

492



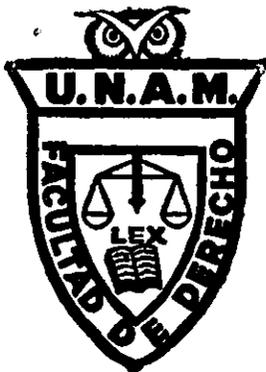
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LAS PRERROGATIVAS DEL
CONGRESO DE LA UNION”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

MAYRA LLOPIS GOMEZ



ASESORA:

LIC. ROSA MARIA GUTIERREZ ROSAS

MEXICO, D. F., 2001



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.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna **LLOPIS GOMEZ MAYRA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LAS PRERROGATIVAS DEL CONGRESO DE LA UNION**", bajo la dirección del suscrito y de la Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

La Lic. Gutiérrez Rosas en oficio de fecha 11 de octubre de 2001, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 12 de 2001.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E**

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada "LAS PRERROGATIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN", elaborada por la alumna LLOPIS GÓMEZ MAYRA.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 11 de 2001.

Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas
Profesora Adscrita al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

A mis padres Lucila Gómez Santamaría y Adolfo Llopis Luna con
toda admiración y respeto, por ser quienes con su ejemplo y
fortaleza me han enseñado a través de inmenso cariño, atención y
apoyo incondicional a que los grandes logros de la vida siempre
son el resultado del esfuerzo constante que se realice, así como
del coraje y decisión que se tenga para obtenerlos.
Gracias por enseñarme la llave de la vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A mis hermanos y familia por su cariño.

A Edgar por su estímulo y confianza.

A mis maestros.

ÍNDICE.
LAS PRERROGATIVAS DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN.

Pág.

INTRODUCCIÓN.....1

CAPITULO PRIMERO
ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA.

1.1. *Consideración Histórica*.....3

1.2. *Contenido Constitucional*.....4

2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA (1814).

2.1. *Consideración Histórica*.....5

2.2. *Contenido Constitucional*.....8

3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1824).

3.1. *Consideración Histórica*.....9

3.2. *Contenido Constitucional*.....13

4. BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1836).

4.1. *Consideración Histórica*.....14

4.2. *Contenido Constitucional*.....16

5. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1843).

5.1. *Consideración Histórica*.....17

5.2. *Contenido Constitucional*.....19

6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1857).

6.1. *Consideración Histórica*.....20

6.2. *Contenido Constitucional*.....26

7. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1897).

7.1. *Contenido*.....27

7.1.1. *Sesiones*.....27

7.1.2. <i>Junta Preparatoria</i>	27
7.1.3. <i>Presidente</i>	27
7.1.4. <i>Comisiones</i>	28
7.1.5. <i>Votaciones</i>	28
7.1.6. <i>Comisión Permanente</i>	28
7.1.7. <i>Generalidades</i>	29

8. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917).

8.1. <i>Consideración Histórica</i>	29
8.2. <i>Contenido Constitucional</i>	31
8.3. <i>Reformas Constitucionales</i>	33

9. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1934).

9.1. <i>Contenido</i>	34
9.1.1. <i>Comisión Instaladora</i>	34
9.1.2. <i>Sesiones</i>	34
9.1.3. <i>Comisiones</i>	34
9.1.4. <i>Gran Comisión</i>	35
9.1.5. <i>Iniciativas, discusiones y revisiones</i>	35
9.1.6. <i>Votaciones</i>	35
9.1.7. <i>Comisión Permanente</i>	35
9.1.8. <i>Diario de Debates</i>	36
9.1.9. <i>Tesorería</i>	36
9.2. <i>Reforma al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de enero de 1975</i>	36
9.3. <i>Reforma al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 11 de diciembre de 1975</i>	37

10. LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1979).

10.1. <i>Contenido</i>	37
10.1.1. <i>Integración del Congreso de la Unión</i>	37
10.1.2. <i>Sesiones Conjuntas</i>	38
10.1.3. <i>Inviolabilidad de Recinto Parlamentario</i>	38
10.1.4. <i>Comisión Instaladora</i>	38
10.1.5. <i>Mesa Directiva</i>	38
10.1.6. <i>Grupos Parlamentarios</i>	39

10.1.7. Gran Comisión.....	39
10.1.8. Comisiones y Comités.....	39
10.1.9. Comisión Permanente.....	40

10.2. Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 28 diciembre de 1981.....	40
--	----

11. NUEVA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 20 DE JULIO DE 1994.

11.1. Contenido.....	41
11.1.1. Integración del Congreso de la Unión.....	41
11.1.2. Comisión Instaladora.....	41
11.1.3. Calificación de la Elección Presidencial.....	41
11.1.4. Mesa Directiva.....	41
11.1.5. Grupos Parlamentarios.....	42
11.1.6. Gran Comisión.....	42
11.1.7. Comisiones.....	42
11.1.8. Comisión Permanente.....	42

12. LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 1999.

12.1. Contenido.....	43
12.1.1. Integración del Congreso.....	43
12.1.2. Sesiones Constituciones y Mesa de Decanos.....	43
12.1.3. Mesa Directiva.....	43
12.1.4. Grupos Parlamentarios.....	44
12.1.5. Junta de Coordinación Política.....	44
12.1.6. Comisiones.....	45
12.1.7. Organización Técnica y Administrativa.....	45
12.1.8. Conferencia para la Dirección y programación de los Trabajos Legislativos.....	45
12.1.9. Servicio Civil de Carrera.....	45
12.1.10. Comisión Permanente.....	46
12.1.11. Difusión e Información de las Actividades del Congreso.....	46

CAPÍTULO SEGUNDO
EL DERECHO PARLAMENTARIO MEXICANO
Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

1. EL DERECHO PARLAMENTARIO MEXICANO.

1.1. Consideración Introdutoria.....	47
1.2. Concepto.....	47
1.3. Naturaleza Jurídica.....	51

1.3.1. Consideración Introdutoria.....	51
1.3.2. Definición.....	52
1.4. Autonomía.....	52
2. LA ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.	
2.1. Consideración Introdutoria.....	55
2.2. Estructura y Composición de la Cámara de Diputados.....	56
2.2.1. Derecho Comparado.....	58
2.3. Estructura y Composición de la Cámara de Senadores.....	59
2.3.1. Derecho Comparado.....	60
2.4. Comentarios y Conclusiones.....	63
3. INELEGIBILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE LOS PARLAMENTARIOS.	
3.1. Inelegibilidades de los Parlamentarios.....	65
3.2. Incompatibilidades de los Parlamentarios.....	66
3.2.1. Derecho Comparado.....	68
4. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARLAMENTARIOS.	
4.1. Contenido.....	69

CAPÍTULO TERCERO.
PRERROGATIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

1. CONCEPTO.....	73
2. AUTONOMÍA REGLAMENTARIA.	
2.1. Concepto.....	74
2.2. Consideración Introdutoria.....	74
2.3. Estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados y de Senadores en:	
2.3.1. Mesas Directivas.	
2.3.1.1. Su importancia y naturaleza.....	75
2.3.1.2. Integración.....	75
2.3.1.3. Funciones.....	76
2.3.2. Grupos Parlamentarios.	
2.3.2.1. Importancia y naturaleza.....	77
2.3.2.2. Integración.....	78
2.3.2.3. Funciones.....	78

2.3.3. Junta de Coordinación Política.	
2.3.3.1. Integración.....	79
2.3.3.2. Funciones.....	79
2.3.4. Comisiones.	
2.3.4.1. Importancia y naturaleza.....	80
2.3.4.2. Integración.....	81
2.3.4.3. Funciones.....	85
2.3.5. Comisión Permanente.	
2.3.5.1. Importancia y naturaleza.....	89
2.3.5.2. Integración.....	89
2.3.5.3. Funciones.....	90
2.4. Conclusiones.....	91
3. AUTONOMÍA DE GOBIERNO INTERNO.	
3.1. Concepto.....	93
3.2. Consideración Introdutoria.....	93
3.3 Modalidades.	
3.3.1. Artículo 77, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	93
3.3.2 Artículo 78 Constitucional.....	94
3.3.3. Artículo 74, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (derogada).....	94
3.3.4. Las Establecidas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....	94
3.4 Conclusiones.....	95
4 AUTONOMÍA FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA.	
4.1. Concepto.....	95
4.2. Consideración Introdutoria.....	96
4.3 Modalidades.	
4.3.1. De se presupuesto; fundamento, competencia y procedimiento.....	96
4.3.2. Asignación económica de los parlamentarios.....	97
4.4. Conclusiones.....	98
5 AUTONOMÍA PARA SU ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN.	
5.1. Concepto.....	99
5.2. Consideración Introdutoria.....	99
5.3 Modalidades.	
5.3.1. Respeto al Fuero Constitucional.....	100
5.3.2. Inviolabilidad del Recinto Parlamentario.....	100
5.3.3. Representación del Congreso de la Unión.....	100

<i>5.3.4. Auxilio de la Fuerza Pública</i>	101
<i>5.4 Conclusiones</i>	101
CONCLUSIONES	102
BIBLIOGRAFÍA	110

INTRODUCCIÓN.

Las circunstancias, tales como, los diversos cambios políticos que hasta la fecha han incrementado la importancia de conocer la vida del Congreso de la Unión, así como la carencia y falta de actualización de estudios generales sobre dicho órgano, fueron lo que originó la idea de elaborar el presente trabajo, mismo que pretende proporcionar una visión general, acerca de la importancia del Congreso de la Unión en la actualidad y un conocimiento detallado de las normas vigentes contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos de 1934. Estas normas regulan su organización, composición, los órganos del Congreso y de cada una de sus Cámaras, así como sus funciones y facultades, abordándose también en el presente trabajo elementos de Derecho Comparado.

En el capítulo primero, abordaremos los antecedentes constitucionales y legales del poder legislativo, como una institución de carácter representativo.

En el capítulo segundo, analizaremos el contenido de la rama o disciplina del derecho constitucional que comprende al Poder Legislativo: el Derecho Parlamentario. Posteriormente señalaremos puntos como la organización del Congreso, inelegibilidades e incompatibilidades de los parlamentarios, así como las obligaciones individuales de los mismos.

En el tercer capítulo, relativo a las prerrogativas del Congreso, detallaremos en que consisten cada una de ellas (reglamentaria, de gobierno interno, financiera y presupuestaria y de organización y administración), para emitir finalmente

una serie de conclusiones y propuestas en relación con el tema que nos ocupa.

Del análisis a los anteriores capítulos se desprende que en la actualidad se han presentado reformas e iniciativas, producto de los cambios políticos vividos recientemente en México, que representan una inclinación por parte de la ciudadanía, del gobierno y de los actores políticos para fortalecer al Poder Legislativo, sobre todo a través del conducto idóneo: la reforma del Estado, que moderniza, redefine y fortalece de manera gradual la organización jurídico-política del Estado, las relaciones con la sociedad civil, y sus órganos, para lograr satisfacer plenamente las nuevas demandas de la sociedad mexicana.

Por lo tanto, el presente trabajo incluye una revisión del marco jurídico y político del Poder Legislativo en cuanto a sus estatutos (Constitución, Ley Orgánica y Reglamento), su funcionamiento interno, sus facultades, así como sus relaciones con el Ejecutivo para dar más fuerza al Congreso y convertirlo en una verdadera institución de carácter representativo.

Por último, en la presente introducción, quiero agradecer a la maestra Rosa María Gutiérrez Rosas su colaboración en el desarrollo de este trabajo.

