Según lo dispone la fracción 2 de la Segunda Sección del Artículo Uno de la Constitución de los Estados Unidos de América, para ser miembro de este órgano legislativo se requiere tener como mínimo 25 años de edad, ser ciudadano estadounidense por lo menos durante los últimos siete años y residir en el estado donde el candidato busque ser electo.

⁹⁸ Lowi, Theodore J. American government. Freedom and Power. Brief Second Edition. W.W. Norton and Company, U.S.A. 1992. p. 92.

b) En el Senado

La fracción 3 de la Tercera Sección del mismo primer artículo de la constitución americana señala los requisitos para ser senador, que son los siguientes:

- Tener 30 años de edad
- Haber sido ciudadano estadounidense durante los últimos nueve años
- Residir en el estado de donde se busque ser elegido.

Ninguna persona que ocupe un cargo de los Estados Unidos podrá formar parte del Congreso mientras continúe en funciones.

3. Integración y Organización

a) De la Casa de Representantes

Se integra actualmente por 435 representantes, electos en todo el territorio de los Estados Unidos de acuerdo con la población de cada distrito.

Elige a su presidente y demás funcionarios y está facultada para declarar que se debe proceder en contra de quienes incurran en responsabilidades oficiales.

Inicia los proyectos de ley de ingresos; denuncia a los funcionarios públicos que incurran en responsabilidad y elige al presidente de los Estados Unidos si ningún candidato posee la mayoría de los sufragios electorales.

Sus miembros duran dos años en el cargo y pueden reelegirse sin ninguna limitación.

b) Del Senado

El Senado estadounidense se compone de 100 miembros, dos por cada estado, que duran seis años en el cargo y pueden ser reelectos.

El Vicepresidente de los Estados Unidos preside el Senado, pero no tiene derecho de voto sino en caso de empate.

El Senado elige a sus demás funcionarios y un presidente pro tempore, que fungirá en ausencia del Vicepresidente o cuando éste desempeñe la Presidencia de los Estados Unidos.

Tiene facultades para aprobar o rechazar tratados; someter a juicio a los funcionarios inculcados de responsabilidad oficial; confirmar o rechazar los nombramientos otorgados por el Presidente y

elegir a un Vicepresidente de los Estados Unidos si ningún candidato posee la mayoría de los sufragios electorales.

4. Facultades

El Congreso tiene las siguientes facultades, mismas que se enumeran en la Octava Sección del Artículo Uno de la Constitución:

- Establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos

- Contraer empréstitos a cargo de créditos de los Estados Unidos

- Reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes estados y con las tribus indias.

- Establecer un régimen uniforme de naturalización y leyes uniformes en materia de quiebra

- Acuñar monedas y determinar su valor, así como el de la moneda extranjera y fijar los patrones de las pesas y medidas

- Proveer lo necesario al castigo de quienes falsifiquen los títulos y la moneda corriente de los Estados Unidos
- Establecer oficinas de correos y caminos de posta
- Fomentar el progreso de la ciencia y las artes útiles, asegurando a los autores e inventores, por un tiempo limitado, el derecho exclusivo sobre sus respectivos escritos y descubrimientos
- Crear tribunales inferiores al Tribunal Supremo
- Definir y castigar la piratería y otros delitos graves cometidos en alta mar y las violaciones al derecho internacional
- Declarar la guerra, otorgar patentes de corso y represalias, así como dictar reglas con relación a las presas de mar y tierra
- Reclutar y sostener ejércitos, pero ninguna autorización presupuestaria de fondos que tengan ese destino será por un plazo superior a dos años
- Habilitar y mantener una armada
- Dictar reglas para el gobierno y ordenanza de las fuerzas navales y terrestres

- Disponer cuándo debe convocarse a la milicia nacional con el fin de hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar las insurrecciones y rechazar las invasiones

- Proveer lo necesario para organizar, armar y disciplinar a la milicia nacional y para gobernar aquella parte de ésta que se utilice en servicio de los Estados Unidos, reservándose a los estados correspondientes el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir a la milicia conforme a la disciplina prescrita por el Congreso

- Legislar en forma exclusiva en todo lo referente al Distrito (que no podrá ser mayor que un cuadrado de diez millas por lado) que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la cesión de algunos estados y la aceptación del Congreso, y para ejercer una autoridad semejante sobre todos los terrenos que se adquirieran con anuencia de la legislatura del estado en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios necesarios

- Expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que confiere la Constitución al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus departamentos o funcionarios.

5. Comisiones

En el Congreso de los Estados Unidos existen diferentes comisiones permanentes. En el Senado podemos mencionar a las siguientes:

- Agricultura, nutrición y bosques
- Asignaciones
- Fuerzas armadas
- Banca, vivienda y asuntos urbanos
- Presupuesto
- Comercio, ciencia y transporte
- Ambiente y obras públicas
- Finanzas
- Relaciones exteriores

- **Asuntos gubernamentales**
- **Poder judicial**
- **Trabajo y recursos humanos**
- **Reglamentos y administración**
- **Asuntos de los ex combatientes**

En la Casa de Representantes las comisiones permanentes son las siguientes:

- **Agricultura**
- **Asignaciones**
- **Fuerzas armadas**
- **Banca, finanzas y asuntos urbanos**
- **Presupuesto**
- **Distrito de Columbia**

- Educación y trabajo
- Relaciones exteriores
- Operaciones gubernamentales
- Administración de la Casa de Representantes
- Asuntos nacionales e insulares
- Comercio interestatal y exterior
- Poder judicial
- Marina mercante y pesca
- Correos y administración pública
- Obras públicas y transporte
- Reglamentos
- Ciencia y tecnología

- Microempresas
- Normas de ética oficial
- Asuntos de ex combatientes
- Medios y arbitrios

6. Proceso Legislativo

El poder ejecutivo es fuente generadora o de inspiración para una gran cantidad de leyes, ya que, por lo general, el Presidente delinea los objetivos generales de su administración en su informe anual.

El gabinete o el staff presidencial redactan proyectos de ley y pueden cabildear con los congresistas para que éstos hagan suya la propuesta y la presenten ante el Congreso.

Otros proyectos de ley tienen como origen a los mismos congresistas y en muchos casos se trata de cumplir promesas de campaña.

Cada proyecto de ley debe ser propuesto por un representante ante la Casa de Representantes.

Acto seguido, el líder de la Casa asigna el proyecto a la comisión correspondiente. El secretario de actas le otorga un número y ordena su impresión.

La comisión lleva a cabo audiencias durante las cuales los miembros de la administración y otras personas pueden testificar en favor o en contra del proyecto de ley o enmienda.

Si la iniciativa se da a conocer fuera de la comisión, ésta debe ser encomendada a la Comisión de Reglamentos, quien decide si debe presentarse ante la Casa de Representantes.

Se añade el título y número al calendario apropiado y a su debido tiempo se presenta ante la Casa de Representantes, quien lo vota con o sin previo debate. Si es aprobado, se envía al Senado.

Dos secretarios de la Casa de Representantes informan sobre el proyecto de ley a los miembros del Senado, quien lo asigna a una comisión que lleva a cabo audiencias para luego aprobarlo, rechazarlo, redactarlo nuevamente o archivarlo.

Si el proyecto de ley se discute fuera de la comisión, se somete entonces al Senado para su votación, que puede efectuarse con o sin debate.

Si el Senado no cambia la versión del proyecto de ley de la Casa de Representantes y es aprobado mayoritariamente, el proyecto se remite al Presidente de los Estados Unidos para su rúbrica.

Si el proyecto aprobado por el Senado es distinto del que le fue enviado por la legisladora, debe realizarse una reunión de consulta entre ambos órganos legislativos para encontrar una solución de aveniencia.

En caso de que en la reunión de consulta se produzca un proyecto de ley por consenso y si tanto la Casa de Representantes como el Senado la aprueban en sus términos, el proyecto se envía al titular del Ejecutivo.

El proyecto legislativo se convierte en ley si el Presidente lo firma. A partir de este último paso, el Secretario de Estado gira instrucciones para que se publique la nueva ley.

Un procedimiento similar se lleva a cabo en los proyectos de ley cuyo origen es el Senado. Un proyecto de ley vetado por el Presidente se puede convertir en ley sólo si se aprueba por segunda vez por el voto de las dos terceras partes de ambos órganos del Congreso.

En el Congreso estadounidense los proyectos de ley son sujetos a tres lecturas para desalentar la legislación formulada de manera apresurada e imprudente.

7. Sesiones.

El Senado y la Casa de Representantes de los Estados Unidos de América sesionan en forma regular a partir del día tres de enero de cada año.

C. Francia

1. Aspectos generales

El Parlamento francés es un órgano bicameral, integrado por la Asamblea Nacional y el Senado.

Según lo establece el artículo 24 de la Constitución de Francia de 1958, los diputados a la Asamblea Nacional son elegidos por sufragio directo.

El Senado se elige por sufragio indirecto, asegura la representación de las colectividades territoriales de la República y los franceses establecidos fuera del territorio nacional se encuentran representados en él.

Tiene su sede en la ciudad de París.

2. Facultades

En términos de lo que establece el artículo 34 de la Constitución francesa, la ley es votada por el Parlamento y fija las reglas referentes a:

- Los derechos civiles y las garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas; las prestaciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos

en cuanto a sus personas y sus bienes

- La nacionalidad, el estado y la capacidad de las personas, los regímenes matrimoniales, las sucesiones y donaciones
- La determinación de los crímenes y delitos, así como de los castigos aplicables; el procedimiento penal; la amnistía; la creación de nuevos órdenes de jurisdicción y el estatuto de los magistrados.
- La base, la tasa y las modalidades de recaudación de los impuestos de toda clase y el régimen de emisión de moneda
- El régimen electoral de las asambleas parlamentarias y de las asambleas locales
- La creación de categorías de establecimientos públicos
- Las garantías fundamentales concedidas a los funcionarios civiles y militares del Estado
- Las nacionalizaciones de empresas y las transferencias de la propiedad de empresas del sector público al sector privado

También la ley determina los principios fundamentales de los siguientes aspectos de la vida francesa:

- De la organización general de la defensa nacional
- De la libre administración de las colectividades locales, de sus competencias y de sus recursos
- De la enseñanza
- Del régimen de la propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales
- Del derecho laboral, del derecho sindical y de la seguridad social

Las leyes de finanzas determinan los recursos y las cargas del Estado y mediante leyes de programación se determinan los objetivos de la acción económica y social del Estado

3. Iniciativa

La iniciativa de leyes pertenece concurrentemente al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento.

Los miembros del Parlamento y del Gobierno tienen el derecho de enmienda.

4. Comisiones

En el Parlamento francés existen tres tipos de comisiones: las especiales, las permanentes y las de investigación y control.

Las especiales se constituyen a petición del Gobierno o de cualquiera de los órganos del Parlamento.

Los proyectos y propuestas de ley son enviados a ellos para su examen.

Las comisiones especiales se componen de 31 miembros.