CAPÍTULO PRIMERO.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

Para analizar la evolución del Poder Legislativo en México, respecto del tema que nos ocupa, es necesario hacer un recorrido a través de la historia así como de los antecedentes constitucionales y legales para observar el desarrollo que se ha venido presentando con el paso del tiempo. De tal manera que a continuación se presenta un análisis detallado de lo más relevante en cuanto a las primeras manifestaciones de las Prerrogativas del Congreso de la Unión.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA (1812).

1.1. Consideración Histórica.

La invasión a España por las tropas francesas al mando de Napoléon Bonaparte, y la deposición de Fernando VII del trono español tuvieron importantes efectos en la independencia de la Nueva España, razón por la cual el virrey de la misma intentó la independencia de esta colonia, para lo cual emitió una convocatoria para instalar el Congreso de Ayuntamientos, esto provocó su aprehensión y la de algunos criollos dirigentes de cabildos, dejando solo en intento lo que pudo haber sido el primer parlamento mexicano.

En 1810, ante la situación imperante en España y ante el temor de que las Colonias decidieran empezar su lucha por alcanzar la independencia, las Cortes Españolas se mudaron a la isla de Cádiz para dar a todo el Reino Español una nueva estructura constitucional que venían reclamando tiempo atrás.

Elaborada la convocatoria para las Cortes que invitaba no solo a los habitantes de la Península, sino a todos los pueblos que formaban parte de la Monarquía Española, se intentó incluso llamar a las Colonias que debido al descuido ya habían dejado de pertenecerle. No obstante, instalada la Junta de Cortes Extraordinarias y Generales que se erigió como máxima autoridad del Gobierno Español, asistieron representantes de varias colonias, entre las que destacó Manuel de Lardizabal de la Nueva España.

Poco después la Cortes de Cádiz se disolverían ante la diferencia de ideas y de tendencias, la lucha entre conservadores y liberales comenzaba no en territorio mexicano, sino en la Madre Patria, sin embargo se acordó que se reinstalaran las Cortes Constituyentes con el fin de elaborar una Carta Magna, requiriéndose a un número mayor de representantes coloniales, "La Nueva España envió veintiún diputados entre propietarios y suplentes, entre ellos destacan José María Gutiérrez de Terán, Miguel Ramos Arizpe y José Mejía

Lequerica quienes llegarían a presidir las Cortes”¹.

Finalmente después de un enorme esfuerzo por superar las añejas ideas el resultado fue la Constitución Política de la Monarquía Española, mejor conocida como Constitución de Cádiz firmada el 19 de marzo de 1812 y jurada en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año.

A pesar de que al entrar en vigencia la Constitución de Cádiz, nuestro país ya se encontraba en plena guerra por alcanzar su independencia, la Constitución Gaditana debe figurar en el catálogo de nuestras Cartas Magnas, ya que México era todavía legalmente una colonia española.

1.2. Contenido Constitucional.

La Constitución de Cádiz² fue realmente un documento jurídico avanzado para su tiempo. “Depositaba el ejercicio del Poder Legislativo en las Cortes”³, notándose en su redacción la influencia de las ideas de la Revolución Francesa, sobre todo la tesis de Juan Jacobo Rousseau en cuanto a que la soberanía radicaba en el pueblo y no en el monarca. Se enunciaba también el procedimiento para la elección de diputados de las colonias a las Cortes Españolas y se definía a éstas como la reunión de los diputados en representación de los ciudadanos, de esta forma, todos los nacidos en América eran por primera vez sujetos de derecho.

La Constitución de Cádiz, señala como causas de inelegibilidad para ser diputado: no ser ciudadano en ejercicio de los derechos, tener menos de 25 años y no haber nacido en la provincia de que se trate o no contar con al menos siete años de residencia en la misma, una cuestión singular era que no se podía ser diputado si no se contaba con una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios. Tampoco podían ser diputados los Secretarios de despacho, los Consejeros de Estado, los empleados de la Casa Real, los extranjeros ni los empleados públicos.

En cuanto a las prerrogativas (en este caso de las Cortes) encontramos que ésta Constitución en su artículo 127 establece el fundamento para la aparición de un reglamento interior mismo que según el referido artículo contendrá lo relativo al gobierno y orden interior de las Cortes, quienes además se encargarán de su elaboración así como de sus reformas. Cabe mencionar que es en este reglamento donde se establece el procedimiento de modo y forma para juzgar a los diputados por causas criminales.

¹ Sevilla, Diego, La Constitución Española de 1812 y la Francesa de 1791, Saitabi, Madrid, 1949, p.211.

² Véase documento completo en Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Porrúa, 9ª ed., México, 1985.

³ Suárez Federico. Sobre las Raíces de las Reformas de las Cortes de Cádiz. Revista de Estudios Políticos, Madrid, núm. 126, noviembre-diciembre, 1962, p. 31.

Así mismo, la Constitución establece algunas otras prerrogativas, tales como: la existencia de diputaciones permanentes, de la Secretaría de las Cortes (quien se encarga de llevar el registro de los diputados), de comisiones (que examinen los poderes de los diputados e informen sobre su legitimidad), de un presidente (quien se encargará de la apertura de las Cortes en caso de que el Rey tuviera impedimento), un vicepresidente y cuatro secretarios.

Este nuevo Poder Legislativo con verdaderos representantes populares funcionó muy poco, debido a la restauración de la Monarquía Española y a la liberación de Fernando VII en 1813, de tal forma que el 4 de mayo de 1814 fue abrogada la Constitución de Cádiz.

No obstante a pesar de su abrogación, la Constitución Gaditana fue un documento de gran trascendencia histórica para nuestro país, no solo porque en su elaboración participaron los primeros legisladores mexicanos, sino porque sus ideas liberales fueron retomadas como base para la integración del Poder Legislativo en nuestra patria.

2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA (1814).

2.1. Consideración histórica.

La historia de México comprendida entre 1810 y 1821 se caracterizó por la constante de un pueblo que buscaba un camino para la transformación de su identidad, después de los abusos de la conquista y la colonia, los mexicanos requerían de un país independiente, con instituciones nuevas y hombres distintos al frente de estas.

Fueron muchos los ensayos que se hicieron, la mayoría de ellos provocaron verdaderas guerras tanto ideológicas como físicas, así, "el Poder Legislativo Mexicano nace en la eterna lucha entre la carne y el espíritu"⁴, con documentos tales como los "Elementos Constitucionales" de López Rayón, los "Sentimientos de la Nación" de Morelos la Constitución de Apatzingán de 1814 surgida del Supremo Congreso Mexicano, el Reglamento de debates de dicho Congreso elaborado también por Morelos, el Plan de Iguala y finalmente los Tratados de Córdoba que pusieron fin a la guerra y reconocieron la independencia nacional respectivamente, todos estos documentos fueron la génesis de la institución parlamentaria en nuestro país.

⁴ Villoro, Luis. La Revolución de Independencia. UNAM, México, 1953, p. 329.

Después de proclamada la independencia nacional por el cura de Dolores Don Miguel Hidalgo y Costilla en 1810, su ideario se concentró en la lucha por las reivindicaciones humanas, a las cuales habían sido ajenas nuestros compatriotas de aquellos tiempos, la posibilidad de tener representantes populares en un Poder Legislativo estatal, no era contemplada en aquellos bandos en los que Hidalgo buscaba dar un mensaje de libertad y de igualdad. Realmente la configuración de un estado democrático no preocupó en los inicios de la lucha independentista al Padre de la Patria.

En agosto de 1811, después de la trágica muerte del cura de Dolores, estando al frente del Ejército Insurgente el licenciado Ignacio López Rayón se instaló en Zitácuaro, Michoacán, la Suprema Junta Nacional Americana en donde se presentó el primer proyecto legislativo de la insurgencia llamado "Elementos Constitucionales" y cuyo creador fue el mismo López Rayón.

Realmente "se puede considerar ala Junta de Zitácuaro como un primer intento de creación de un Poder Legislativo"⁵, integrado en ese momento por tres miembros: López Rayón, José Sixto Verduco cura de Tuzantla, Michoacán y por el teniente José María Liceaga. "Los Elementos Constitucionales" establecían en su texto que la soberanía residía en la persona de Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano, que estaría compuesto por cinco vocales que serían nombrados por las provincias y que durarían cinco años en su función.

Respecto a la organización interna del Congreso estipulaba que el miembro más viejo en su elección lo presidiría y el más reciente tendría la función de secretario. Las vocales se irían eligiendo uno por año, siendo el presidente quien cesara primero en sus funciones.

Se adoptaría para el Poder Legislativo el Sistema Congresional Representativo con una estructura Unicameral, y además ya se le otorgaba al Ejecutivo en el proyecto, la facultad de iniciar y derogar leyes. Lo confuso del documento no permite establecer claramente las funciones del legislativo, al que en el numeral dieciocho se le permitía conocer de "cualquier negocio que interese a la nación"⁶.

Aun cuando nunca se consumó, este proyecto fue el primer gran intento por organizar la vida nacional, por lo cual podemos considerarlo como el primer antecedente del surgimiento del Poder Legislativo en nuestro país.

Durante los años de la guerra de independencia definitivamente hubo hombres ilustrados que empuñaron las armas físicas, pero también las intelectuales,

⁵ De la Torre, Villar. La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano. UNAM, México, 1964, p.64.

⁶ Idem, p. 134.

ejemplo de esto es el interesante antecedente de la teoría de la división de poderes que apenas se empezaba a aplicar en Europa y que Don José María Morelos y Pavón consignó en el punto quinto del documento denominado "Sentimientos de la Nación".

Presentado el 14 de septiembre de 1813 en el marco del Congreso de Anáhuac, en Chilpancingo, en la parroquia de Santa María de la Asunción habilitada como recinto para esta reunión de carácter eminentemente Legislativo, el prócer Morelos escribía: "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial, eligiendo las provincias a sus vocales y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad"⁷.

Considerado por los historiadores como el Primer Congreso Constituyente, el Congreso de Anáhuac estuvo integrado por los siguientes miembros: "Ignacio López Rayón por la Nueva Galicia (Guadalajara), José Sixto Verduzco por Valladolid (Morelia), José María Liceaga por Guanajuato. Todos estos habían sido integrantes de la Junta de Zitácuaro y en este Congreso tenían el carácter de diputados propietarios, sus suplentes fueron Andrés Quintana Roo por Puebla, Carlos María Bustamante por la capital de la Nueva España y el Doctor José María Murguía por Oaxaca y José Manuel de Herrera por Tecpan (Guerrero), además del cura de Carácuaro y Nocupétaro, José María Morelos".

Después de la aprobación de los "Sentimientos de la Nación", que a decir verdad tienen su base en los ya mencionados "Elementos Constitucionales", el Congreso de Anáhuac expidió el 6 de noviembre de 1813 "El Acta Solemne de la Declaración de Independencia de América Septentrional" que tenía la finalidad de ratificar y promulgar la independencia nacional, así como mostrar su adhesión a la iglesia católica.

El Congreso de Anáhuac hubo de cambiar de sede en virtud de que las tropas insurgentes fueron derrotadas. Se inició un peregrinar por Ajuchitlán, Tlalchapa, Uruapan, las Haciendas de Santa Efigenia, Tiripitío, Ario y finalmente Apatzingán, que se escogió por las seguridades que ofrecía debido a las barreras naturales con las que cuenta.

Durante este transcurso, un maltrecho Congreso trabajó sobre el proyecto de una Constitución interina la que sin duda tuvo como bases los siguientes antecedentes:

El documento elaborado por el Doctor Francisco Severo Maldonado, quien publicara en su periódico insurgente "El Despertador Americano" su proyecto

⁷ Verges, J.M. y Miguel. La Independencia Mexicana y la Prensa Insurgente. Colegio de México, México, 1941, p.343.

de "Constitución Orgánica para el Régimen de México". Los escritos de los curas Vicente Santa María y Carlos María Bustamante, quienes elaboraron sendos proyectos de Constitución cada uno por su cuenta y que seguramente José María Morelos tuvo en sus manos, por la constante comunicación que por correo mantenía con ellos.

La Constitución de Apatzingán firmada el 22 de octubre de 1814 por el Supremo Congreso Mexicano, es considerada la primera Constitución Política elaborada en la lucha por lograr una nación libre y soberana, cuyo verdadero nombre es el de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana".

2.2. Contenido Constitucional.

Este documento⁸ establece la existencia del "Supremo Congreso Mexicano como cuerpo representativo de la soberanía del pueblo". Compuesto por diputados elegidos uno por cada provincia e iguales en autoridad. El sistema para la elección de los referidos diputados era por medio de las Juntas Electorales de Parroquia, de Partido y de Provincia, de tal manera (y considerando que la presente Constitución no tuvo vigencia), el Supremo Congreso imaginado por los constituyentes de Apatzingán, establecían el primer sistema electoral sobre la base de comicios indirectos.

Eran requisitos para poder ocupar el cargo de diputado los de: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, tener 30 años de edad, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo. Si ya se hubiese desempeñado el cargo dentro del Supremo Gobierno o del Supremo Tribunal de Justicia tenían que dejar pasar dos años para poder ocupar el cargo de parlamentario. Dentro de las incompatibilidades para ejercer el cargo de diputado se encontraban las prohibiciones de que fueran diputados simultáneamente dos o más parientes en segundo grado, así como contar con otro empleo público que ejerza jurisdicción en toda una provincia.

Es importante anotar que de acuerdo al artículo 44 de esta Constitución, el Poder predominante sería el Legislativo, este debería legislar, interpretar, derogar, examinar proyectos y reglamentar, además tenía el control de la constitucionalidad de las leyes de acuerdo a su artículo 107. El Ejecutivo sería un siervo del Congreso y la única facultad legislativa que tendría (de la cual también gozaba el Poder Judicial o Supremo Tribunal), sería el derecho de veto. También correspondía al Supremo Congreso las facultades en materia impositiva, de control financiero y fiscal, así como atribuciones relativas a moneda, pesos y medidas. Dentro de las pocas prerrogativas otorgadas al

⁸ Véase el texto completo en Tena Ramírez, Felipe, Op. cit.

Supremo Congreso en esta Constitución se encuentran las de reconocer y calificar los documentos que presenten los diputados elegidos por las provincias, y recibirles el juramento así como hacer efectiva la responsabilidad de sus miembros. Sin embargo la presente Constitución otorgó como facultad exclusiva a los vocales del Congreso (diputados) el derecho de iniciar leyes.

Por último, es importante comentar que el primer Reglamento realizado para la conducción del Congreso Mexicano fue elaborado por el gran legislador José María Morelos. Dicho reglamento fijaba la forma de conducir debates y de promulgar las leyes, así como la elección de un Jefe del Ejecutivo que surgiría del Poder Legislativo, proponiendo así un régimen parlamentarista para el gobierno de nuestra nación.

3. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1824).

3.1. Consideración histórica.

Al morir Morelos, fusilado el 22 de diciembre de 1815, dejó sin cabeza visible a la causa insurgente debilitándose el movimiento. La reacción provocada en la Madre Patria por la Constitución de Cádiz de 1812, trajo un absolutismo más autoritario que aquel que existía antes de su promulgación, de esta forma, tras estos dos acontecimientos se abrió un largo paréntesis en la vida parlamentaria de México.

En 1820 ante las presiones de un mundo que cambiaba, el soberano español Fernando VII reimplantaba la Constitución de Cádiz. Esta situación no fue aceptada por la Iglesia Católica en tierras mexicanas, en virtud de que se estipulaba la desaparición de la Compañía de Jesús y de todas las órdenes monásticas, por lo que apoyándose en el Virrey Juan Ruiz de Apodaca trataron de desconocer dicha legislación. Esta situación dio nuevos bríos a la Insurgencia ya que con las bondades de esta Ley, muchos de los rebeldes fueron puestos en libertad y las esperanzas de cambio se hicieron más patentes.

Después de la unión entre Agustín de Iturbide, miembro del Ejército Realista en el que antes había combatido, y de Vicente Guerrero, guerrillero de la sierra de la provincia de Tecpan y que sin duda no gozaba de la popularidad con la que se ostentaba, en el famoso abrazo de Acatempan, se ponía fin a la guerra de Independencia. El 24 de febrero de 1821 con la firma del Plan de Iguala que formalmente proclamaba la Independencia Nacional, nuestro país conquistaba su independencia, pero no su libertad.

El Plan de Iguala dispuso que mientras se reunían las Cortes del Imperio Mexicano, continuaría en vigor la Constitución Española, por lo que la forma de gobierno seguiría siendo Monárquica. "Con la llegada del nuevo Virrey Don Juan O'Donojú, quién aceptó el Plan de Iguala, se redactaron los Tratados de Córdoba firmados el 24 de agosto de 1821, en ellos se otorgó el reconocimiento oficial de la Independencia de México"⁹.

Los 17 puntos sobre los que versaban los tratados fueron acordados por Agustín de Iturbide en representación de México, por Juan O'Donojú por el gobierno español. Dichos tratados establecieron en su artículo 14, que el Poder Legislativo se depositaría en una Junta —en tanto que se reunían las Cortes—, de hombres virtuosos y con cierta influencia social y económica. El ejecutivo recaería en la Junta Provisional Gubernativa de acuerdo a los artículos 6° y 7°, la cual sería encabezada por Iturbide y compuesta por treinta y ocho miembros, sería Regente Juan O'Donojú.

También se dispuso que la forma de gobierno sería la Monarquía, de esta manera el artículo 3°, impuso como Emperador a Fernando VII y a los de su dinastía, y si éstos no aceptaban, el Emperador sería la persona que las Cortes del Imperio designaran. Curiosamente el Emperador designado fue Agustín de Iturbide. Vale la pena recordar, que no obstante las tendencias conservadoras del diputado por el estado de Nuevo León, Fray Fernando Teresa de Mier, quien al ser nombrado miembro de la Comisión que designara Agustín I como emperador, declina el ofrecimiento diciendo "a nosotros los clérigos nos esta prohibido presenciar comedias"¹⁰.

"Después de estos dos documentos históricos tan importantes que fueron contrarios a la idea planteada por el Congreso de Anáhuac y por la Constitución de Apatzingán respecto del Poder Legislativo independiente y fuerte, se trasluce la idea de las dos fuerzas políticas antagónicas que tendrían en los años siguientes la lucha por el poder político en nuestro país, una monárquica y conservadora, y otra republicana y revolucionaria".¹¹ El 27 de septiembre de 1821 hizo su entrada triunfal a la capital del anterior reino de la Nueva España, el Ejército Trigarante, iniciándose la vida de México como nación Independiente.

"De acuerdo con los tratados de Córdoba el órgano encargado para la transición de colonia a nación libre, sería la Junta Provisional Gubernativa"¹². A la cabeza de esta Junta integrada por 38 miembros quedó Agustín de Iturbide. Sus funciones eran de lo más variado, lo que interesa a nuestra materia, es asentar

⁹ Sayeg Helú, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano, SEP, México, 1976, p. 97.

¹⁰ Idem. p. 196.

¹¹ Castillón. J.A. Informes y Manifiestos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de 1812 a 1904, Imprenta del Gobierno Federal, México, 1905, pp. 45 y ss.

¹² Sayeg Helú, Op cit. p. 214.

que es este año la Junta Provisional Gubernativa tuvo bajo su control la actividad legislativa, además también fue la encargada de emitir la Convocatoria al Congreso Constituyente, cosa que no sucedió sino hasta fines de 1821, ya que la Junta que había adquirido un carácter aristocrático, se dedicó a festejar premios en honor a su Presidente Agustín de Iturbide.

La mayoría de los historiadores coinciden en señalar que el primer Congreso en nuestro país fue aquel que promulgara la Constitución de Apatzingán, y no considera a la Junta de Zitácuaro organizada por López Rayón como un Congreso, a pesar de que su actividad tuvo rasgos eminentemente legislativos. Por lo tanto, el Congreso de Anáhuac en Chilpancingo es considerado históricamente como el Primer Congreso Mexicano. Para el 24 de febrero de 1822, con motivo del Primer Aniversario del Plan de Iguala quedó instalado por 102 diputados, pensó que la soberanía nacional residía en el Poder Legislativo, estableció que su estructura sería unicameral y que los diputados eran representantes de la nación.

Las Cortes de la Catedral, así llamadas porque se reunieron por vez primera en ese recinto, realizaron la mayoría de sus trabajos en la Iglesia de San Pedro y San Pablo, mandada a acondicionar por la Regencia que encabezaba Don Juan O'Donojú, último virrey español, el mismo día de su instalación, además de lo ya comentado, este Congreso declara como la única religión en México a la Católica, Apostólica y Romana, y adopta la Monarquía Moderada Constitucional como forma de gobierno, denominado al país Imperio Mexicano. El Congreso se reserva para sí el ejercicio del Poder Legislativo en toda su extensión, en consecuencia se decretaba el cese de funciones de la Junta Gubernativa.

Existieron tres tendencias al interior de este Congreso; los iturbidistas, los republicanos y los borbonistas quienes a pesar de sus grandes diferencias resolvieron unirse para tratar de impedir lo que parecía inminente; la coronación de Agustín I como Emperador Constitucional de México.

Así en los tiempos del Imperio Mexicano, gobernado por Agustín I quien había sido coronado el 21 de mayo de 1822, empezaron los problemas entre el Congreso y el Emperador, ya que la Asamblea nacional empezaba a unirse entorno a los principios republicanos.

Ante la lucha abierta de los diputados, Agustín I disolvió en un acto caprichoso al Congreso nombrando en su lugar a una Junta Nacional Instituyente integrada por 45 diputados partidarios del Imperio.

Buscando dar legalidad a su función legislativa, la Junta expide en febrero de 1823 el Reglamento provisional Político del Imperio Mexicano, que abroga totalmente el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, establece la separación de poderes correspondiendo el Poder Legislativo a dicha Junta.

El legítimo Congreso nunca se separó. La idea liberal se hizo popular y permitió que el levantamiento iniciado en Jalapa por Antonio López de Santa Anna tuviera eco, ya que a través del Plan de Casamata, Vicente Guerrero y Nicolás Bravo se unieron con él, reforzando el movimiento anti-iturbidista.

En dicho plan, se exigía convocar a un nuevo Congreso y se pedía la destitución de Iturbide como Emperador. El artículo 3° del Plan se reservaba la facultad de poder reelegir en las provincias a los diputados del congreso disuelto "que por sus ideas liberales y firmeza de carácter se hicieran acreedores al aprecio público"¹³.

Ante la crisis política y con el deseo de salvar la situación, Iturbide restableció al Congreso. Poco después el 20 de marzo de 1823 abdicará al trono. Nueve días después con la asistencia de 103 diputados, el Congreso se reinstalaba y nombraba a un Gobierno provisional integrado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Negrete.

Destacaron en este Congreso los monárquicos Tagle, Fagoaga y Horbegoso; los insurgentes Guadalupe Victoria, José María Izazaga y Carlos María Bustamante; los borbonistas como el Marqués de Castañiza; los clérigos intelectuales de la talla de Fray Servando Teresa de Mier y los antiguos diputados a las Cortes de Cádiz como Guridi y Alcocer.

El segundo Congreso Constituyente de 1822- 1823 convocó al tercer Congreso Constituyente, en virtud de que las provincias buscando cumplir con el Plan de Casamata, le negaron facultades para elaborar una nueva Constitución, de esta manera el 17 de junio de 1823 se expidió la convocatoria para la elección de un nuevo Congreso.