La petición para la constitución de una comisión especial la formula el Gobierno al remitir a la Asamblea un proyecto de ley.

Estas comisiones conservan su competencia hasta que resuelven definitivamente el proyecto o la proposición que han originado su creación.

El artículo 43 de la Constitución de Francia establece que el número de comisiones permanente se limitará a seis en cada Asamblea.

El artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia señala que éstas son nombradas en sesión pública.

La denominación y competencia de las comisiones permanentes es la siguiente:

- 1) Comisión de Asuntos Culturales, Familiares y Sociales.** Se dedica a la enseñanza e investigación; formación profesional; promoción social; juventud y deporte; actividades culturales; información; trabajo y empleo; sanidad pública; familia; población, seguridad social y asistencia social; pensiones civiles, militares, de retiro y de invalidez.

- 2) Comisión de Asuntos Exteriores.** Es competente para conocer de relaciones internacionales; política exterior, cooperación, tratados y acuerdos internacionales.

- 3) Comisión de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas.** Tiene a su cargo la organización general de la defensa; la política de cooperación y de asistencia en el ámbito militar; planes a largo plazo de los ejércitos; industria aeronáutica, espacial y de armamento; establecimientos militares y arsenales; dominio afecto a la defensa nacional; servicio nacional y leyes de reclutamiento; personal civil y militar de los ejércitos; gendarmería y justicia militar.

- 4) Comisión de Hacienda, de Economía General y del Plan.** Se encarga de ingresos y gastos del Estado; cumplimiento del presupuesto; moneda y crédito; actividades financieras interiores y exteriores; control financiero de las empresas nacionales y patrimonio del Estado.

5) Comisión de Leyes Constitucionales, de Legislación y de Administración General de la República. Tiene atribuciones en materia de leyes constitucionales, orgánicas y electorales; reglamento; organización judicial; legislación civil, administrativa y penal; peticiones; administración general de los territorios de la República y de las corporaciones locales.

6) Comisión de la Producción y los Intercambios. Sus áreas de competencia son agricultura y pesca; energía e industrias; investigación técnica; consumo; comercio interior y exterior y aduanas; medios de comunicación y turismo; ordenación del suelo y urbanismo; equipamiento y obras públicas; vivienda y construcción.

A diferencia de lo que sucede en el Congreso mexicano, de que los diputados pueden pertenecer a un máximo de tres comisiones, en el Parlamento francés los diputados sólo pueden formar parte de una comisión permanente.

El artículo 140 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia dispone que para que ésta constituya una comisión de investigación o de control se requiere la votación de una propuesta presentada, enviada a la comisión permanente competente, examinada y discutida. Dicha propuesta determinará con precisión los hechos que motiven la investigación, los servicios públicos o las empresas nacionales cuya gestión debe examinar la comisión de control.

La comisión a que se someta una propuesta de resolución para la creación de una comisión de investigación o de control deberá presentar

su informe dentro del mes del período ordinario de sesiones siguiente a la distribución de la propuesta.

Las comisiones de investigación y de control no pueden constituirse con más de 30 diputados.

No pueden ser designados miembros de una comisión de investigación o de control los diputados que hubieren sido sancionados penal o disciplinariamente por faltar a la obligación de secreto con motivo de los trabajos de una comisión constituida durante la misma legislatura.

5. Proceso Legislativo

Los proyectos de ley deben ser discutidos en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado y entregados a la mesa de una de las dos asambleas. Los proyectos de ley de finanzas se someterán en primer lugar a la consideración de la Asamblea Nacional.

Las propuestas y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento, según lo señala el artículo 40 de su Constitución, no serán admisibles cuando su adopción tendría por consecuencia una disminución de los recursos públicos o bien la creación o el aumento de una carga pública.

Si durante el proceso legislativo se advierte que una propuesta o enmienda no es del dominio de la ley o contraria a una delegación de autoridad, el Gobierno puede oponerse a su admisión.

En caso de desacuerdo entre el Gobierno y el Presidente de la asamblea interesada, el Consejo Constitucional a petición de una u otra parte, decidirá lo conducente en un plazo de ocho días.

En la primera asamblea a que sean sometidos, la discusión de los proyectos versará sobre el texto presentado por el Gobierno.

La asamblea que reciba un texto votado por la colegisladora deliberará sobre el texto que le haya sido transmitido.

A petición del Gobierno o de la asamblea que los tenga sometidos, los proyectos y propuestas de ley serán enviados para su examen a comisiones especialmente designadas para tal efecto.

Los proyectos y propuestas respecto de los cuales no se formula la petición de crear una comisión especial, se turnan a una de las comisiones permanentes de la asamblea respectiva, en razón de su área de competencia.

Después de la apertura del debate, el Gobierno puede oponerse al examen de cualquier enmienda que no haya sido previamente sometida a la comisión.

A petición del Gobierno, la asamblea que esté actuando en el asunto se pronunciará mediante una sola votación sobre la totalidad o una parte del texto en discusión sin más modificación que las enmiendas propuestas o aceptadas por el Gobierno.

En el artículo 45 constitucional se establece que todo proyecto o propuesta de ley debe ser examinado sucesivamente en las dos asambleas con miras a la adopción de un texto idéntico.

Si existe desacuerdo entre ambas asambleas a causa de un proyecto o propuesta de ley después de dos lecturas por cada asamblea, o si el Gobierno ha declarado su urgencia, después de una sola lectura por cada una de ellas, el Primer Ministro podrá provocar la reunión de una comisión mixta paritaria encargada de proponer un texto sobre las disposiciones que queden por discutir.

El texto elaborado por la comisión mixta podrá ser sometido por el Gobierno a la aprobación de las dos asambleas.. Ninguna enmienda será admisible si no es con la conformidad del Gobierno.

Si la comisión mixta no llega a adoptar un texto común o si no es éste aprobado, el Gobierno podrá, después de una nueva lectura por la Asamblea Nacional y por el Senado, pedir a la Asamblea Nacional que estatuya definitivamente, en cuyo caso, ésta podrá considerar el texto elaborado por la comisión mixta o el último texto votado por ella, modificado en su caso por una o varias de las enmiendas adoptadas por el Senado.

Las leyes a las cuales la constitución confiere el carácter de orgánicas deben ser votadas en forma diferente a las demás.

La iniciativa debe ser discutida y votada quince días después de su presentación. Si no hay acuerdo entre las dos asambleas para la producción de un texto idéntico, el texto no puede ser adoptado por la

Asamblea Nacional en última lectura sino por mayoría absoluta de sus miembros.

Las leyes orgánicas relativas al Senado deben ser votadas en los mismos términos por las dos asambleas.

Las leyes orgánicas no pueden ser promulgadas sino después de que el Consejo Constitucional declare su conformidad con la Constitución.

6. Grupos parlamentarios

El artículo 19 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia dispone que los diputados pueden agruparse de acuerdo con sus afinidades políticas, pero ningún grupo parlamentario puede tener menos de 30 miembros.

La citada disposición varía sustancialmente de lo que establece la Ley Orgánica del Congreso mexicano, que como mínimo para un grupo parlamentario en la Cámara de Diputados señala cinco miembros y tres en la Cámara de Senadores.

Los grupos se constituyen remitiendo a la presidencia una declaración política firmada por sus miembros, acompañada de la lista de éstos y de los diputados agregados, así como el nombre del presidente del grupo.

Los grupos pueden atender sus servicios mediante una secretaría administrativa.

Un diputado sólo puede formar parte de un grupo parlamentario.

7. Sesiones

El artículo 28 de la Constitución francesa señala que el Parlamento se reunirá de pleno derecho en dos períodos de sesiones ordinarias al año.

El primer período de sesiones se abrirá el dos de octubre y durará 80 días.

El segundo período se abrirá el dos de abril y no puede durar más de 90 días.

Si el dos de octubre o el dos de abril fueren feriados, la apertura se lleva a cabo el primer día laborable siguiente.

El Parlamento se reúne en período extraordinario de sesiones a petición del Primer Ministro o de la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional, para tratar un orden del día determinado.

La Asamblea se reúne cada semana, en sesión pública, en las tardes del martes, miércoles, jueves y viernes, a propuesta de la Conferencia de Presidentes.

La Asamblea puede acordar la celebración de sesión secreta, por votación expresa y sin debates a petición del Primer Ministro o de la décima parte de sus miembros.

D. Reino Unido

1. Aspectos generales

El Parlamento del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte tiene como sede la ciudad de Londres, Inglaterra.

“Los tres elementos que componen el Parlamento -la Reina, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes (electiva)- se hallan constituidos con arreglo a principios distintos y solamente se reúnen en ocasiones de importancia simbólica, tales como la apertura oficial del Parlamento en que la Reina convoca a los Comunes a la Cámara de los Lores. Si bien, por regla general, la aprobación de legislación requiere el acuerdo de los tres estamentos, la Reina da naturalmente su aprobación a toda legislación ante ella presentada para su firma”.⁹⁹

La Cámara de los Comunes es electa popularmente y la de los Lores se constituye por pares de diversa naturaleza.

⁹⁹ El sistema de gobierno del Reino Unido. Foreign and Commonwealth Office. Inglaterra, agosto de 1992. p. 5.

2. Requisitos de elegibilidad

Pueden presentarse como candidatos parlamentarios todos los ciudadanos británicos, de otros países del Commonwealth y de la República de Irlanda que tengan como mínimo 21 años de edad y no hayan sido inhabilitados.

Entre las personas inhabilitadas se encuentran quienes han quebrado y no han sido rehabilitados; los sentenciados a más de un año de encarcelamiento; los clérigos de las Iglesias de Inglaterra, Escocia, Irlanda y la Católica, así como los Pares.

Los candidatos deben ser propuestos y secundados por dos electores que pertenezcan al distrito electoral y deben contar con la firma de otros ocho electores.

A diferencia del sistema electoral mexicano, los candidatos no tienen la necesidad de ser registrados por un partido político.

Todo candidato debe hacer un depósito de 500 libras esterlinas, que le son devueltas si obtiene un mínimo del 5% de los votos emitidos.

3. Integración y Organización

a) De la Cámara de los Comunes

“La Cámara de los Comunes se halla constituida por 651 parlamentarios directamente elegidos por los votantes de cada uno de los 651 distritos parlamentarios británicos, existiendo actualmente entre ellos 60 mujeres, tres parlamentarios de origen asiático y tres de color. Geográficamente de los 651 escaños, 524 corresponden a Inglaterra, 38 a Gales, 72 a Escocia y 17 a Irlanda del Norte”.¹⁰⁰

El funcionario de mayor rango en la Cámara de los Comunes es el Presidente (Speaker), que es electo por los parlamentarios para desarrollar esta función. Existen tres vicepresidentes que son elegidos por la Cámara a propuesta del Gobierno. Los vicepresidentes pueden proceder tanto de la oposición como del partido en el poder.