En ese momento ante el fracaso del Imperio, todas las tendencias, opiniones y partidos coincidían en que la forma de gobierno para México debía de ser la República.

Con el antecedente fincado en el multicitado Plan de Casamata, que otorgaba verdadera fuerza u autonomía a las provincias, el nuevo Constituyente aprobaría el 12 de junio de 1823 la forma de República Federada.

El Congreso Constituyente de 1823- 1824 aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 31 de enero de 1824. Como dice Jorge Sayeg, la aparición del federalismo en México "no responde, como con cierta frecuencia ha venido repitiéndose, a un afán de imitación de una forma de gobierno de nuestros vecinos del norte, sino a una necesidad de nosotros mismos", de esta forma, la federación Mexicana estuvo compuesta por diecinueve Estados y

¹³ Documentos de la Guerra de Independencia, México, SEP, 1945, p. 91.

cuatro Territorios.

Inspirados en la Constitución de Cádiz de 1812, en la Constitución Norteamericana de 1789, en el proyecto presentado en el Segundo Congreso Mexicano por el diputado guatemalteco José del Valle y en la recientemente aprobada Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, Fray Servando Teresa de Mier, Lorezo de Zavala, Carlos María Bustamante, Manuel Crescencio Rejón y Miguel Ramos Arizpe, entre otros, tuvieron su base documental para que aunados a sus propias ideas, realizaran la redacción final de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada el 4 de octubre de 1824.

Las corrientes imperantes al interior de este Congreso Constituyente, fueron la federalista encabezada por Miguel Ramos Arizpe y la centralista por Fray Servando Teresa de Mier.

3.2. Contenido Constitucional.

“El Acta Constitutiva de la Federación”¹⁴, fijó el sistema de división de poderes y la formación de un Congreso General en el que se depositaría el Poder Legislativo. Asentaba el sistema bicameral por primera vez en nuestro país, establecía a la población como base para nombrar a los diputados y a las legislaturas de los estados para nombrar a los senadores.

Se estableció por primera vez para la Cámara de Diputados, el período de dos años de duración en el encargo de representante; la base de “ochenta mil almas” para la elección de cada diputado o fracción que exceda de cuarenta mil, la figura de la suplencia; el sistema indirecto de elección; los requisitos para ser diputados fueron tener 25 años como mínimo para ser electo y ser originario en el estado por donde se fuera candidato o tener cuando menos dos años de vecindad. Se permite también a los extranjeros ser diputados, cuando tuviesen los casos de inelegibilidad e incompatibilidad, siendo prácticamente los mismos de nuestra actual Constitución.

Respecto a la Cámara de senadores ésta se compondría de dos senadores por cada Estado elegidos por sus respectivas legislaturas, esto significa que su elección era indirecta. La renovación de la cámara de Senadores se haría por mitad cada dos años. Destacan también la autocalificación parlamentaria de los miembros del Congreso, el establecimiento de facultades para el Congreso General, el procedimiento de formación de Leyes y el tiempo, duración y lugar de sesiones del Congreso General establecidas de manera muy clara en el texto de esta Constitución.

¹⁴ Véase en Tena Ramírez, Op cit.

En cuanto a las prerrogativas expresamente señaladas en la referida Constitución están las de la celebración por parte de cada cámara de Juntas Preparatorias encargadas de observar las disposiciones relativas a su gobierno interno establecidas en su Reglamento Interior, mismo que también establecía los días, operaciones y formalidades de la apertura de sesiones, así como lo referente a su traslación, suspensión o prorrogación y el procedimiento de calificación de las elecciones.

Es importante mencionar que durante el período de funciones, este Parlamento estableció el procedimiento de redacción de las Actas del Congreso Constituyente Mexicano (antecedente del actual Diario de Debates), también se instaló la Imprenta del Congreso que sirvió para que importantes obras legislativas nos llegaran hasta nuestros días; así como se redactó y se puso en vigor el primer Reglamento del Congreso General.

4. BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1836).

4.1. Consideración histórica.

Seis días después de promulgada la Constitución Federal y habiéndose realizado las votaciones para elegir a los titulares del Poder Ejecutivo, tomaron posesión como Presidente y Vicepresidente de la República, Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo.

Durante este tiempo de agitados años, lo mismo produjeron planes, proclamas y cuartelazos. "Las diferencias entre Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo, pusieron en más de una ocasión al país al borde de una guerra civil"¹⁵.

De esta manera llegaron las próximas elecciones presidenciales, en la que fue favorecido por el voto de 11 legislaturas de los Estados el Ministro de Guerra identificado con Bravo; Manuel Gómez Pedraza; le siguió Vicente Guerrero con 9 votos, que era apoyado por el presidente Victoria; y con 6 votos Bustamante.

Gracias a la gran popularidad que gozaba Guerrero y apoyado por Victoria, da a conocer el plan de Perote, encabezado nuevamente por el oportunista Santa Anna, al tenor de este Plan se registra la anulación anticonstitucional por parte del Congreso de la elección legítima de Gómez Pedraza, iniciando tristemente la historia de los fraudes en México y la sujeción del Legislativo a los designios del ejecutivo.

¹⁵ Gallo, Eduardo L. Hombres Ilustres Mexicanos, Biografías de los personajes notables desde antes de la conquista hasta nuestros días, 4v., Imprenta de I. Cumplido, México, 1873, p. 96.

esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad e Independencia de la Nación Mexicana,..."¹⁸

El 9 de septiembre de 1835, el Congreso se declaró fuera de todo mandato constitucional investido de facultades constituyentes, dotándose de facultades para variar la forma de gobierno y constituirla de nuevo. Así la Constitución federal de 1824 génesis verdadera del derecho Parlamentario en el Constitucionalismo mexicano terminaba su vigencia como máxima autoridad jurídica en nuestra nación. El mencionado espurio Congreso Constituyente decidió que su sistema de integración sería Unicameral, por lo que reunió a las dos Cámaras en una sola. Después nombró una Comisión que se encargó de abrogar la Constitución de 1824 y por lo consiguiente hizo lo mismo con el Sistema Federal Mexicano.

Después de registrado el "golpe de estado parlamentario", el 23 de octubre del mismo año, dicha Constitución integrada por Francisco Manuel Sánchez de Tagle, Antonio Pacheco Leal, Juan Cayetano, Gómez de Portugal, Miguel Valentín, José María Cuevas y José Ignacio de Anzorena dictaban las Bases para la Nueva Constitución.

4.2. Contenido Constitucional.

Menciona que el Reglamento Interior del Congreso especificará la hora, tiempo suspensión y requisitos preparatorios de las sesiones, discusiones y votaciones., también establece los requisitos, prevenciones y modo de proceder ante delitos cometidos por funcionarios públicos y por lo que respecta a los parlamentarios, establece la prohibición para los mismos de renunciar el encargo sin causa grave, justa y calificada, admitir para sí o solicitar para otros comisión o empleo del gobierno o pensión o condecoración de provisión del gobierno.

Además establece un Supremo Poder Conservador depositado en cinco miembros, así como que los parlamentarios podían tomar decisiones relativas al local de sus sesiones, al mejor arreglo de su secretaría y oficinas, al número, nombramiento y dotación de sus empleados y a lo relativo a su gobierno interior, estableciendo por ejemplo comisiones para comunicarse entre sí y con el gobierno.

¹⁸ García, Eduardo. Documentos históricos mexicanos. Obra conmemorativa del primer Centenario de la Independencia de México, 6v., Museo Nacional de Antropología, Historia y etnología, México, 1910.

5. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1843).

5.1. Consideración histórica.

La etapa del "Constitucionalismo Oligárquico" así considerado por Jesús Reyes Heróles, ya que las "Siete Leyes determinan un propósito, por absurdo que a la distancia parezca: consolidar y perpetuar "de jure" el poder de las clases privilegiadas que día a día se debilitaban"¹⁹, no tendría mucho futuro en virtud de los acontecimientos que sucedieron.

En primer lugar, la separación del estado de Texas en 1836 que alimentada por la ruptura del pacto federal, decidió declarar su independencia; en segundo lugar, el clima de inestabilidad política en el país provocada por las clases privilegiadas, y que tienen como mejor ejemplo los diecinueve gobiernos diferentes entre 1834 año de la caída de Gómez Farías hasta 1846 cuando se reimplantó el federalismo; en tercer lugar, la invasión francesa 1838, que al ver la debilidad de nuestra patria y con propósitos verdaderamente irrisorios mantuvo con el gobierno mexicano la "guerra de los pasteles"²⁰.

Desgovernado nuestro país porque Santa Anna se retiraba del poder cada vez que lo deseaba, se mantuvieron interinatos como los de Miguel Barragán y José Justo Corro bajo la complacencia de una Congreso sometido a la voluntad del meta poder del Supremo Poder Conservador. En el mes de abril de 1837 Anastacio Bustamante siguió en la Presidencia, no había lugar a dudas de quien manejaba los destinos de nuestro país.

La Presidencia ante lo complicadas, contradictorias e impracticables que eran "Las Siete leyes", propuso que la Constitución fuera reformada, de este modo en 1840 y 1842 se hicieron dos proyectos de modificaciones, ambos fueron rechazados.

En 1840, el proyecto signado el 30 de junio planteaba la supresión del Supremo Poder Conservador. Las disposiciones en cuanto al Poder Legislativo solo planteaban como novedad que toda iniciativa de decreto o ley tendría como Cámara de Origen a la de Diputados, mientras que la de Senadores sería Cámara Revisora; se fijaba también por primera vez las facultades exclusivas de cada Cámara. Se propuso por el Diputado Pedro Ramírez que el control de constitucionalidad de las leyes no estuviera a cargo del Legislativo sino de la Suprema Corte de Justicia.

¹⁹ Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano, T. II, UNAM, México, 2ª ed., 1961, p. 247.

²⁰ Idem, p. 398.

En 1841, con la finalidad de reformar la Constitución a través de un Congreso Nacional extraordinario se levanta en armas Mariano Paredes, quien apoyado por el "camaleón" Santa Anna da lugar a las Bases de Tacubaya, que fueron también respaldadas por el Presidente Bustamante. De esta manera, el 6 de octubre de 1841 son desconocidos los poderes establecidos en la Constitución de 1836.

Disuelto el Congreso, en diciembre de 1841 se convoca a nuevas elecciones, como titular del Poder Ejecutivo es nuevamente nombrado Santa Anna, cavando de entrada la tumba de un nuevo Poder Legislativo independiente del Ejecutivo.

El Congreso que tenía mayoría liberal fue instalado en abril de 1842, sin embargo tuvo que esperar hasta el día 10 de junio para iniciar sus labores, en virtud de que Santa Anna aún no estaba preparado para acudir a él. La Comisión designada para redactar la nueva Constitución estuvo integrada por: Juan José Espinoza de los Monteros quién fungió como Presidente del Congreso, Mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo, Joaquín ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez y Antonio Díaz Guzmán. Esta Comisión planteó un proyecto de Constitución con fórmulas republicanas y representativas, siendo apoyado el regreso del federalismo por Muñoz Ledo, Espinoza de los Monteros y Mariano Otero, cabe resaltar que en este proyecto solo podían iniciar leyes las Legislaturas de los Estados y el presidente de la República.

Sin embargo, la mayoría se opuso al federalismo, así Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez y Díaz Guzmán entregan un proyecto propio, por lo que ambos proyectos regresan al seno de la Comisión sin ser votados, debido a la gran diferencia que los separaba: la restauración del Federalismo.