“La Cámara cuenta asimismo con unos 1000 funcionarios permanentes y miembros del personal al servicio de los seis departamentos de la Cámara: Secretaría, ujieres, biblioteca, departamento del Boletín Oficial, finanzas y administración y refrigerios”.¹⁰¹

Cada Legislatura dura cinco años, “aunque el Parlamento puede ser disuelto antes, y durante la Segunda Guerra Mundial se prolongó hasta que ésta terminó”.¹⁰²

¹⁰⁰ idem. p. 7.

¹⁰¹ idem. p. 8

¹⁰² “El Parlamento Británico” en Estudios Parlamentarios, Revista de Política y Derecho Parlamentario. Año 1, agosto-noviembre de 1992, No. 2, p.28.

b) De la Cámara de los Lores

La Cámara de los Lores británica se encuentran integrada por las siguientes personas:

- Todos los pares y parejas hereditarios de Inglaterra, Escocia, Gran Bretaña y Reino Unido
- Pares vitalicios creados para asistir a la Cámara en sus funciones judiciales. Son denominados Lores de Apelación o Lores Jurídicos
- Todos los demás pares vitalicios
- Los arzobispos de Canterbury y York; los obispos de Londres, Durham y Winchester, además de los 21 obispos diocesanos de mayor categoría de la Iglesia de Inglaterra.

La dignidad de par hereditario se puede hacer válida a los 21 años de edad.

Los títulos de par, tanto hereditarios como vitalicios, los confiere la Reina a propuesta del Primer Ministro y se conceden “en reconocimiento de los servicios prestados en política o en otros sectores de la vida pública o porque uno de los partidos políticos desea que la persona elegida forme parte de la Cámara de los Lores”.¹⁰³

¹⁰³ op. cit. supra nota 99, p. 7.

En julio de 1992, la Cámara de los Lores se integraba por 1211 miembros, incluyendo dos arzobispos y 24 obispos. "Había entonces 758 pares hereditarios que recibieron su título por sucesión, 19 pares hereditarios a quienes la dignidad les había sido concedida-incluido el Príncipe de Gales- y 408 pares vitalicios, de los que 20 eran Pares Jurídicos".¹⁰⁴

El Lord Canciller es, ex officio, el Presidente (Speaker) de la Cámara de los Lores.

4. Comités

En el Parlamento Británico existen cinco tipos de Comités, que son los siguientes:

a) Comités de la entera Cámara. Para el estudio detallado de proyectos de ley, tras su segunda lectura cada Cámara puede resolver constituirse en Comité. La formación de estos comités hace posible un debate sin restricciones.

b) Comités permanentes. En la Cámara de los comunes, los comités permanentes estudian y debaten enmiendas a los proyectos de ley públicas. Como ejemplo de estos comités, se encuentran los permanentes para asuntos escoceses y los generales para Gales y Escocia.

¹⁰⁴ ibidem.

Los comités permanentes ordinarios carecen de nombres específicos, denominándose Comité Permanente A, B, C y así sucesivamente.

Cada comité se integra, generalmente, por entre 16 y 50 parlamentarios y en ellos se procura que se encuentren representados los partidos políticos de acuerdo a su fuerza electoral.

Un caso de excepción es el Comité General para Escocia que se encuentra formado por 72 miembros.

c) Comités especiales. Son nombrados por cada Cámara para el estudio de materias que requieren la obtención de pruebas escritas y orales y duran todo una legislatura.

Deliberan en privado y presentan al Pleno de la Cámara sus conclusiones y recomendaciones.

En la Cámara de los Comunes existen 15 comités establecidos para estudiar la labor de las principales departamentos gubernamentales.

“Al llevar a cabo el estudio de la política y administración gubernamentales, los comités pueden formular preguntas a ministros, funcionarios de la administración civil del Estado y organismos e individuos interesados, ofreciendo al Parlamento y al público, por mediación de audiencias e informes impresos, un vasto conjunto de hechos y de opiniones bien informadas sobre multitud de asuntos,

adquiriendo considerables conocimientos técnicos sobre los asuntos relativos a sus investigaciones".¹⁰⁵

d) Comités mixtos. Se integran por miembros de ambas cámaras y se reúnen para tratar proyectos de ley relacionados con la unificación de la legislación en existencia y de la legislación delegada.

e) Comités de partido. Además de los comités oficiales de ambas Cámaras, existen comités y organizaciones de los distintos partidos. Como ejemplo, existe el Comité de Parlamentarios Conservadores y Unionistas, que se encuentra constituido por parlamentarios conservadores sin cargo ministerial.

5. Proceso legislativo

Los tribunales británicos constantemente reforman la legislación, aclaran los principios establecidos y los reaplican a nuevas circunstancias.

La introducción de reformas fundamentales corre a cargo del Parlamento y del Gobierno, a través del proceso legislativo normal.

La mayoría de los proyectos de ley que se presentan ante el Parlamento se relacionan con asuntos públicos y reciben el nombre de iniciativas públicas (Public Bills), aunque también se presentan proyectos de ley privados (Private Bills) relacionados con materias de interés individual, corporativo o local y proyectos de ley híbridos

¹⁰⁵ idem. p. 15.

(Hybrid Bills) que son proyectos públicos con posible incidencia sobre los derechos privados.

La aprobación de proyectos de ley privados e híbridos la regula un procedimiento especial que permite a las personas afectadas presentar su caso.

Los proyectos de ley público pueden ser introducidos en ambas Cámaras por un ministro del Gobierno o por cualquier parlamentario.

Los proyectos de ley gubernamental son, por regla general, producto de consultas a fondo con organizaciones interesadas en la materia.

“Todo proyecto de ley recibe, en primer lugar, una lectura sin debate en la Cámara de los Comunes, a la que sigue un debate a fondo sobre principios generales, durante una segunda lectura. A continuación, un Comité de los Comunes examina detalladamente el documento, cláusula por cláusula, antes de llegar a la etapa de informe ante la entera Cámara, durante una tercera lectura final. Si bien la Cámara de los Lores sigue procedimientos similares, la mayor parte de las etapas de comité tienen lugar en plena sesión”.

Las iniciativas deben ser aprobadas por ambas Cámaras antes de recibir el asentimiento real para formar parte de la legislación.

La “legislación delegada” consiste en la facultad que se otorga a determinados ministros y a otras autoridades, directamente responsables ante el Parlamento, para regular detalles administrativos.

Las leyes parlamentarias incluyen cierto grado de control parlamentario sobre las legislación delegada al otorgar al Parlamento la facultad de ratificarla o anularla.

6. Funciones

El Parlamento británico tiene como funciones fundamentales las siguientes:

- La aprobación de leyes
- Obtener, mediante la votación de impuestos, los medios necesarios para la realización de la labor del Gobierno
- Examinar la política y administración del Gobierno, incluyendo propuestas relativas al gasto público
- Debatir en su seno asuntos de interés nacional

La firma de tratados internacionales es una prerrogativa real ejercida con el asesoramiento del Gobierno, que no está sujeta a aprobación parlamentaria.

7. Sesiones

Los cinco años de duración de un Parlamento se dividen en legislaturas que “por regla general, duran un año, comenzando y terminando normalmente en octubre o noviembre, con suspensiones durante la noche, fines de semana, navidades, semana santa y último día festivo de primavera, junto con largas vacaciones estivales, que comienzan a finales de julio o comienzos de agosto. Sin embargo, el Parlamento puede volver a convocarse en cualquier momento para debatir asuntos urgentes e importantes”.

El término medio de sesiones que celebra al año el Parlamento es de 168 en la Cámara de los Comunes y de 150 en la Cámara de los Lores.

E. Venezuela

1. Aspectos generales

Conforme lo dispone el artículo 138 de la Constitución de la República de Venezuela, el Poder Legislativo se ejerce por el Congreso, integrado por dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados.

Por cuanto a su residencia, “Dos situaciones contempla la Constitución en relación a la sede del Parlamento. Una ordinaria: como órgano supremo del Poder Nacional deberá éste funcionar en Caracas, otra excepcional y transitoria en la cual puede el Parlamento trasladarse a cualquier población de la República. En estos casos, las Cámaras son

libres en la determinación de los motivos del traslado y en la escogencia de la población; sin embargo, como las Cámaras están obligadas a funcionar el mismo tiempo y en el mismo lugar, ninguna de ellas podrá trasladarse sin el previo consentimiento de la otra. Las divergencias entre ellas se resolverán por las vías ordinarias, es decir, en sesión conjunta y por el voto de la mayoría absoluta de los presentes".¹⁰⁶

Ambas Cámaras se eligen por votación universal y directa, existiendo la representación proporcional de las minorías.

2. Requisitos de elegibilidad

Para ser Senador, la Constitución venezolana señala como requisitos, en su artículo 149, ser venezolano por nacimiento y mayor de 30 años de edad.

Para ser Diputado, el artículo 152 establece que se debe ser venezolano por nacimiento y mayor de 21 años.

3. Condiciones de inelegibilidad

No pueden ser elegidos senadores o diputados las siguientes personas:

- El Presidente de la República, los Ministros, el Secretario de la

¹⁰⁶ Tovar, Orlando. Derecho Parlamentario. Colección Historia Constitucional Venezolana. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho. Caracas, Venezuela, 1973. p. 39

Presidencia de la República y los Presidentes y Directores de Institutos Autónomos hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos.

- Los Gobernadores y Secretarios de Gobierno de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos si la representación corresponde a su jurisdicción o mientras ejerzan el cargo si se trata de otra jurisdicción.

- Los funcionarios o empleados nacionales, estatales o municipales, de Institutos Autónomos o de empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, cuando la elección tenga lugar en la jurisdicción en la cual actúan, salvo si se trata de cargo accidental, electoral, asistencial, docente o académico, o de representación legislativa o municipal.

La Enmienda número uno de la Constitución venezolana establece que son también inelegibles para los cargos de Presidente de la República, Senador o Diputado al Congreso, y Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, quienes hayan sido condenados mediante sentencia definitivamente firme, dictada por Tribunales Ordinarios, a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas o con motivo de éstas.

4. Integración

El Senado se integra con dos senadores electos directa y universalmente por cada Estado y dos por el Distrito Federal, más los

senadores adicionales que resultan de la aplicación del principio de la representación de las minorías.

Son también miembros del Senado los ex presidentes de la República electos popularmente o designados para cubrir la falta absoluta, siempre que hayan ejercido el cargo por más de la mitad de un periodo y no hayan sido condenados por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones.

El artículo 151 constitucional establece que para formar la Cámara de Diputados se elegirán por votación universal y directa, y con representación proporcional de las minorías, los Diputados que determine la ley según la base de población requerida, la cual no podrá exceder del uno por ciento de la población total del país.

En cada Estado se eligen por lo menos dos diputados y uno en cada territorio federal.

5. Comisiones

En su texto “Derecho Parlamentario”, Orlando Tovar, Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, dice con respecto de las comisiones del Congreso venezolano:

“Nuestras comisiones pueden ser clasificadas en: Permanentes, Especiales, Conjuntas y Generales.”

“De acuerdo a su especialidad, actualmente el Senado cuenta con diez comisiones y la Cámara con once, que a diferencia de lo que sucedía en los reglamentos anteriores, en donde existían tantas comisiones como Ministerios del Ejecutivo, son las siguientes: Comisión de Política Interior, de Política Exterior, de Defensa, de Economía, de Finanzas, de Contraloría, de Agricultura y Política Agraria, de Minas e Hidrocarburos, de Cultura, de Asuntos Sociales, y de Servicios”.¹⁰⁷

Cada comisión se integra con cinco miembros en el Senado y 19 en la Cámara de Diputados.

6. Iniciativa

En Venezuela, la facultad de iniciar leyes corresponde:

- A la Comisión Delegada del Congreso ¹⁰⁸ o a las Comisiones Permanentes de cualquiera de las Cámaras
- Al Ejecutivo Nacional
- A los Senadores o Diputados en número no menor de tres
- A la Corte Suprema de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimiento judicial

¹⁰⁷ idem. p. 87

¹⁰⁸ Equivale a la Comisión Permanente del Congreso en nuestro país.

- A un número no menor de 20 mil electores, identificado de acuerdo con la ley

7. Proceso legislativo

Todo proyecto de ley recibirá en cada Cámara no menos de dos discusiones, en días diferentes y en cámara plena.

Aprobado el proyecto por una de las Cámaras, debe pasar a la colegisladora. Si ésta lo aprueba sin modificaciones quedará sancionada la ley y si lo aprueba con modificaciones debe regresarse a la de origen.

Si la Cámara de origen acepta las modificaciones queda sancionada la ley. En caso contrario, las Cámaras en sesión conjunta decidirán por mayoría de votos lo procedente.

El proyecto de ley que sea aprobado por una de las Cámaras, podrá también serlo en la otra en una sola discusión cuando sea declarado como urgente por las dos terceras partes de sus miembros.

La formación de las leyes es una materia regulada por el Capítulo V del Título V de la Constitución venezolana, que en su artículo 169 señala que los proyectos rechazados no podrán ser considerados de nuevo en ninguna de las Cámaras durante las sesiones del mismo año, salvo el caso de que se presentaran por la mayoría absoluta de una de ellas.

Durante el proceso legislativo, en Venezuela los Ministros tienen derecho de palabra en la discusión de la leyes, al igual que en las leyes relativas a la organización y procedimiento judiciales lo tiene el Magistrado de la Corte Suprema de Justicia designado por tal fin.

En el artículo cuarto de la enmienda número dos de la Constitución venezolana, se dispone que las Cámaras en sesión conjunta, en reunión expresamente convocada para ello, designarán una Comisión Legislativa integrada por 23 miembros, que tiene como facultad discutir y aprobar proyectos de leyes individualmente determinados, mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros.

El proyecto aprobado debe distribuirse entre los miembros de ambas Cámaras, quienes en sesión conjunta procederán a aprobar o rechazar dicho acuerdo, pudiendo modificarlo según lo juzguen conveniente.

El artículo 72 constitucional establece que una vez sancionada la ley se extenderá por duplicado, con su redacción final. Los dos ejemplares deben ser firmados por el Presidente, el Vicepresidente y los Secretarios del Congreso y deberán llevar la fecha de su aprobación definitiva. Para su promulgación, uno de dichos ejemplares deber ser remitido al Presidente de la República.

El Presidente de la República debe promulgar la ley dentro de los diez días siguientes al que la recibió, pero en ese lapso puede, con acuerdo del Consejo de Ministros, pedir al Congreso su reconsideración.

En sesión conjunta, las Cámara decidirán acerca de los puntos planteados por el Ejecutivo.

Si el Congreso decide ratificarla por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, el Presidente debe promulgar la ley, sin poder hacerle observaciones, dentro de los cinco días posteriores al que la recibió; si el Congreso lo decidió por mayoría simple, el Presidente puede promulgar la ley o bien devolverla al Congreso para una nueva y última reconsideración.

Si la objeción presidencial se refiere a inconstitucionalidad de la ley, el Presidente puede ocurrir a la Corte Suprema de Justicia, solicitando su decisión sobre la inconstitucionalidad alegada.

La ley quedará promulgada al publicarse con el correspondiente "Cúmplase" en la Gaceta Oficial de la República.

Si el Presidente de la República no promulga la ley, el Presidente y el Vicepresidente del Congreso procederán a su promulgación, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el Ejecutivo por tal omisión.

8. Facultades

a) Del Senado

El artículo 150 de la Constitución venezolana señala las siguientes atribuciones del Senado:

- Iniciar la discusión de los proyectos de ley relativos a tratados y convenios internacionales
- Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley
- Autorizar a los funcionarios o empleados públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros.
- Autorizar al Presidente de la República para salir del territorio nacional
- Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, a solicitud del Ejecutivo Nacional
- Autorizar el ascenso de oficiales de las Fuerzas Armadas desde Coronel o Capitán de Navío, inclusive
- Autorizar el nombramiento del Procurador General de la República y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes
- Autorizar, por el voto de la mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia

- Acordar a los venezolanos ilustres que hayan prestado servicios eminentes a la República los honores del Panteón Nacional, después de transcurridos 25 años de su fallecimiento

b) De la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados tiene las siguientes atribuciones:

- Iniciar la discusión del presupuesto y de todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario
- Dar voto de censura a los Ministros. La moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Cámara, la cual podrá decidir, por las dos terceras partes de los Diputados presentes, que el voto de censura acarrea la remoción del Ministro. Podrá, además, ordenar su enjuiciamiento.

9. Grupos Parlamentarios

La constitución venezolana y la legislación interna del Congreso no hacen referencia a este punto, sobre el que el Profesor Orlando Tovar señala que “En Venezuela urge una regulación jurídica de este aspecto de la vida parlamentaria. Teniendo existencia los partidos y siendo de hecho uno de los mecanismos base de la actividad parlamentaria, por falta de reglamentación, no sólo en muchos casos dejan de prestar la sana colaboración al correcto desarrollo de la función legislativa a que

están obligados, sino algo más grave, en oportunidades se convierte en rémora de esa actividad.”

“En la actualidad, en nuestro Parlamento se han venido dando locales particulares y empleados de oficina a las fracciones de los partidos tradicionales.... En otro aspecto, no existiendo los sistemas de formación de las fracciones, se pueden producir injusticias por parte de las Directivas de las Cámaras que nacen generalmente del acuerdo de grupos mayoritarios, al negarle estas oportunidades a fracciones pequeñas fundando su negativa en sólo razones de índole política”.¹⁰⁹

10. Sesiones

El artículo 154 de la Constitución de la República de Venezuela establece que las sesiones ordinarias de las Cámaras comenzarán sin necesidad de previa convocatoria, el día 2 de marzo de cada año o el día posterior más inmediato posible y durarán hasta el seis de julio siguiente. Dichas sesiones se reanudarán cada año desde el día primero de octubre o el posterior más inmediato posible, hasta el día 30 de noviembre.

En el último año del período constitucional las sesiones ordinarias durarán desde el 2 de marzo hasta el 15 de agosto.

Si las Cámaras lo acuerdan por mayoría absoluta, podrán prorrogar estos términos para el despacho de las materias pendientes.

¹⁰⁹ op. cit. supra nota 106. pp. 81 y 82.

En el primer año de cada período constitucional, las sesiones ordinarias de las Cámaras comenzarán, sin necesidad de previa convocatoria, el día 23 de enero o el inmediato posterior posible.

El Congreso puede reunirse en sesiones extraordinarias para tratar las materias expresadas en la convocatoria y las conexas, así como las declaradas de urgencia por cualquiera de las Cámaras.

CONCLUSIONES

I. Aspectos Teóricos

Existe una diferencia entre Parlamentarismo y Derecho Parlamentario, ya que mientras el Derecho Parlamentario se refiere a las reglas y uso conocidos que gobiernan el procedimiento de las Asambleas Legislativas, Cuerpos de Accionistas, Cabildos, Consejos; el Parlamentarismo debe entenderse como un sistema de gobierno con características diferentes a los regimenes presidenciales que tiene a la institución del Parlamento como elemento esencial del Estado Constitucional y democrático, y órgano principal de expresión de la soberanía.

Derecho Parlamentario es un conjunto de normas jurídicas derivadas del derecho constitucional que, con un alto grado de autonomía, estudian la estructura de los Congresos, de las Asambleas o Parlamentos que componen el Poder Legislativo de cada nación y regulan el procedimiento mediante el cual se producen las normas de carácter obligatorio que rigen la vida de las sociedades.

En mi concepto, debe utilizarse el término Derecho Parlamentario en lugar de Derecho Legislativo, toda vez que Parlamento es el término que universalmente se acepta para denominar al órgano legislativo de cada país, mientras que "legislativo" pudiera referirse en forma exclusiva a la facultad de los órganos deliberativos para legislar, función que ha sido superada por toda la gama de actividades extralegislativas que son llevadas a cabo por muchos de los Congresos y Parlamentos en el mundo contemporáneo.

II. Técnica Legislativa

La Ley y el Decreto son ambas, resoluciones de tipo normativo, que tienen diferencias entre sí, tales como que la ley únicamente emana del Congreso General o del Congreso de una Entidad Federativa. En cambio el Decreto puede emanar del Congreso General o de las Cámaras, bien sea como resolución exclusiva de cada una de ellas, de la Comisión Permanente, o del Ejecutivo como mandamiento expreso del Presidente, con el refrendo del Secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.

Además, Ley es toda resolución del poder legislativo de carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal que trata sobre materias de interés común; mientras que el Decreto es una resolución del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo de carácter particular, obligatorio, individualizado y concreto, relativo a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

Debe dejarse en claro que el texto de todas las iniciativas cuenta, casi siempre, con los mismos elementos estructurales, pero depende de quien lo aprueba, así como del orden y de la presentación de sus componentes.

Con un criterio funcional, es preciso distinguir entre ley, como instrumento plural o singular, y como norma plural globalizadora, que es cuando se entiende como código, el cual conjuga temas que guarden afinidad por objeto y naturaleza jurídica, regulando contenidos o conceptos diferentes, pero sobrepuestos entre sí.

Del análisis de los elementos expuestos en esta investigación, proceso legislativo puede definirse como la consecución de acciones realizadas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que tiene por finalidad la expedición de un ordenamiento jurídico con categoría de Ley o Decreto.

III. Las Cámaras del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

A. Cámara de Diputados

El primer antecedente lo encontramos en la Constitución de Apatzingán de 1814, donde el denominado Supremo Congreso era unicameral, y para su composición se elegían diputados por cada provincia que duraban dos años en el cargo. Se debía dar el trato de Majestad al Congreso y de Excelencia a los diputados. El presidente y vicepresidente eran electos trimestralmente y los secretarios se elegían cada seis meses.

El segundo antecedente lo encontramos en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, en la que se divide al Congreso General en dos Cámaras. Los diputados eran nombrados con base en el número de habitantes de cada Estado.