El segundo proyecto leído el 3 de noviembre de 1842 trató de neutralizar las dos formas de gobierno, suprimió la palabra federal, pero se creaban pequeñas asambleas legislativas. El proyecto no satisfizo a nadie, porque al mezclarse los dos sistemas, las clases privilegiadas declararon abiertamente su descontento por las tendencias federalistas disfrazadas del Congreso.

A pesar de que ya se habían aprobado 60 artículos hasta los primeros días de diciembre, los militares incitaron al pueblo que en Huejotzingo, Puebla, se levantaran pidiendo la disolución del Congreso y la convocatoria a una Junta de Notables "designados por el gobierno para constituir a la Nación bajo la forma de república representativa popular"²¹.

²¹ Idem, p. 400.

Así el 6 de enero de 1843, la Junta Nacional Legislativa que integrada por 80 notables designados por el Ejecutivo, a la sazón de Nicolás Bravo, ya que Santa Anna como era su costumbre en situaciones difíciles había decidido retirarse a descansar, quedó instalada únicamente por miembros nativos de la ciudad capital, que legislarían para toda la República. Con ese carácter anti-democrático y anti-republicano algunos miembros rechazaron su nombramiento, en virtud de que podían visualizar cual sería su papel en este espurio Congreso. Se consumaba nuevamente un golpe de Estado en contra del Parlamento Mexicano.

Santa Anna quien ya había regresado de su descanso, promulgó el 12 de junio de 1843 las llamadas Bases de Organización Política de la República Mexicana, que le enviara la Junta Legislativa. Las llamadas "Bases Orgánicas" establecían de nueva cuenta el sistema centralista, dando todavía mayor fuerza al Ejecutivo, originando con ello un verdadero despotismo constitucional.

5.2. Contenido Constitucional.

"La tercera Ley Constitucional"²² establecía un sistema bicameral; el senado integrado por setenta y tres miembros adquirió un carácter clasista, ya que la tercera parte de su integración total estaba constituido por representantes designados por los Diputados, la Suprema Corte y el Presidente, siempre y cuando hubieran sobresalido en el campo castrense, civil o eclesiástico o haber ocupado cualquiera de los siguientes cargos: Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario de Despacho, Ministro de la Suprema Corte, Gobernador, Senador o Diputado, Obispo o General de División.

El referido documento incluyó al Presidente de la República en el proceso legislativo otorgándole la facultad de sancionar las leyes.

Siguiéndose con el esquema planteado desde la Constitución de 1824, se prevén los períodos de sesiones, el procedimiento de formación de la Ley, las atribuciones del Congreso y las exclusivas de cada Cámara y de la Diputación Permanente.

En este orden de ideas, el Congreso tenía facultades de gobierno interno y de organización ya que correspondía a cada Cámara el arreglo de sus respectivas oficinas, así como el nombramiento y designación del número y dotación de los empleados en ellas. Se estableció la existencia de una Comisión Inspectorá para vigilar el desempeño de la Contaduría mayor. También se sugiere la elaboración de un Reglamento Interior donde se plasme lo relativo a Juntas Preparatorias, ceremoniales, orden de debates y demás puntos encomendados a las Cámaras.

²² Véase en Tena Ramírez, Op cit.

Menciona que las Cámaras se reunirán en sesión conjunta cuando tengan que formarse en jurado, con el objeto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa contra las acusaciones al Presidente de la República, Ministerios o contra toda la Suprema Corte de Justicia; para computar los votos y declarar quien es Presidente de la República y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y para abrir y cerrar los períodos de sesiones.

6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1857).

6.1. *Consideración histórica.*

Durante los años de 1855 a 1915 grandes páginas de la historia nacional se escribieron en el Congreso Mexicano, que después de crear la Constitución liberal de 1857 y de imponerse a la reacción Imperial de los conservadores, caería en las manos de los primeros intentos presidencialistas con Juárez y Lerdo, para quedar después a expensas del dictador Díaz, nuevamente después de este breve ciclo en el que le fue usurpada su independencia regresaría para impulsar la obra revolucionaria que se concretaría con la Constitución de 1917.

Una vez triunfante el Plan de Ayutla y tras un breve interinato de Martín Carrera, se dio cumplimiento al artículo segundo del Plan y se procedió a integrar una Junta de Representantes la que tuvo algunas funciones parlamentarias, como la de elegir un presidente interino.

Instalada dicha Junta, nombró al General Juan N. Alvarez como Presidente. Este, para integrar su gabinete llamó a las personalidades más notables de la época, designando a Ignacio Comonfort en Guerra, quien era visiblemente apoyado por los liberales moderados y por los conservadores Guillermo Prieto en Hacienda, Melchor Ocampo en Relaciones, Ponciano Arriaga en Gobernación, Miguel Lerdo de Tejada en el ministerio de Fomento y Benito Juárez en Justicia y Negocios Eclesiásticos.

A pesar de gozar con el apoyo de la población, el presidente Alvarez presionado por el Ejército y por la iglesia por tener una gabinete de liberales puros, se vio obligado a nombrar a Ignacio Comonfort como presidente sustituto, razón que originó una fuerte división entre el gabinete, la que se vería acentuada con la renuncia del Ministro de Relaciones, Melchor Ocampo. Sin embargo en medio de la convulsión política, una gran época legislativa para nuestro país se fraguaba intentando acabar con la anarquía.

Primero, porque antes de su decisión de renunciar a la Presidencia, el general Alvarez acató una de las más importantes disposiciones del Plan de Ayutla, convocando el 16 de octubre de 1855 a un congreso Constituyente que

comenzaría sus trabajos el 18 de febrero del año inmediato. Segundo porque el 23 de noviembre del mismo año la reforma liberal comienza al expedirse la famosa Ley Juárez que suprimía algunos fueros eclesiásticos y militares. "Iniciaba en nuestra patria una cascada legislativa creada desde el Ejecutivo, en quien recaían en ese momento las principales funciones legislativas y que posteriormente sería aprobada por el Congreso Constituyente"²³.

Sin embargo durante los gobiernos de Alvarez, y posteriormente de Comonfort, los verdaderos legisladores fueron los ministros que se encontraban en las principales carteras del gobierno. Comenzando una práctica tradicionalmente usada por muchos parlamentos y que consiste en poner a la Ley, el nombre del Ministro.

Con la Ley Juárez, la Ley Fragua, la Ley Lerdo y posteriormente la Ley Iglesias comenzaba la gran reforma legislativa liberal, que alcanzaría su punto cúspide con la Constitución de 1857.

La convocatoria para el Congreso Constituyente se expidió originalmente por el general Juan N. Alvarez quien dio cumplimiento al artículo 5° del Plan de Ayutla reformado en Acapulco que preveía que el Presidente interino llamara a la nación a integrar un Congreso Constituyente.

Más tarde Ignacio Comonfort, quien había sustituido al Presidente interino, publicó el 26 de diciembre de 1855, la nueva convocatoria al Congreso Constituyente, modificado solamente el lugar de reunión que por razones históricas sería la Ciudad de Dolores Hidalgo, Guanajuato, por la de más fácil acceso que era la Ciudad de México.

El Plan de Ayala preveía las tres tareas fundamentales que el Congreso debería desarrollar, las cuales fueron repetidas en la convocatoria; primero debería de "constituir a la nación", es decir crear un nuevo ordenamiento jurídico constitucional; segundo, revisar los actos del gobierno santa-annista; y tercero, revisar los actos del ejecutivo provisional, que en este caso serían tanto los del general Alvarez como los de Ignacio Comonfort. De esta manera el Congreso convocado tendría un carácter legislativo - jurisdiccional.

El Congreso estuvo integrado por 155 diputados de todos los Estados y territorios, que representaban a 50,000 habitantes cada uno o fracción que pasara de 35.000, en el caso de las entidades que no tuvieran esta población tendrían derecho a un legislador. El sistema electoral era indirecto, 500 personas nombraban a un elector primario y por cada 20 electores primarios se nombraban a un elector primario y por cada 20 electores primarios se

²³ Serra Rojas, Andrés. Los Caudillos de la Revolución de Ayutla, Plan de Ayutla, Porrúa, México, 1954, p. 304.

nombraba a uno secundario, estos reunidos en las entidades de las capitales políticas de los estados o territorios eligieron a los diputados integrantes del Congreso. Se dio el caso de que algunos como Melchor Ocampo, Valentín Gómez Farías y Ponciano Arriaga reunieran en sus personas la representación de más de un Estado.

El 17 de febrero de 1856 solo 78 diputados constituyentes protestan cumplir con su encargo. Celebrándose a partir del 18 de febrero en el recinto de Palacio Nacional las sesiones del Congreso con un quórum de noventa y ocho representantes, situación que se repetiría a lo largo de los trabajos del Constituyente.

El Constituyente del 57 a través de la intervención en tribuna de muchos de sus diputados, se encargo de fijar para siempre el juicio histórico que los mexicanos tendríamos sobre el tristemente celebre Antonio López de Santa Anna, en los anales nuestro Congreso. Derogando infinidad de disposiciones hechas por el dictador.

El Congreso reprobó y en su caso derogó entre otras las siguientes acciones y decretos de la dictadura santa-annista: "todos los destierros fueron considerados abusos de poder; los ascensos militares fueron anulados en virtud de no haber cumplido el procedimiento legal; el decreto de Nacionalización de terrenos baldíos fue derogado por atentar contra el derecho; el decreto que permitía la restauración en México de la Compañía de Jesús fue repudiado por el ala liberal y posteriormente abolido; el decreto del 16 de diciembre de 1853 que investía a Santa Anna de un poder sin límites para transmitirlo en vida y en muerte a la persona que el decidiera fue invalidado por considerarlo fuera de la voluntad popular"²⁴.

También el Congreso del 56-57 conoció de acusaciones en contra de los diputados Zarco, Castellanos y Sánchez Degollado por lo que tuvo que investirse como órgano jurisdiccional para analizar estos casos, resolviendo no proceder en contra de ninguno.

Una de las funciones que nos permiten calificar la actuación del Congreso del 57 es el control que sobre los actos del ejecutivo realizó. Así, fueron designadas numerosas comisiones responsables de dictaminar sobre el gobierno interino que fue encabezado primero por el General Alvarez y después por Ignacio Comonfort.

El Constituyente del 57 no fue un Congreso que provocara la anarquía, que dejara a la nación sin decisiones por desacuerdos que se suscitaran entre los

²⁴ Noriega, Alfonso. El pensamiento Conservador y el Conservadurismo Mexicano, UNAM, México, 1972, 2ª ed., p. 184.

Poderes Legislativo y Ejecutivo. Analizó, debatió, rechazó o aprobó decretos, leyes o acciones del ejecutivo tratando de buscar el consenso y de tomar siempre decisiones que le permitieran avanzar en su ardua labor, a pesar de no contar siempre con la colaboración de muchos de sus miembros que con su ausentismo retardaron la labor parlamentaria.

Dentro de los primeros asuntos que se trataron fueron la aceptación de la renuncia del general Alvarez a la presidencia interina, la cual fue rechazada. Sin embargo en una de las pocas incongruencias que el constituyente del 57 tuvo fue la de aprobar el nombramiento de presidente sustituto de Ignacio Comonfort, ya que esta situación no estaba prevista en el Plan de Ayutla.

En la sesión del 22 de abril de 1856 se aprobó con 82 votos contra 1 la Ley Juárez, a la que ya nos hemos referido. También la Ley Lerdo fue aprobada el 28 de junio a pesar de las importantes consideraciones hechas por Ignacio Ramírez al respecto, quien consideró que solo se posponía la nacionalización, ya que la pobreza de muchos impedía la compra de sus propiedades, hipótesis que como comentamos también se cumplió.

"Otro de los asuntos importantes fue la adhesión como una sola entidad de los estados de Nuevo León y Coahuila a la Federación, la que contó con todo el apoyo del Presidente Comonfort"²⁵.

Uno de los actos que mostraron la tendencia conservadora del gobierno de Comonfort fue la expedición del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856 creado por José María Lafragua, quien era Ministro de Gobernación, dicho estatuto realmente debe ser considerado como trascendental en nuestra historia legislativa, ya que fue derecho positivo que se aplicó en México mientras que el Constituyente del 57 discutía sobre el nuevo orden constitucional. "La Constitución Lafragua", nombre con el que se le conoció, fue duramente combatido por el Congreso por varios diputados, entre los que destacó Escudero, quien en la sesión del 4 de junio consideraba que estaba "atacando la libertad, sirviendo de obstáculo a la sanción de la Constitución y de bandera a los reaccionarios" según lo consigna la Historia del Congreso Constituyente de Francisco Zarco. En algunas partes el estatuto contradecía al Plan de Ayutla, por ejemplo, este último prohibía al presidente Interino restringir las garantías individuales, mientras que el artículo 82 del estatuto le permitía obrar discrecionalmente. El matiz moderado del estatuto como todas las leyes expedidas por el gobierno de Comonfort y el que muchas de sus disposiciones tuvieran como fuente la Constitución de 1824 hizo que el Constituyente decidiera enfilarse todos sus esfuerzos a la creación de la Nueva Carta Magna, ya que el estatuto terminaría su vigencia una vez promulgada.

²⁵ Martínez Báez, Antonio. Las Ideas Jurídicas en el Congreso Constituyente de 1856-1857, en el Liberalismo y la Reforma en México, UNAM, México, 1957, 3ª ed., p. 305.

registraron dramáticas votaciones, que seguramente reflejaron los sentimientos partidistas y nos revelan a un Congreso verdaderamente democrático, en el que la decisión de la mayoría (aún cuando posiblemente no fuera la deseada) siempre se imponía. También, el trabajo legislativo que se registró en el seno de sus Comisiones es un claro ejemplo, que nos muestra el gran avance que en materia legislativa un país puede tener cuando sus representantes verdaderamente se dedican a cumplir su función. Finalmente, las personalidades que brillaron en ese Congreso, así como aquellos que intentaron detener su obra, son dignos de un análisis profundo porque este Congreso es un espejo histórico en el cual todos los representantes populares, desde la I Legislatura pueden reflejar su actuación, sirviendo a la Nación o sirviéndose de ella intentando conservar sus privilegios.

Los principales partidos políticos y corrientes de pensamiento que en ese momento actuaban en la escena nacional quedaron representados en el Congreso, garantizando con esto que se estableciera una política de conciliación entre las fuerzas políticas como una tendencia general en el país, situación que sin lugar a dudas fortaleció y legitimó el trabajo legislativo del Constituyente de 1856-1857.

Tanto liberales puros y moderados, como conservadores y reaccionarios encontraron en la tribuna del salón de sesiones del Congreso en Palacio Nacional un espacio en donde exponer la visión de los grupos sociales o políticos a los que representaban. La composición del Congreso fue un reflejo de los factores reales de poder que intentaban plasmar en la nueva Constitución su propia idiosincrasia. De esta manera, el pensamiento tanto liberal como conservador, así como el que intentaba ser una fuerza política moderada, con sus mejores hombres expusieron claramente en el debate parlamentario la nación que querían vivir. Para bien de todos el equilibrio de poderes en el Congreso, el clima de libertad para expresar las opiniones, la negociación y la razón en sus decisiones, nos permiten reconocer en el Constituyente de 1857 a

una de las expresiones mas genuinas de representación popular que el Poder Legislativo en México haya conocido.

“Un Congreso vivo y dinámico no podía concentrar su trabajo a las sesiones del Pleno, pues es en las comisiones donde se realiza el verdadero trabajo legislativo, donde surgen los proyectos y donde se establecen las estrategias parlamentarias para aprobar o atacar un dictamen”²⁶. El Congreso del 57 pudo tener grandes debates porque tuvo grandes dictámenes que dieron pie a los primeros.

Definitivamente la comisión más importante fue la encargada de redactar el proyecto de constitución, que fue presidida por Ponciano Arriaga, el que había reunido la representación de ocho estados. Esta situación le ayudó primero para ser electo unánimemente como Primer Presidente del Congreso y después para encabezar la más importante de las comisiones de este Congreso. En el seno de esta hubo cabida para todos, pues a ella pertenecieron reconocidos liberales como Melchor Ocampo, José María Mata, Isidoro Olvera, o conservadores como Mariano Arizcorreta o Romero Díaz. También fueron miembros de ella Mariano Yañez, León Guzmán José María Cortés y Pedro Escudero.

Pero el trabajo de las comisiones de este Congreso no solo giró entorno al Proyecto de Constitución, también se presentaron varios proyectos de leyes orgánicas como el de libertad de prensa, guardia nacional, fuera de guerra, expropiación y una ley electoral, en los que cabe destacar la participación en todos ellos del gran legislador Isidoro Olvera.

Además de comisiones de investigación y de control de los actos del ejecutivo, también se nombró una comisión para revisar la división territorial, así como otra encargada de corregir la redacción de los artículos aprobados por el Pleno del Congreso, entre algunas de las más importantes.

El 4 de julio de 1856 la Comisión de Constitución presentó un proyecto entorno al cual se desarrollarían los debates del Congreso. El proyecto que desde su trabajo en la comisión suscitó las más intensas discusiones, provocaría también en el seno del Congreso una gran división, que hizo que una vez más quedaran plasmadas las dos visiones que para ese entonces se disputaban el poder en nuestro país.

²⁶ Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura, Porrúa, México, 1955, p. 104.

7. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1897).

7.1. Contenido.

Durante el régimen del general Porfirio Díaz (1876 a 1911, con un paréntesis de cuatro años), se expidió el "Reglamento Interior del Congreso"²⁸, publicado en el Diario Oficial el 21 de diciembre de 1897 mismo que comenzó a regir el 1° de septiembre de 1898 y cuya vigencia permaneció hasta 1934.

7.1.1. Sesiones.

Este reglamento establece como períodos de sesiones ordinarias del 16 de septiembre al 15 de diciembre y del 1° de abril al último día de mayo. La asistencia era obligatoria para los parlamentarios y debían acudir en traje de etiqueta. Además se clasifica a las sesiones en:

- a) Ordinarias: celebradas en los períodos constitucionales.
- b) Extraordinarias celebradas fuera del período constitucional o en días feriados.
- c) Públicas: donde se tratarán todos los asuntos que no sean secretos.
- d) Secretas: cuando en sesión se trate sobre acusaciones contra miembros de las Cámaras, Presidente de la República, Secretarios de Despacho, Gobernadores o Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, asuntos económicos de la Cámara, los relativos a relaciones exteriores o los que el Presidente considere.
- e) Permanentes: cuando por mayoría de votos así quieran constituirse los miembros para tratar algún asunto.

7.1.2. Junta Preparatoria.

Maneja la existencia de una Junta Preparatoria conformada con la concurrencia de las dos terceras partes de los senadores y más de la mitad de los diputados quién a su vez tendrá un presidente, un vicepresidente y dos secretarios quienes se encargarán de examinar la legitimidad de los nombramientos.

7.1.3. Presidente.

Menciona la existencia de un Presidente del Congreso quien debe tomar protesta solemne y quien tenía entre otras las facultades de: abrir y cerrar las sesiones, cuidar que se guarde el orden y silencio, firmar las actas de sesiones, nombrar las comisiones cuyo objeto sea de mera ceremonia, anunciar a los

²⁸ Véase texto completo en Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1897.

regiones dominadas por villistas y zapatistas

No obstante lo anterior, las elecciones se celebraron el 22 de octubre y fueron tranquilas y ordenadas. Doscientos dieciséis distritos electorales de los doscientos cuarenta y cuatro del país eligieron representantes, Guanajuato con

³⁰ Valdés, José. El Porfirismo, Patria, México, 1948, p. 63.

³¹ Rabasa Emilio, Op cit, p. 495.

18 diputados, Jalisco con 19, Veracruz con 17, y Michoacán con 16, fueron algunos de los estados con mayor representación.

Carranza pretendía que las sesiones del Constituyente durasen sólo dos meses, plazo que se vio disminuido por la prolongación de los debates en torno de la calificación de los electos que se prolongaron hasta el día 12 de diciembre. El plazo en muy corto, en contraste con los once meses que tuvieron para deliberar sus antecedentes de 1824 y 1857, no obstante se cumplió puntualmente, los debates se desarrollaron a un ritmo en ocasiones extenuante, que requería la celebración de dos sesiones en el mismo día.

Es notable que los argumentos expresados en casi todos los casos se refieran más a incumplimientos de los postulados de la Constitución de 1857, que a principios de fondo, sin embargo al Constituyente de Querétaro superó las limitaciones impuestas por el primer Jefe en el sentido de no discutir sino lo propuesto por él y en cuestiones fundamentales varió sustancialmente la iniciativa para incluir lo que son los aspectos y el toque característico de lo que es la Ley Fundamental. A saber: la definición de la propiedad originaria de la Nación sobre el territorio nacional, la consagración de los derechos sociales de las clases campesinas y obreras, las normas relativas a la educación, la consagración del municipio libre y las normas relativas a la cuestión religiosa.

"Una superficial comparación de las propuestas de Carranza con la Constitución de 1917, revela que los artículos característicos de esta están totalmente ausentes en el proyecto del primer jefe o están redactadas a escala muy reducida"³².

8.2. *Contenido Constitucional.*

En relación con el tema que nos ocupa, la presente Constitución³³ postula la existencia de un Congreso General; dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

En cuanto a los requisitos para ser diputado se requería: ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos políticos y saber leer y escribir, tener veinticinco años cumplidos, ser originario de la región o territorio en que se haga la elección o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella, no estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural, no ser secretario o subsecretario de Estado, ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia, Gobernador, Secretario de éste, Magistrado o Juez Federal a menos que se separe de su cargo 60 días antes de la elección y no ser de algún culto religioso.

³² Ibidem.

³³ Véase en Tena Ramírez, Op. cit.

Para ser senador el único requisito diferente era de edad de treinta y cinco años.

Del análisis realizado al documento en cuestión, las prerrogativas que son expresamente manifiestas son las siguientes:

Inviolabilidad de los parlamentarios por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos.

Derecho a recibir dieta, excepto cuando sin causa justificada ni permiso del presidente de la Cámara, no concurran a una sesión.

El carácter de ley o decreto que tienen todas las resoluciones del Congreso, las cuales deberán de ir firmadas por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas.

Para formular su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes.

Vigilar por medio de una Comisión Inspector, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

Específicamente, aparece un artículo novedoso hasta entonces, como lo es el artículo 77 que otorga las facultades a cada una de las Cámaras para dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, comunicarse entre sí y con el Ejecutivo a través de comisiones, nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el Reglamento Interior de la misma y expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros.

En este orden de ideas, el texto finalmente aprobado fue mucho más lejos que su iniciativa y consagró que ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, relacionado con este precepto, encontramos el artículo 24 en el que se estableció la libertad religiosa estableciendo que todo acto religioso de culto público debía celebrarse dentro de los templos.

Otra consagración fue la libertad de trabajo como garantía individual a la par de la creación de un artículo específico para regular el trabajo, siendo este el único caso de un artículo constitucional que ocupa en exclusiva un título de la misma.

También es remarcable la redacción del proyecto del artículo 27, cuya aprobación fue hasta el día 30 de enero con excepción de su fracción II misma que fue aprobada unas horas antes de que terminara la última sesión del Constituyente.