El tercer antecedente histórico es la Constitución de 1824, la cual regulaba en su Segunda Sección lo referente a esta Cámara. Señalaba que para ser diputado era necesario tener 25 años el día de la elección, haber nacido en el Estado en el cual se era electo o tener dos años por lo menos de residencia en él. En este punto, es importante señalar que el

artículo 55 de la Constitución Política vigente señala en su segunda fracción que para serlo se necesita tener 21 años cumplidos el día de la elección, lo que nos indica que actualmente es menor la edad exigida y en su fracción tercera nos exige el ser originarios 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, lo que indica también una disminución en el tiempo para dicho requisito en nuestra actual Constitución en comparación a los dos años que se exigían en la de 1824.

El cuarto antecedente es la Constitución de 1836, cuya tercera parte era titulada "Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de leyes". El Congreso era bicameral, como lo es actualmente. La Cámara de Diputados era renovada por mitad cada dos años, eligiéndose a un diputado por cada 150 mil habitantes y por cada fracción de 80 mil. Debe señalarse que si un departamento no tenía este número de habitantes se elegía un diputado. A éste respecto nuestra Constitución nos señala en el artículo 53 que en ningún caso la representación de un Estado puede ser menor de dos diputados por mayoría, y no de uno, como lo establecía la Constitución de 1836.

Por otro lado, la Constitución en comento, establecía que el número de suplentes era igual al de propietarios, lo que perdura en la Constitución Política vigente, en el numeral 51.

El quinto antecedente, fueron las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, que fueron promulgadas por Antonio López de Santa Anna el 13 de junio de 1843. Destaca lo señalado por su artículo 25, que el Poder Legislativo se depositaba en un Congreso bicameral, y en el Presidente de la República, por lo que respecta a la sanción de las leyes.

La Cámara se renovaba por mitad cada dos años, igual que en la Constitución de 1836, se elegía un diputado por cada 70 mil habitantes o por cada fracción mayor de 35 mil habitantes. Es decir, se redujo el número de habitantes que exigía la Constitución anterior, pero se conservó el hecho de que si algún Departamento no tenía ese número mínimo de habitantes, se elegía un diputado.

El sexto antecedente es el Acta de Reformas de 1847, que en su artículo 7, señalaba que por cada 50 mil “almas” o por una fracción mayor de 25 mil sería electo un diputado al Congreso General. La edad mínima para ser diputado era de 25 años, y se requería estar en ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Aquí destaca el hecho que se refería a “almas” en lugar de habitantes a diferencia de los anteriores cuerpos normativos.

El séptimo antecedente fue la Constitución de 1857, donde no obstante ser producto del triunfo del federalismo, se suprime la figura del senado, bastión del mismo, y el Supremo Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Congreso de la Unión, que por lo tanto era unicameral, y se elegía en su totalidad cada dos años. Nuestra actual Constitución señala en el artículo 51 que los diputados se elegirán en su totalidad cada tres años.

Además, se elegía un diputado por cada 40 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil, lo que nos indica que disminuye la cifra de habitantes con relación al Acta de Reformas de 1847 de 50 mil a 40 mil habitantes, y de fracción mayor a 25 mil a fracción mayor de 20 mil. Perdura la situación de que por cada propietario hubiera un suplente, la edad de 25 años cumplidos el día de la apertura de las elecciones, el de ser vecino del lugar de la elección, pero además exigió el hecho de no

pertenecer al estado eclesiástico, reflejo indudable del movimiento de Reforma que vivía el país.

En la actualidad, a diferencia de los diferentes ordenamientos jurídicos estudiados, la Constitución vigente establece en el artículo 53 que la distribución de los 300 distritos electorales uninominales se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin hablar de cifras definidas como se establecía en la Constitución de 1836, las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, el Acta de Reformas de 1847, y la Constitución de 1857.

Actualmente la Cámara de Diputados se integra por 500 miembros, electos 300 de ellos por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional.

B. Cámara de Senadores

El Senado no integró el Congreso Unicameral de la Constitución de Apatzingán de 1814. Posteriormente en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, el Congreso fue bicameral y por cada Estado se nombraban dos Senadores. El artículo 56 de la Constitución Política vigente señala que por cada Estado se elegirán cuatro Senadores, es decir el doble que en esa época.

El tercer antecedente histórico fue la Constitución de 1824, la cual hablaba de un Congreso bicameral, integrado en su Cámara de Senadores, por dos de éstos por cada Estado, electos por mayoría de votos en sus respectivas legislaturas, y renovado por mitad de dos años en dos años. A este respecto debemos mencionar que en artículo 56 de

nuestra Carta Magna se menciona que actualmente los Senadores se renovarán en su totalidad, en elección directa, cada seis años.

Con posterioridad, la Constitución de 1836 conservó el sistema bicameral, pero la Cámara de Senadores, compuesta por 24 de éstos, se renovaba por terceras partes cada dos años. Es decir, ya no por mitades cada dos años como en el ordenamiento jurídico anterior, y con la modalidad de que salían al fin del primer bienio los ocho últimos de la lista; al fin del segundo los ocho de en medio y desde fin del tercero en adelante, los ocho más antiguos. Para ser Senador se debían tener 35 años cumplidos el día de la elección. En la actualidad el artículo 58 de la Constitución Política vigente exige que debe ser 30 años cumplidos el día de la elección. Además, exigía el ser mexicano por nacimiento, el ser ciudadano en ejercicio de sus derechos y tener un capital mínimo de dos mil quinientos pesos anuales.

El quinto antecedente histórico fue las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843; en dicho ordenamiento jurídico la Cámara de Senadores se componía de 63 miembros, de los cuales dos tercios eran electos por las Asambleas departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Esto dista por completo de lo señalado por anteriores legislaciones y sobre todo en forma radical de los principios de votación directa que señala nuestro moderno ordenamiento jurídico.

Además, las Bases de Organización Política de 1843 exigían como en la Constitución de 1836, que se renovara por tercios cada dos años, la edad de 35 años, el ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, pero establecía la modalidad que se tenía que ser mexicano por nacimiento, o sin haber nacido en la República, encontrarse vecindado en ella en 1821, y no haber renunciado a su calidad de mexicano, o bien, más benévolo aún, que siendo naturales de Centroamérica cuando

perteneció a México se hubiera encontrado en su territorio y continuaran residiendo en él.

Finalmente, las Bases de la Organización Política de 1843, redujeron la exigencia de tener un capital de dos mil quinientos pesos anuales que señalaba la Constitución de 1836, a únicamente dos mil pesos anuales, con algunas excepciones para agricultores, mineros, comerciantes, propietarios y fabricantes.

Años después, en las Actas de Reformas de 1847, se disminuyó la edad para ser Senador a 30 años, se conservó la figura de su renovación por tercios cada dos años, y se propuso que además de los Senadores elegidos por cada Estado, debía haber un número igual al de los Estados, electo a propuesta del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Suprema Corte de Justicia, quitándole con ésto injerencia al Presidente de la República en esta elección, como lo establecían las Bases de Organización Política de 1843 a este respecto.

La Constitución de 1857 desapareció la figura del Senado, y no fue sino hasta con la ley del 13 de noviembre de 1874 donde se modificó el artículo 51 de la Constitución de 1857, y toda la primera sección, restableciendo el Senado de la República, modificando la organización del Congreso General y fijando nuevas reglas para el proceso de formación de leyes.

Actualmente el Senado se integra por 128 miembros, electos 96 de ellos por el principio de mayoría relativa y 32 por el principio de primera minoría.

IV. Leyes y Reglamentos que han normado la vida interna del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

A. Epoca anterior a la Independencia

1. Por su importancia debe mencionarse el Reglamento del Congreso de Chilpancingo del 11 de septiembre de 1813, el cual fue formulado personalmente por Don José María Morelos y Pavón. Debe ser considerado también como el primer ordenamiento electoral del México independiente, aunque si bien fue redactado antes de que lo fuera, estableció las bases que regirían la elección de Diputados al Congreso de Anáhuac.

Constaba de 59 artículos, y es importante señalar que se refería ya a la separación de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como que los Diputados durarían en sus cargos cuatro años, podían ser reelegidos y sus personas se consideraban “sagradas e inviolables”.

Posteriormente encontramos el Reglamento de 1821 para el gobierno Interior de las Cortes, el cual fue decretado el 29 de junio de 1821. Fue vigente en nuestra Nación en tanto la Constitución de Cádiz estuvo vigente en la Nueva España. Contaba de 25 capítulos, pero además no debe omitirse el hecho de que constaba de un capítulo adicional sobre el modo de juzgar a los Diputados por el abuso de la libertad de imprenta.

B. Epoca del México Independiente.

Durante este periodo encontramos 9 ordenamientos jurídicos que no solo normaron la vida del Congreso General, sino aportaron brillantes conceptos jurídicos determinantes en su vida institucional. Destaco así, en primer lugar el Reglamento de 2 de noviembre de 1822, denominado Bases Orgánicas de la Junta Nacional Instituyente, el cual determinaba los límites de la inviolabilidad de los Diputados, así como el que la Junta tuviera un Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios, y que los suplentes podían ser elegidos para Vicepresidentes y Secretarios. En segundo lugar en orden cronológico, se encuentra el Reglamento de Soberano Congreso del 25 de abril de 1823, el cual constaba de 146 artículos, donde se establecía que el 21 de cada mes, después de leída y aprobada el acta del día anterior, se realizaría la elección de Presidente del Congreso por escrutinio, y de Vicepresidente; debiendo recibir el Presidente y los Secretarios el tratamiento de Excelencia. A diferencia del Reglamento de 1821 que constaba de 25 capítulos, éste constaba de tan sólo 15 capítulos. El año siguiente se emitió el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, del 23 de diciembre de 1824. En su artículo 17 señalaba que el último día de cada mes, cada Cámara elegiría de entre sus respectivos miembros un Presidente y un Vicepresidente, quienes como en el anterior Reglamento tendrían el título de Excelencia. El artículo 53 señalaba que debían nombrarse comisiones permanentes y especiales. También constaba de 198 artículos, agrupados en 15 capítulos.

El 2 de mayo de 1835 se emitió la “Ley de Declaración de facultades del actual Congreso General para hacer alteraciones en la Constitución”, la cual señalaba que por voluntad de la nación, en el Congreso residían todas las facultades extra-constitucionales para hacer en la Constitución de 1824 todas las modificaciones que creyeran convenientes para el bien de la nación.

Señalaba que jamás podrían ser reformados los artículos de la misma y del Acta Constitutiva en cuanto a la libertad de independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados.

La Ley del 9 de septiembre de 1835, tuvo una enorme importancia ya que el Congreso General estaba investido por la nación de amplias facultades, inclusive para variar la forma de gobierno y constituirlo de nuevo, señalando además que el Congreso General se continuaría reuniendo en sesión conjunta en el local de la Cámara de Diputados. Consecuentemente vino la Ley de Atribuciones del Congreso General reunido y otras declaraciones consiguientes de fecha 22 de septiembre de 1835, que en extrema vinculación con la ley antes señalada, en su artículo primero disponía que el Congreso General ha resumido todas las atribuciones de cada Cámara, dejando suspensos los artículos del Acta Constitutiva, de la Constitución General y del Reglamento Interior del Congreso, por lo que se refería a la división de las Cámaras.

Es no menos importante la Ley acerca de Sesiones y Votaciones del Congreso General, hora de comenzarse aquellas y número de representantes necesario para éstas, del 26 de marzo de 1836, la cual indicaba que las sesiones del Congreso General iniciarían a la hora fijada por el Reglamento, con los que en ese momento estuvieran presentes. Si no existía quórum se debían leer y discutir los asuntos, pero no podrían votarse hasta que se reunieran la mitad más uno de los legisladores. Esta situación perdura de alguna manera, en nuestra actual Constitución, ya que la misma establece en el artículo 63, que las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia de más de la mitad del número total de los miembros que las integran.

El penúltimo ordenamiento jurídico de ésta época, es el Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional del 29 de octubre de 1840, el cual disponía que la Gran Comisión de cada Cámara debía nombrar de entre sus miembros, por mayoría absoluta de votos doce Diputados y ocho Senadores del Estado Secular para constituir ese Cuerpo Colegiado, así como la forma de sustanciar las acusaciones en contra de funcionarios implicados en algún delito señalándose los procedimientos que debía seguir la sesión del Gran Jurado. Actualmente las funciones del Gran Jurado se conocen y sustancian a través de las Comisiones Jurisdiccionales del Congreso General en sus dos Cámaras.

El último ordenamiento de este periodo es el denominado Reglamento Provisional para el Gobierno de la Diputación Permanente del 30 de marzo de 1844, que constaba únicamente de 10 artículos, y fue sancionado por el Presidente Interino General Valentín Canalizo, en el cual se disponía que al nombrar las Cámaras a los miembros de la Diputación permanente, los Senadores nombrarían tres suplentes y cuatro los Diputados para cubrir sus faltas ya fueran temporales o permanentes. La figura de los suplentes se conserva hoy en día en ambas Cámaras por su utilidad en la función legislativa, y no tan solo como mera remembranza histórica.

C. Época de la Reforma.

En éste periodo destacan dos Reglamentos, el primero es el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión del 4 de diciembre de 1857, en el que pese a que el 17 de diciembre de 1857 fue disuelto el congreso de la Unión a consecuencia de haberse pronunciado la guarnición por el Plan de Tacubaya, este reglamento rigió hasta el 20 de diciembre de 1897, fecha en que se emitió el segundo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, de este periodo; el cual fue promulgado por el Presidente Porfirio Díaz, y en él se establecía que

cada Cámara debía nombrar comisiones permanentes y especiales para examinar e instruir a los negocios hasta ponerlos en estado de resolución, este último constaba de 199 artículos, a diferencia del primero que constaba de 258 artículos, por lo que se considera uno de los más extensos en la historia del Congreso.

D. Epoca Revolucionaria y Posrevolucionaria

En primer término, debe señalarse el Decreto del General Venustiano Carranza respecto del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados del 17 de noviembre de 1916, que constaba de 11 artículos y reglamentó los trabajos de instalación del Constituyente de Querétaro, precisando que la calificación de la elección de los diputados al Congreso Constituyente debía culminar a más tardar el 30 de noviembre, y de inmediato debía elegirse la mesa que presidiría el Congreso.

Posteriormente tenemos el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de marzo de 1934, el que se componía de 214 artículos y dos transitorios, que con sus reformas sigue vigente. Debe ser totalmente reformado, debido a que es anacrónico en muchos aspectos, por ejemplo con la desaparición en 1993 de la autocalificación de las elecciones para Diputados Federales y Senadores, su primer capítulo debe ser modificado. Sufrió reformas en 1934, 1935, 1940, 1957, 1963 y 1966, no obstante, su completa actualización resulta un imperativo de primer orden para optimizar el trabajo legislativo.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 25 de mayo de 1979, constituye el antecedente inmediato

de la vigente ley de la materia, que fue publicada el 20 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

A diferencia de esta última que consta de 113 artículos y 10 transitorios, la ley de 1979 constaba de 120 artículos y dos transitorios.

E. Propuestas

Tal y como lo prevé el artículo Décimo transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General vigente, debe crearse un Reglamento interior para cada Cámara, que deba regular las materias siguientes:

1. La manera de instalar las Cámaras que integran el Congreso.
2. La unificación en el criterio para el nombramiento de los funcionarios de las Cámaras.
3. Los mecanismos para el funcionamiento interno de los Grupos Parlamentarios.
4. La calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
5. Presupuesto, contabilidad y erogaciones camerales.

6. Un proceso legislativo con plazos fatales y procedimientos para la tramitación de ley, que acabe con el rezago legislativo.

7. Las funciones del Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo de la Mesa Directiva.

Debe cada Cámara reglamentar a cabalidad los conceptos anteriormente señalados, en sus propios ordenamientos internos, con base en la muy singular y diversa naturaleza jurídica, composición orgánica, integración y fines de cada una de ellas.

Debe reglamentarse el sistema de propuestas de nombramientos de ambas Cámaras del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que en la práctica no se observa un orden a este respecto.

V. La actual Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

A. Avances e Innovaciones

Dentro de las más importantes innovaciones tenemos que la ley anterior hablaba de cien diputados electos por el principio de representación proporcional. La nueva redacción de la ley señala que serán trescientos diputados electos por el principio de mayoría relativa y doscientos electos según el principio de representación proporcional, lo cual resulta congruente con el texto constitucional.

En cuanto a la Cámara de Senadores se señala ahora que la misma se integrará con cuatro miembros por cada Estado de la Federación y por el Distrito Federal, a diferencia de la de 1979 que hablaba de dos Senadores por entidad.

Cambia la denominación de líder a coordinador en cuanto a los titulares de los Grupos Parlamentarios, con excepción del "Líder del Grupo Parlamentario Mayoritario".

La Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias cambió su denominación por Comisión de Reglamentos y Practicas Parlamentarias, conservando sus atribuciones.

En materia de comisiones, destaca el hecho que de 46 que se contemplaban en la ley de 1979, la de 1994 enumera sólo 26 ordinarias en la Cámara de Senadores.

Asimismo, se señala en el artículo 22 de la nueva ley, que la conducción de la sesiones será rotativa entre el Presidente y los Vicepresidentes de la Mesa Directiva, debiendo el Presidente conducir, al menos, la primera y la última de las sesiones correspondientes al mes de su ejercicio.

En la nueva ley las funciones de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados se ven sensiblemente disminuidas y las mismas se trasladan a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. En relación con la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, conserva su misma estructura, pero se adiciona la disposición de que el nombramiento de su Presidente y Vicepresidente debe ser comunicado, además de a la Cámara de Diputados y a los titulares de los otros

poderes federales, a las legislaturas de los Estados y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, conservándose las obligaciones de su Presidente y Secretarios en los mismos términos.

Otra disposición innovadora consiste en que las versiones estenográficas de las sesiones de análisis del informe presidencial se remitan al titular del Ejecutivo para su conocimiento.

En el texto anterior no se contemplaba el procedimiento para nombrar Presidente interino o provisional, pero los artículos 10 y 11 de la ley vigente establecen la forma de actuar en tales supuestos.

El texto actual establece que la comisión permanente se compone de treinta y siete miembros, de los que diecinueve serán Diputados y dieciocho Senadores. La anterior señalaba que se componía de veintinueve miembros, de los cuales quince eran Diputados y catorce Senadores. La nueva Ley dicen que serán designados mediante voto secreto por las respectivas Cámaras, durante la última sesión de cada período ordinario. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio el mismo número de sustitutos.

Para la Mesa Directiva de ambas Cámaras se prevé la existencia de un Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo, cuyas funciones determinará el Reglamento.

B. Propuestas para su Perfeccionamiento

Para acabar con el rezago legislativo debe fijarse un término, que propongo sea de treinta días hábiles, para que cada comisión, o bien apruebe determinada iniciativa, o bien la deseche, esto no puede quedarse como se observa en la práctica legislativa con un carácter temporalmente indefinido.

Asimismo, debería especificarse con más detalle que tipo de medios electrónicos son los que deben utilizarse para la comprobación del quórum para instalar la sesión o votación, en el artículo 58 de la Ley Orgánica vigente del Congreso.

Debe agregarse un artículo que despeje la aparente contradicción entre la naturaleza ordinaria o especial de la Comisión Jurisdiccional.

Tales disposiciones contenidas en los artículos 78 y 79 de la Ley no son contradictorias, pero deberá agregarse que “la Comisión Jurisdiccional es Ordinaria en tanto se debe integrar como tal, pero es Especial en razón de que sólo funciona en los casos señalados por esta ley, y no en forma permanente”.

Debe sustituirse el término de “Comisionados” por el de “Consejeros” en el artículo 93, segundo párrafo de la Ley Orgánica vigente, en cuanto se refiere a la facultad que tiene la Gran Comisión de proponer a la Cámara de Senadores la designación de éstos, ante el Consejo General de Instituto Federal Electoral.

VI. Los Congresos Locales

A. Rasgos Comunes

Todos los Congresos Locales son unicamerales, es decir, cuentan únicamente con la Cámara de Diputados en nuestro país. Los Diputados locales duran tres años en su cargo y como lo señala el artículo 116 constitucional, no pueden reelegirse para el período inmediato salvo el caso de los suplentes que no entraron en funciones, quienes pueden ser electos con el carácter de propietarios.

Es importante señalar, que las legislaturas de los Estados deben sesionar, al igual que el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con la mitad más uno de sus miembros, a lo que se denomina quórum.

Las legislaturas de los Estados tienen obligaciones que cumplir como son: el garantizar el derecho a la información; el respetar el derecho de petición; el establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores; respetar las sentencias de amparo; expedir leyes de responsabilidades de los servidores públicos locales y establecer contribuciones en favor de los municipios.

La Constitución denomina a los Congresos Locales indistintamente Legislativo, Legislatura de los Estados o simplemente Legislaturas. Es importante precisar que la Federación y las Legislaturas de los Estados pueden ejercer facultades concurrentes en diversas materias.

Asimismo, en cuanto a la seguridad pública, es un aspecto de competencia concurrente el legislar a nivel federal y estatal con el propósito de establecer un sistema nacional de seguridad pública.

B. Aspectos rescatables para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Es importante que se fije un máximo de tiempo para el despacho de los negocios por las comisiones del Congreso General, tal y como se establece en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, en donde cada comisión se encarga del despacho de los asuntos que le correspondan dentro de los diez días de haberlos recibido, si pasado dicho término no lo han hecho, deberá justificar su dilación. Esto mismo será aplicable para las comisiones del Congreso General sólo que el tiempo que sugiero es de 30 días hábiles; no de diez días como en Guerrero, toda vez que la importancia de los asuntos del Congreso General exigen un tiempo mayor para su estudio y consideración.

Debe agregarse a la Ley Orgánica del Congreso General una disposición similar a la de la Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Legislativo en Puebla, en el sentido de que el día en que el Congreso clausure sus respectivos periodos de sesiones, los Presidentes de las comisiones devuelvan a la Oficialía Mayor de la Cámara los expedientes que obren en su poder.