Otra norma característica de la Constitución de Querétaro, la constituye el artículo 115 de la misma, en el que se consagraron los principios del municipio libre, y las reglas relativas a su estructura y formas de elección y funcionamiento.

8.3 Reformas Constitucionales.

Con el transcurso del tiempo, son muchos los artículos comprendidos dentro del Título Tercero, Capítulo II, denominado Del Poder Legislativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se han reformado, a continuación proporcionaré todas las reformas que cronológicamente se dieron hasta nuestros días por lo que hace a las "prerrogativas del Congreso de la Unión".

Por lo que hace a la Autonomía Reglamentaria, el artículo 70 reformado el dos de diciembre de mil novecientos setenta y siete establecía la facultad al Congreso para expedir su propia ley, para que ésta determinara las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido sin que pueda ser vetada ni promulgada por el Ejecutivo Federal. Actualmente el citado artículo señala que el Congreso debe expedir una ley que regule su funcionamiento y estructura interna, misma que no puede ser vetada ni promulgada por el Ejecutivo Federal para tener vigencia. Otro artículo que tiene que ver con ésta autonomía en el 77 fracción tercera que no ha sido reformada y que menciona que cada una de las Cámaras puede hacer su reglamento interior.

Por lo que hace a la Autonomía de Gobierno Interno, el artículo 74 fracción tercera derogada el veintisiete de julio de mil novecientos noventa y nueve establecía la facultad a la Cámara de Diputados para nombrar a los jefes y demás empleados de la oficina de la Contaduría Mayor de Hacienda. También como autonomía de gobierno interno está el artículo 77 en su fracción tercera sin que se haya reformado que estipula que cada una de las Cámaras puede nombrar los empleados de su secretaría.

En cuanto a la Autonomía Financiera y Presupuestaria, el artículo 77 fracción primera faculta a las Cámaras para dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. La presente fracción tampoco ha sufrido modificaciones.

Por último por lo que hace a la Autonomía de Organización y Administración, al artículo 61 el dos de diciembre de mil novecientos setenta y siete se le adiciona para quedar como hasta nuestros días la facultad al presidente de cada Cámara para velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnen para sesionar.

9. REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1934).

9.1. Contenido³⁴.

9.1.1. Comisión Instaladora.

De conformidad con el citado reglamento, la Comisión Instaladora debe integrarse en cada Cámara, antes de cerrar su último periodo de sesiones ordinarias. Entre sus facultades están las de firmar las tarjetas de admisión de los presuntos diputados a la Junta Preparatoria y al Colegio Electoral.

Posteriormente se celebraran dos Juntas Preparatorias con la finalidad de calificar la legalidad de los nombramientos de cada uno de los parlamentarios y de resolver irrevocablemente las dudas que ocurran.

Concluido lo antes citado, el Presidente del Congreso rendirá protesta a los nuevos parlamentarios, acto seguido se nombra en cada Cámara un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios. Para que una vez que ha quedado instalado el Congreso, el día primero de septiembre a las 17 horas se abran las sesiones de la nueva legislatura.

9.1.2. Sesiones.

El presente reglamento establece al igual que el reglamento de 1897, que las sesiones serán ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes, sin que señale alguna novedad en relación con lo que ya establecía el reglamento de 1897.

9.1.3. Comisiones.

Para el despacho de sus negocios cada Cámara nombrar comisiones especiales o permanentes, así mismo, cada Cámara podía aumentar o disminuir el número de estas comisiones o subdividir las en los ramos correspondientes según se crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

Las comisiones no reglamentadas se debían componer por lo menos de tres parlamentarios propietarios y un suplente, además era presidente de cada comisión el primer nombrado.

³⁴ Véase documento completo en Diario Oficial de la Federación del 20 de marzo de 1934.

9.1.4. Gran Comisión.

Se componía en la Cámara de Diputados por un individuo por cada Estado y cada territorio y otro por el Distrito Federal; y en la Cámara de Senadores, uno por cada Estado y otro por el Distrito Federal. Los mencionados parlamentarios eran designados en la sesión siguiente a la de apertura de sesiones del primer año de cada legislatura.

Esta Gran Comisión, de entre sus miembros tenía que nombrar a un presidente y un secretario y a ésta le competía proponer a su Cámara el personal de las Comisiones permanentes y especiales.

9.1.5. Iniciativas, discusiones y revisiones.

En relación con este apartado, el reglamento señala que cuando las proposiciones que no eran iniciativas de ley y sean presentadas por uno o más individuos de la Cámara, debían presentarse por escrito y firmada por sus autores para que sea leída en sesión previa dictaminación en la comisión o comisiones correspondientes.

Para discutir todo proyecto de ley debe hacerse primero en lo general y luego en lo particular, a su vez los miembros de la Cámara hablarán alternativamente en contra y en pro por un tiempo que no exceda de 30 minutos y sin que puedan ser interrumpidos. Ninguna discusión puede suspenderse sino por cuestiones de horario, por preferencia o otro asunto de mayor gravedad, por falta de quórum o por proposición suspensiva aprobada.

Los proyectos que pasen de una Cámara a otra para su revisión, irán firmados por el presidente y dos secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieren tenido a la vista.

9.1.6. Votaciones.

De conformidad con este reglamento, así como con el reglamento de 1897, las votaciones establecidas en uno y otro son las mismas, de tal manera que había votaciones nominales, económicas y por cédula.

Todas las votaciones se verifican por mayoría absoluta, a menos que para algún caso se requiera de las dos terceras partes de los votos.

9.1.7. Comisión Permanente.

Todos los parlamentarios que el día de la clausura del período ordinario de sesiones del Congreso hubieren sido designados para integrar dicha comisión, se deben reunir en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados y bajo la

presidencia de aquel a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, quien procederá a nombrar por mayoría de votos un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios.

Las sesiones de la Comisión Permanente tendrán lugar una vez por semana y para el despacho de los negocios podrá nombrar Comisiones.

9.1.8. Diario de Debates..

Es un órgano oficial en el que se publicará la fecha y 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 les de lectura.

9.1.9. Tesorería.

Cada una de las Cámaras contará con una tesorería que se encargará de la administración de los fondos del presupuesto del Congreso, al frente de la cual estará un tesorero nombrado a propuesta de la Gran Comisión, misma que también podrá removerlo así como proponer a cada Cámara el nombramiento y remoción del personal de la tesorería.

9.2. Reforma al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de enero de 1975.

Con fecha 20 de enero de 1975³⁵, se reforman a los artículos 53, 54, 90, 114, 126, 127, 128, 129, 130 y 131.

Dicha reforma versa sobre la facultad que tiene el Congreso para llamar por acuerdo de la Cámara correspondiente a los Secretarios de Despacho, Jefes de los Departamentos Administrativos, Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritarias, sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir cuando quieran.

La presente reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

³⁵ Véase documento completo en Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 1975.

9.3. Reforma al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 11 de diciembre de 1975.

La reforma del 11 de diciembre de 1975 al artículo 66 del citado reglamento³⁶, adiciona las siguientes comisiones permanentes: Agricultura y Fomento, Asistencia Pública, Asuntos Agrarios, Asuntos Indígenas, Corrección de Estilo, Defensa Nacional, Fomento Cooperativo, Hacienda, Materiales de Guerra, Pesca, Planeación del Desarrollo Económico y Social, Recursos Hidráulicos y Turismo.

La presente reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

9.4. Reforma al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 27 de noviembre de 1981.

La presente reforma³⁷ adiciona un segundo párrafo al artículo 60 del reglamento, mismo que faculta a la Comisión Legislativa correspondiente para formular dictamen resolviendo varias solicitudes a la vez relacionadas con las facultad de las Cámaras para conocer de los permisos a que se refieren las fracciones II, III y IV de la Constitución General, integrando en el proyecto de decreto, tantos artículos como permisos se concedan.

La presente reforma entró en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

10. LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1979).

10.1. Contenido³⁸.

10.1.1. Integración del Congreso de la Unión.

La presente ley expresa que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

La Cámara de Diputados se integraba con 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa y hasta cien diputados según el principio de

³⁶ Véase documento completo en Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 1975.

³⁷ Véase documento completo en Diario Oficial de la Federación del 27 de noviembre de 1981.

³⁸ Véase documento completo en Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1979.

representación proporcional, y la Cámara de Senadores con dos miembros por cada Estado de la Federación y dos por el Distrito Federal.

10.1.2. Sesiones Conjuntas.

Esta ley maneja expresamente los casos en los que el Congreso debía reunirse en sesión conjunta, mismos que son los que establecen los artículos 69,84,85, 86 y 87 de la Constitución General. También determina que cuando el Congreso se reúna en sesiones conjuntas, lo hará en el recinto de la Cámara de diputados, o en el que se habilite para tal efecto, y el presidente de , ésta lo será también de aquel.

10.1.3. Inviolabilidad del Recinto Parlamentario.

Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables, toda fuerza pública esta 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. En caso de encontrarse en sesión y cuando sin mediar autorización se hiciera presente la fuerza pública, el presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

10.1.4. Comisión Instaladora.

Existía una por cada Cámara, ésta debía integrarse antes de la clausura del último período de sesiones de cada legislatura, a efecto de que se instalara el Colegio Electoral que calificaba la elección de los integrantes de la legislatura que debía sucederla.

Cabe destacar que sobre la calificación realizada por ésta Comisión, era procedente el recurso de reclamación ante la Oficialía Mayor de la Cámara correspondiente.

La calificación de la elección de los nuevos parlamentarios, debía estar lista el veintinueve de agosto para que el día 31 del mismo mes a partir de las 10:00 horas ambas Cámaras quedaran instaladas.

10.1.5. Mesa Directiva.

A ésta figura, le corresponde bajo la autoridad de su presidente, preservar la libertad de las deliberaciones, cuidar la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones legales, reglamentarias y los acuerdos que aprueben las Cámaras.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se integraba por un presidente, cinco vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, mientras que la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integraba por un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios. En ambos casos sus integrantes eran electos por mayoría y en votación por cédula.

10.1.6. Grupos Parlamentarios.

De conformidad con la ley en cuestión, los grupos parlamentarios son las formas de organización que adoptan los diputados y senadores con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en las Cámaras estimulando la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participan sus integrantes.

Sólo podía haber en cada Cámara un grupo parlamentario de la misma afiliación de partido y por lo menos deben integrarlo cinco parlamentarios.

10.1.7. Gran Comisión.

La integración de la Gran Comisión en la Cámara de Diputados era el resultado de una situación particular, misma que se presentaba cuando al inicio de una legislatura se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, el grupo parlamentario debía integrar con los diputados de una entidad federativa una diputación estatal y la del Distrito Federal, de tal forma que los coordinadores de cada diputación formaban parte de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados.

En la Cámara de Diputados, se encargaba de presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas, así como de proponer los nombramientos del tesorero, oficial mayor, miembros de los comités y comisiones, así como el proyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados.

La Gran Comisión de la Cámara de Senadores se integraba con un senador de cada Estado y del Distrito Federal, su elección se hacía por sorteo entre los dos senadores que estuvieren presentes y sus funciones eran las mismas que las de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados.

10.1.8. Comisiones y Comités.

Ambas Cámaras para el óptimo desempeño de sus funciones legislativas, cuentan con comisiones, si son ordinarias por regla general se integraban por 17 parlamentarios, sus reuniones no eran públicas salvo cuando se acordaba lo contrario y sus decisiones las tomarían por mayoría de votos. Adicionalmente, la ley establece la posibilidad de comprobar el quórum y las votaciones por

medios electrónicos o eléctricos.

Por lo que hace a los comités, éstos se encargaban de las funciones administrativas de las Cámaras, tales como biblioteca y asuntos editoriales.