C. Algunas similitudes importantes con el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

La Ley Orgánica del Congreso de Chihuahua dispone que el Congreso sesionará en el recinto oficial o en el lugar que se designe por formal Decreto. Dicho recinto es inviolable y la fuerza pública está impedida de tener acceso al mismo, salvo permiso del Presidente del Congreso o de la Diputación Permanente.

De la misma manera la Ley Orgánica del Congreso General dispone en su artículo 13 que los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables, y además que toda fuerza pública está impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso, siendo ésta una similitud importante.

En la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, se menciona que los comités técnicos podrán solicitar servicios de asesoría del sector público o particular profesional, con la autorización del Presidente de la Gran Comisión.

De manera similar la Ley Orgánica del Congreso General nos dice en el artículo 42 que las comisiones de la Cámara estarán facultadas para solicitar, por conducto de su Presidente, la información, y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como para celebrar entrevistas con los servidores públicos para poder ilustrar su juicio.

Finalmente, la Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, nos señala en el artículo 99 que el Congreso del Estado se organizará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones y el desempeño de sus funciones.

De manera muy similar, la Ley Orgánica del Congreso General nos señala que la Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones.

Se asemejan la Comisión General de Dictamen Legislativo de Puebla, con la Comisión de Dictamen Legislativo del Congreso General. Asimismo, ambas legislaturas cuentan con las llamadas Comisiones Especiales.

VII. Congresos y Parlamentos de otros países

A. Rasgos Comunes y algunas similitudes importantes con el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Los Congresos y Parlamentos de Canadá, Estados Unidos de América, Francia, Reino Unido y Venezuela, son bicamerales todos y tiene su sede en la capital del país respectivo. En el caso de Canadá el parlamento se integra por una Casa de Comunes (House of Commons) y un Senado.

La primera es electa popularmente y el Senado se integra por designación de sus miembros. En Estados Unidos de América el

Congreso se integra por una Casa de Representantes y un Senado. Los miembros de ambos son electos popularmente, como en nuestro país, y no como en Canadá donde solamente los miembros de la Casa de los Comunes se eligen por el voto de los ciudadanos.

En Francia el Parlamento se integra por la Asamblea Nacional y el Senado. Los Diputados de la Asamblea Nacional son electos por sufragio directo, y el Senado es electo por sufragio indirecto.

En Reino Unido la Cámara de los Comunes es electa popularmente y la de los Lores se constituye por pares de diversa naturaleza.

En Venezuela, el Congreso se integra al igual que en México, por una Cámara de Senadores y una Cámara de Diputados, cuyos miembros son electos por votación universal y directa.

Para ser electo Senador en México, Canadá, Estados Unidos de América y Venezuela debe tenerse 30 años de edad. En cambio, para ser diputado en México la edad es de 21 años; en Canadá 18 años para ser miembro de la Casa de los Comunes; en Estados Unidos de América deben tenerse 25 años para ser miembro de la Casa de Representantes, y en Venezuela es la misma edad que en México para ser diputado.

Por otra parte, en México 500 diputados integran la Cámara correspondiente; en Canadá la Casa de los Comunes se compone de 282 miembros; en Estados Unidos de América la Casa de Representantes se integra por 435; en el Reino Unido la Cámara de los Comunes se integra por 651 parlamentarios.

En México la Cámara de Senadores se compone por 128 personas, a diferencia de Canadá donde el Senado se integra por 104 miembros; en Estados Unidos de América son 100 miembros; y en Reino Unido la Cámara de los Lores se integraba hasta julio de 1992 por 1211 miembros.

Otro aspecto interesante es el del tiempo que duren en el cargo . En el caso de México los Diputados se eligen cada tres años y los Senadores cada seis. A diferencia de Canadá en donde los miembros de la Casa de los Comunes duran 5 años y los Senadores hasta que cumplan 75 años de edad.

En Estados Unidos de América los miembros de la Casa de Representantes duran únicamente 2 años en el cargo, con la modalidad de que pueden ser reelectos en forma inmediata mientras que los Senadores duran 6 años en el cargo, y pueden ser reelectos también, en forma inmediata.

En el Reino Unido los miembros de las Cámaras de los Comunes duran 5 años, mientras que los de la Cámara de los Lores son vitalicios y en algunos casos hereditarios.

Así como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevé la existencia de Comisiones y Comités, en otros países encontramos algunos rasgos comunes de interés. Por ejemplo, en Canadá, tanto la Casa de los Comunes, como en el Senado, los Comités tienen dos propósitos fundamentales, el de investigación y el de legislar, al igual que en México.

Sólo en Canadá existen cuatro tipos de Comités en cada órgano legislativo que son: Standing Committee, Special Committee, Committee of the Whole y Joint Committee.

En Estados Unidos de América en el Senado y en la Casa de Representantes existen diversas comisiones permanentes, y las que tratan los mismos asuntos son las de: Agricultura; Asignaciones; Fuerzas Armadas; Banca; Finanzas y Asuntos Urbanos; Presupuesto; Relaciones Exteriores; Asuntos de Ex-combatientes; y la de Asuntos Gubernamentales (en el Senado) y su correlativa de Operaciones Gubernamentales (para en el caso de la Casa de Representantes).

En el Parlamento francés existen tres tipos de Comisiones: las Especiales, las Permanentes y las de Investigación y Control.

En el Parlamento Británico existen 5 Comités que son: el Comité de la Entera Cámara; Comités Permanentes; Comités Especiales; Comités Mixtos y Comités de Partido.

Finalmente, las comisiones venezolanas pueden ser clasificadas en: Permanentes, Especiales, Conjuntas y Generales. El Senado cuenta con diez comisiones y la Cámara de Diputados con once, integrándose cada Comisión con cinco miembros en el Senado y diecinueve en la Cámara de Diputados.

En el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cada Cámara contará con el número y tipo de Comisiones que requiera para cumplir con sus atribuciones.

Otro aspecto importante es el que en México la Cámara de Senadores de acuerdo con el artículo 76, primer párrafo de la Constitución Política, tiene la facultad de aprobar los Tratados Internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente. De la misma forma el Senado de los Estados Unidos de América tiene facultad de aprobar o rechazar Tratados Internacionales.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevé la figura de los Grupos Parlamentarios de los artículos 31 al 37, definiéndolos como las formas de organización que podrán adoptar los Diputados con igual afiliación de partido en los términos del artículo 70 constitucional, que estarán integrados por cuando menos cinco Diputados y que deberán coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Esto es confrontable con el artículo 19 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia que dispone que los Diputados pueden agruparse de acuerdo con sus afinidades políticas, pero ningún Grupo Parlamentario puede tener menos de 30 miembros, requisito que excede por mucho a lo establecido por la ley mexicana.

Y excede sobremanera, si vemos que el artículo 95 de la Ley Orgánica del Congreso Mexicano establece para el caso del Senado, un grupo parlamentario que estará constituido por un mínimo de tres Senadores

Por lo que respecta a la Constitución venezolana y la legislación interna del Congreso no existe referencia alguna sobre éste punto; ni en Estados Unidos de América; ni en Reino Unido; no así en Canadá, donde por tratarse de un régimen parlamentario, el partido mayoritario en el Parlamento es el que ejerce las funciones de gobierno, y los demás partidos que cuentan por lo menos con doce miembros en la Casa de Comunes son reconocidos también como partidos de oposición.

B. Aspectos rescatables para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Nuestra Constitución señala en el artículo 55, fracción II, que uno de los requisitos para ser Diputado es tener 21 años cumplidos el día de la elección. Debe tomarse en cuenta lo que se establece en la legislación canadiense a éste respecto en cuanto a la edad de 18 años, porque si en nuestro país la mayoría de edad política es la misma, y ésto nos permite ejercer nuestro derecho ciudadano para votar, lo que implica una gran responsabilidad social, mi propuesta es que se disminuya la edad de 21 años a 18 años para ser Diputado, reformándose en este sentido el artículo 55, segundo párrafo constitucional, para que no exista discrepancia con el artículo 34 de la misma Ley Fundamental que establece en su primer párrafo el requisito de tener 18 años para ser ciudadano de la República. Mi propuesta no es la misma con respecto a los Senadores, toda vez que su característica esencial radica precisamente en el hecho de su mayor experiencia y edad con relación a la de los Diputados, razón que además tiene sustento en una larga tradición histórica a este respecto.

Un segundo aspecto rescatable es el que en la Casa de Representantes de los Estados Unidos de América, se cuenta con las siguientes Comisiones Permanentes que propongo deben ser agregadas a las ya existentes de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de mejor proveer una actividad legislativa de estos rubros: Banca; Finanzas y Asuntos Urbanos.

Otra propuesta inspirada en la legislación venezolana sería en el sentido de modificar el artículo 68 de la Constitución mexicana en el supuesto de que no sea el Ejecutivo de la Unión el que dé por terminada la diferencia en cuanto al modo, tiempo y lugar, que pudiese existir

entre las dos Cámaras, para trasladarse a otro lugar diverso al de su sede. Lo más sano para contribuir a un mejor equilibrio de poderes sería que sean las propias Cámaras en sesión conjunta y por el voto de la mayoría absoluta de los presentes, quienes resolvieran esta situación, es decir, que sean ellos mismos los que resuelvan estas divergencias, y no un Poder ajeno como lo es el Ejecutivo, tal y como se establece en Venezuela.

BIBLIOGRAFIA Y FUENTES DE CONSULTA

- Acosta Romero, Miguel. El poder legislativo en los estudios de especialización jurídica de la UNAM, en Política y Proceso Legislativo. Miguel Angel Porrúa-LII Legislatura del Senado de la República- Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985.
- Aguilar, Luis F. El legislativo que queremos. Artículo periodístico publicado en el diario Excelsior. Noviembre 7 de 1994.
- Alba Tercedor, Carlos. Parlamentos y parlamentarios, en El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia del 11 al 13 de abril de 1988. Editorial Tecnos. S.A. Madrid, España, 1990.
- Andrade Sánchez, Eduardo. El sistema representativo mexicano, en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. Número 2, Primera época. Volumen I, mayo-agosto de 1991. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Arteaga, Nava, Elisur. Derecho Constitucional Estatal. Editorial Porrúa. México, 1988.
- Arteaga, Nava, Elisur. Los Parlamentos Locales, en Estudios Parlamentarios, Revista de Política y Derecho Parlamentario. Año I, agosto-noviembre de 1992. Número 2. Centro de Estudios Parlamentarios. Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C.

- Barquín Alvarez, Manuel. El control parlamentario sobre el ejecutivo desde una perspectiva comparativa, en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. Número 1, Primera época. Volumen I, enero-abril de 1991. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.
- Barragán Barragán, José. Algunas consideraciones de carácter histórico sobre el régimen interno del Congreso de la Unión, en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. Número 2, Primera época. Volumen I, mayo-agosto de 1991. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Barragán Barragán, José. El Senado Mexicano. LIII Legislatura del Senado de la República. México, 1987.
- Bejerimi, John. How Parliament works. Borealis Press. Ottawa, Canada, 1985.
- Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica. Primera edición. México, 1993.
- Berlín Valenzuela, Francisco. Estructura y servicios de apoyo para el trabajo legislativo, en El Poder Legislativo en la actualidad. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994.
- Berlín Valenzuela, Francisco. Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios, en Derecho Parlamentario Iberoamericano. Editorial Porrúa, S.A.-LIII Legislatura de la Cámara

de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 1987.

- Britain's Monarchy. A factual guide. Foreign and Commonwealth Office. Inglaterra, 1993.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.
- Camposeco Cadena, Miguel Angel. El Legislador Federal. Prontuario Jurídico. Primera edición del autor. México, 1989.
- Camposeco Cadena, Miguel Angel. Manual de Temas Legislativos. Primera edición del autor. México, 1984.
- Camposeco Cadena, Miguel Angel. Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos. De las iniciativas. Primera edición del autor. México, 1990.
- Camposeco Cadena, Miguel Angel. Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos. El orden del día. Primera edición del autor. México, 1990.
- Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Siglo XXI editores. México, 1989.
- Carpizo, Jorge. La constitución mexicana de 1917. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1979.

- Castro Aranda, Hugo. Manual del Senado. Leyes, Reglas y Procedimientos relativos al Senado de la República. XLVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión. México, 1971.
- Chena, Rodolfo. Antecedentes de Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cronología. Recopilación inédita.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Instituto Federal Electoral. México, 1994.
- Constitución Política del Estado de Chihuahua. Gobierno del Estado de Chihuahua, México, 1992.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal Electoral. México, 1994.
- Constitución Política para el Estado de Guajuato. Poder ejecutivo del estado. 1988.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Comisión Electoral del Estado. 1989.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Comisión Estatal Electoral. 1990.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Editorial Cajica, S.A. Puebla, Pue. México, 1991.

- Constitución de la República de Venezuela. Universidad Nacional Autónoma de México- Fondo de Cultura Económica. Primera edición. México, 1994.
- Cordera, Rolando. 20 propuestas sobre el Congreso. Artículo periodístico publicado en el Diario El Nacional. Octubre 21 de 1994.
- Decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de 20 de julio de 1994.
- De Andrea Sánchez, Francisco José. Ambitos del Derecho Parlamentario, en Estudios Parlamentarios, Revista de Política y Derecho Parlamentario. Año I, junio-julio de 1992. Número 1. Centro de Estudios Parlamentarios. Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C.
- De Andrea Sánchez, Francisco José. Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano. Centro de Estudios Parlamentarios. Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C. Primera edición. México, 1993.
- De Zitacuaro a San Lázaro. 170 años de historia legislativa de México, 1811-1981. LI Legislatura del H. Congreso de la Unión. México 1981.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año II, número 12. Diciembre 1º de 1992.

- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año II, número 14. Diciembre 3 de 1992.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año II, número 16. Diciembre 9 de 1992.
- Diario de los debates del Congreso Constituyente. Querétaro 1916-1917. Edición facsimilar. Tomos 1 y 2. LIV Legislatura de la Cámara de Diputados. México, 1989.
- Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1989.
- Dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. México, Diciembre 3 de 1992.
- Dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. México, julio 12 de 1994.
- Disposiciones constitucionales y legales relevantes al órgano legislativo francés, en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. Número 3, Primera época. Volumen I, Septiembre-Diciembre de 1991 Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados

del H. Congreso de la Unión. México.

- Duarte Rivas, Rodolfo. Significado del poder legislativo en la reforma del Estado mexicano, en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. Número 1. Primera época. Volumen I, enero-abril de 1991. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- El Parlamento en Gran Bretaña. Páginas del Editor, en Estudios Parlamentarios, Revista de Política y Derecho Parlamentario. Año I, junio-julio de 1992. Número 1. Centro de Estudio Parlamentarios. Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C.
- El sistema de gobierno del Reino Unido. Foreign and Commonwealth Office. Inglaterra, agosto de 1992.
- Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires, Argentina. 1969.
- Feeney, Floyd. El marco constitucional del sistema representativo en los Estados Unidos de América: Principios básicos y nuevos temas, en Estudios Parlamentarios, Revista de Política y Derecho Parlamentario. Año I, agosto-noviembre de 1992. Número 2. Centro de Estudios Parlamentarios. Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C.
- Fernández Fredes, Francisco. La formación de las leyes. Elementos de técnica legislativa, en Lineamientos metodológicos y técnicos para el aprendizaje del derecho (Antología). Editorial Porrúa. México, 1987.

- **García Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Editorial Porrúa. 29ª edición. México, 1978.**
- **González Oropeza, Manuel. Las comisiones del Congreso de la Unión en México, en El Poder Legislativo en la actualidad. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.**
- **Justice and the Law. Foreign and Commonwealth Office. Inglaterra, 1993.**
- **La Constitución de los Estados Unidos de América con notas explicativas. Edición conmemorativa del bicentenario de la Constitución de los Estados Unidos. Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América, 1987.**
- **Las Constituciones de México. Edición del Comité de Asuntos Editoriales de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 1989.**
- **La democracia británica en funcionamiento. Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth. Inglaterra, 1991.**
- **Las elecciones parlamentarias en Gran Bretaña. Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth. Inglaterra, 1993.**
- **Lexicón Parlamentario. Estudios Parlamentarios, Revista de Política y Derecho Parlamentario. Año I, junio-julio de 1992. Número 1. Centro**

de Estudios Parlamentarios. Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C.

- Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chihuahua. 31 de diciembre de 1982.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. 27 de junio de 1985.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México.
- Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla. Diciembre 18 de 1980.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 1989.
- Lowi, Theodore J. and Ginsberg, Benjamin. American government. Freedom and power. Brief second edition. W.W. Norton and Company. First edition. New York, U.S.A., 1992.
- Magaña Mendez, Daniel. Las facultades exclusivas de las Cámaras, en Derecho Legislativo Mexicano. XLVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. 1973.
- Martínez Báez. Antonio. Derecho Legislativo o derecho parlamentario, en Derecho Parlamentario Iberoamericano. Editorial

Porrúa, S.A.-LIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 1987.

- Martínez Báez, Antonio. La dinámica legislativa: el período ordinario de sesiones y la Comisión Permanente, en Política y Proceso Legislativos. Miguel Angel Porrúa-LII Legislatura del Senado de la República- Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985.
- Mc Teer, Maureen. Petit guide du système parlementaire canadien. Editions Libre Expression. Canada, 1987.
- Memoria del Coloquio Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario. LV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, noviembre 24 de 1993.
- Minor Franco, Rafael. El derecho legislativo, en Política y Proceso Legislativos. Miguel Angel Porrúa-LII Legislatura del Senado de la República-Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985.
- Minuta Proyecto de Decreto de la Comisión de Reglamentos de la Cámara de Senadores que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. México, julio 6 de 1994.
- Moreno Collado, Jorge. Técnica Legislativa. Conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la UNAM, dentro del ciclo Marco legislativo para el cambio. México, febrero de 1986.

- Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas. Editorial Temis. Cuarta edición. Bogotá, Colombia, 1991.
- Ochoa Campos, Moisés, Caracterización del derecho legislativo mexicano, en Derecho Legislativo Mexicano. XLVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 1973.
- Ochoa Campos, Moisés. Fuentes históricas del derecho legislativo mexicano, en Derecho Legislativo Mexicano. XLVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 1973.
- Oñate Laborde, Santiago. Fuentes e interpretación del derecho parlamentario, en Derecho Parlamentario Iberoamericano. Editorial Porrúa, S.A.-LIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 1987.
- Ordenamiento jurídico y sistema judicial en el Reino Unido. Redactado para el Ministerio de Relaciones Exteriores y del Commonwealth por References Services, Central Office of Information. Foreign and Commonwealth Office. Inglaterra, 1991.
- Organograma de la Cámara de Diputados. Proporcionado por el Sistema de Información Integral Legislatura de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados. México, 1994.
- Organograma del Senado de la República. Proporcionado por la Oficialía Mayor de la LV Legislatura del Senado de la República. México, 1994.

- Orozco Enriquez, José de Jesús. El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior, en Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1992.
- Palacios Alcocer, Mariano. Papel y situación actual de los Parlamentos, en Política y Proceso Legislativos. Miguel Angel Porrúa-LII Legislatura del Senado de la República- Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985.
- Pantoja Morán, David. Algunas consideraciones teóricas sobre el Senado de la República en México, en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. Número 3, Primera época. Volumen I, Septiembre-Diciembre de 1991. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- Pérez Royo, Javier. La actividad legislativa del gobierno, en El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia del 11 al 13 de abril de 1988. Editorial Tecnos, S.A. Madrid, España, 1990.
- Pérez Serrano, Nicolás. Tratado de Derecho Político. Editorial Civitas, S.A. Segunda edición. Madrid, 1989.
- Piza, Agapito. Historia Parlamentaria de la Cámara de Senadores. Imprenta del Gobierno Federal. México, 1882.

- Quiroga Lavié, Humberto. El Derecho Parlamaentario en la Ciencia Jurídica, en Derecho Parlamentario Iberoamericano. Editorial Porrúa, S.A.-LIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 1987.
- Rabasa, Emilio O. El Senado de la República y el Federalismo: perspectivas, en Política y Proceso Legislativos. Miguel Angel Porrúa- LII Legislatura del Senado de la República- Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985.
- Raigosa Sotelo, Luis. Las comisiones parlamentarias en el Congreso Mexicano, en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. Número 3, Primera época. Volumen I, Septiembre-Diciembre de 1991. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Mexico.
- Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 1989.
- Reglamento para el gobierno interior del Honorable Congreso del Estado de Guanajuato Publicado en el Diario Oficial número 2 de 5 de julio de 1945.
- Sáenz Arroyo, José y otros autores. Técnica legislativa. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.

- Salazar Abaroa, Enrique A. Derecho Parlamentario. La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Primera edición. México, 1989.
- Santaolalla, Fernando. Derecho parlamentario español. Espasa Calpe. España, 1990.
- Schmill Ordoñez, Ulises. El sistema de la constitución mexicana. Editorial Manuel Porrúa. México, 1971.
- Schwartz, Bernard. Los Poderes del Gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos. Volumen I. Poderes Federales y Estatales. Traducción de José Juan Olloqui Labastida. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición en español. México, 1966.
- Standing rules of the Senate. Revised to march 1, 1990. U.S. Government Printing Office. Washington, 1990.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 18ª edición. México, 1981.
- Tovar, Orlando. Derecho Parlamentario. Colección Historia Constitucional Venezolana. Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela, 1973.

- Valencia Carmona, Salvador. El Legislativo en la actualidad, en El Poder Legislativo en la actualidad. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994.
- Versión estenográfica de la sesión pública ordinaria del Senado de la República del 6 de julio de 1994.
- Versión estenográfica de la sesión pública de la Cámara de Diputados de 14 de julio de 1994.
- Wheare, K.C. Legislaturas. LI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 1981.
- Willett Jr. Edward F. How our laws are made. United States Government Printing Office. Washington, 1990.