10.1.9. Comisión Permanente.

La ley establecía que su composición debía ser por veintinueve miembros de los cuales quince serían diputados y catorce senadores.

La sesiones de esta comisión debían efectuarse en el recinto de la Cámara de Diputados bajo la presidencia de la persona a la cual correspondiera el primer lugar por orden alfabético de apellidos. Sus sesiones eran una vez por semana, sus resoluciones las adoptarían por mayoría, podía contar hasta con tres comisiones y al término de su gestión debía entregar a cada Cámara un inventario con las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiese recibido durante el receso del Congreso.

10.2. Reforma a la Ley Organica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 28 de diciembre de 1981.

En esta fecha se reformaron³⁹ los artículos 15, 23 y 24 de la presente ley que tienen que ver con el procedimiento de la calificación electoral de los parlamentarios; se establece que la Comisión Instaladora del Colegio Electoral recibe los paquetes electorales para entregárselos posteriormente a la Mesa Directiva del Colegio Electoral y el conocimiento y calificación de la elección debía estar lista para el 29 de agosto.

También se establece la competencia de la Cámara de Diputados para calificar la elección presidencial y declarar electo al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se inició el período de sesiones ordinarias del año de la elección.

³⁹ Véase documento completo en Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1981.

11. NUEVA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 20 DE JULIO DE 1994.

11.1. Contenido Novedoso.⁴⁰

11.1.1. Integración del Congreso de la Unión.

Resultado de una serie de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la elaboración de normas y procedimientos electorales, ahora el Congreso se integraba de la siguiente forma; la Cámara de diputados con 300 electos por votación mayoritaria relativa y 200 según el principio de representación proporcional; mientras que la Cámara de senadores se integraba por cuatro miembros por cada Estado y por el Distrito Federal, de los cuales tres eran electos según el principio de votación mayoritaria y uno asignado a la primera minoría.

11.1.2. Comisión Instaladora.

Lo novedoso en este apartado, va en función de la aparición del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral que para ese entonces ya se encargaban de organizar las elecciones y en virtud de lo anterior, el Congreso queda como mero receptor de la documentación electoral que acreditaba la elección de los nuevos parlamentarios.

11.1.3. Calificación de la Elección Presidencial.

La Cámara de Diputados calificaba y hacía el cómputo total de los votos emitidos en todo el país para Presidente de la República, para lo cual se erigía en Colegio Electoral a fin de declararlo electo. Esta declaración debía hacerse antes del 30 de septiembre del año de la elección.

En la legislatura que se instale coincidiendo con el año de la renovación del Ejecutivo Federal, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales debía quedar instalada en la primera sesión ordinaria de la Cámara para preparar el dictamen relativo a la calificación de la elección presidencial, previa consideración de las resoluciones del Tribunal Electoral respecto de los recursos de inconformidad presentados ante dicho organismo.

11.1.4. Mesa Directiva.

Respecto de esta figura, la única novedad es en relación con el número de sus integrantes, ya que en la Cámara de Diputados se integraba con un presidente

⁴⁰ Véase documento completo en Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 1994.

y tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios de los partidos políticos haya en la Cámara, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios; por lo que hace a la Cámara de Senadores se integraba con un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios. En ambas Cámaras se elegían por mayoría y en votación por c,dula.

11.1.5. Grupos Parlamentarios.

Estos grupos, en la Cámara de Diputados tenían que ser integrados por lo menos por cinco parlamentarios, mientras que para la Cámara de Senadores se requerían de tres como mínimo.

11.1.6. Gran Comisión.

Constituida la Gran Comisión en la Cámara de Diputados, sus integrantes designaban una mesa Directiva compuesta por un presidente, tres secretarios y tres vocales. En la Cámara de Senadores su directiva se integraba por un presidente, dos vicepresidentes y un secretario, electos a excepción del segundo vicepresidente por votación, ya que éste sería el coordinador del grupo parlamentario de la primera minoría.

11.1.7. Comisiones.

Las comisiones que no tenían en común, y que por lo tanto sólo tenía la Cámara de Senadores eran las siguientes: Administración, Silvicultura, Defensa Nacional, Estudios Legislativos, Medalla Belisario Domínguez y Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales, misma que en la Cámara de Diputados se constituía en comités de biblioteca e informática y de asuntos editoriales.

11.1.8. Comisión Permanente.

La única variación es la que tiene que ver con el número de parlamentarios que la integran, en virtud de que se componía por 37 miembros, de los que diecinueve eran diputados y dieciocho senadores, quienes eran designados mediante voto secreto por las Cámaras, durante la última sesión de cada período ordinario.

12. LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 1999.

12.1. Contenido Novedoso⁴¹.

12.1.1. Integración del Congreso.

Esta ley al igual que las anteriores y de conformidad con la Constitución General, divide al Poder Legislativo en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, integrada la primera por 500 diputados; 300 electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional; y la segunda Cámara integrada por ciento veintiocho senadores, de los cuales dos en cada Estado y en el Distrito Federal serán elegidos según el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría, mientras que los treinta y dos senadores restantes serán elegidos mediante el principio de representación proporcional.

12.1.2. Sesiones Constitutivas y Mesa de Decanos.

Una vez que el secretario general en la Cámara de Diputados y el secretario general de servicios parlamentarios en la Cámara de Senadores, realizaron los tramites relativos a la acreditación de los parlamentarios de la nueva legislatura, se reunirán los parlamentarios en su respectiva Cámara a efecto de celebrar la sesión constitutiva.

En dicha sesión se nombra la Mesa de Decanos, misma que en la Cámara de Diputados se integra con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios y en la Cámara de Senadores se integra por un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios. Esta Mesa de Decanos es la encargada de abrir la sesión y de indicar el orden del día que consiste en lo siguiente: declaración del quórum, protesta constitucional del presidente de la Mesa de Decanos, protesta constitucional de los diputados o senadores (según sea el caso) electos, elección de los integrantes de la Mesa Directiva, declaración legal de constitución de la Cámara, cita para sesión del Congreso General y designación de las comisiones de cortesía para el ceremonial de esta sesión.

12.1. 3. Mesa Directiva.

Este es el organismo que se encarga de conducir las sesiones en cada Cámara, asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones, votaciones del Pleno, garantizar que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto por la ley así como observar los principios de imparcialidad y objetividad.

⁴¹ Véase documento completo en Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1999.

Esta mesa Directiva se integra en la Cámara de Diputados por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, mientras que en la Cámara de Senadores por un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios.

En la cámara de Diputados sus miembros son electos por las dos terceras partes de los diputados presentes en votación por cédula o electrónica y en la Cámara de Senadores sus miembros son electos por mayoría absoluta y en votación por cédula.

12.1.4. Grupos Parlamentarios.

Estos se integran por lo menos por cinco parlamentarios del mismo partido político y sólo puede haber uno por cada partido político. Para su constitución en la primera sesión ordinaria se entrega en el caso de la Cámara de Diputados al secretario general y en la Cámara de Senadores al secretario general del servicios parlamentarios, acta en la que conste la decisión de constituirse como grupo parlamentario, normas acordadas para su funcionamiento y nombre de quien haya sido nombrado como coordinador.

12.1.5. Junta de Coordinación Política.

Este órgano es la expresión de la pluralidad de las Cámaras, por lo tanto es el órgano colegiado en el que se impulsan los entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que estén en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente les corresponden.

En la Cámara de Diputados se integra con los coordinadores de cada Grupo Parlamentario y su presidente será el coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara, pero en caso de que ningún Grupo Parlamentario se encuentre en el caso señalado, el referido cargo se desempeñará anualmente por los coordinadores de los Grupos. Sesionará una vez a la semana durante los períodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos.

En la cámara de Senadores se integra con los coordinadores de cada Grupo Parlamentario y con dos senadores por el Grupo Parlamentario mayoritario y uno por el Grupo Parlamentario que por si mismo constituya la primera minoría de la legislatura. Su presidente será el coordinador del Grupo Parlamentario que cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado en la Junta, pero si nadie cuenta con esta condición, el puesto se alternará sucesivamente entre los coordinadores de los Grupos Parlamentarios que cuenten con el número de senadores que representen el 25% por lo menos del total de la Cámara. Sus sesiones serán una vez por semana durante los períodos de sesiones y al menos una vez al mes durante los recesos.

12.1.6. Comisiones.

En la Cámara de Diputados se integran por hasta 30 miembros y ningún diputado puede pertenecer a más de dos, mientras que en la Cámara de Senadores se integran por 15 miembros y ningún senador puede pertenecer a más de cuatro.

Adicionalmente vemos la creación de los llamados Grupos de Amistad que se constituyen para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.

Otra novedad es el establecimiento de Comisiones Conjuntas en las que participan las dos Cámaras para atender asuntos de interés común.

12.1.7. Organización técnica y Administrativa.

En el caso de la Cámara de Diputados cuenta con una Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y una Contraloría Interna.

La Cámara de Senadores cuenta con una Secretaría General de Servicios Parlamentarios, Secretaría General de Servicios Administrativos de la que depende la Tesorería de la Cámara y las unidades administrativas que acuerde la mesa Directiva.

12.1.8. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Esta sólo existe en la Cámara de Diputados, se integra con el presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. Se reunirá una vez a la semana durante los períodos de sesiones y cuando lo acuerde durante los recesos.

Dentro de sus funciones se encuentran las de: establecer el programa legislativo, impulsar el trabajo de las Comisiones, proponer al Pleno el proyecto del estatuto que regirá el funcionamiento de la Secretaría General, así como llevar al Pleno para su aprobación los nombramientos de Secretario General y contralor de la Cámara.

12.1.9. Servicio Civil de Carrera.

Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo en las Cámaras, se instituyó el servicio civil de carrera.

Los miembros del servicio Civil de Carrera son considerados como trabajadores de confianza, y sus relaciones laborales se rigen conforme a lo establecido en la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 de la Constitución, por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos respectivos.

12.1.10. Comisión Permanente.

Esta ley refiere que se integra con 37 miembros, de los cuales 19 será diputados y 18 serán senadores, quienes serán designados mediante voto secreto por las respectivas Cámaras. Esta Comisión Permanente no podrá tener más de tres comisiones para el despacho de sus negocios.

12.1.11. Difusión e Información de las Actividades del Congreso.

Para cumplir con esta función el Congreso de la Unión cuenta con un canal de televisión que tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las Cámaras y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa.

Otra figura que se relaciona con este punto en la creación de la Comisión Bicameral del canal de televisión del Congreso de la Unión integrada por tres diputados y tres senadores y se encarga de la conducción de las actividades que desarrolla el canal.

También recoge como los reglamentos anteriores la figura del Diario de Debates, en el que se publica la fecha y lugar en que se verifican las sesiones, el sumario, nombre del que preside, copia fiel del acta de sesión anterior, versión taquigráfica o estenográfica de las discusiones e inserción de todos los documentos a los que se les de lectura.

En este orden de ideas, cada Cámara cuenta con un sistema de Bibliotecas y adicionalmente pueden establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa para la mejor información y realización de los trabajos.



☎ 560 23 73 * 341 49 88 * 341 64 91

R.F.C. GUCA 681104 L52

STA. MA DE LA ABIDA 70, COLÓN ECHEGARAY,
NAUCALPAN, EDO. DE MEX., C. P. 53300

TRABAJOS URGENTES



PRESS & Design

ENCUADERNACIONES

TESIS  IMPRESIONES

CAPÍTULO SEGUNDO.
EL DERECHO PARLAMENTARIO MEXICANO
Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

1. EL DERECHO PARLAMENTARIO MEXICANO.

1.1. Consideración Introdutoria.

Antes de entrar de lleno a la definición de Derecho Parlamentario, haré alusión a una serie de aspectos que aparentemente constituyen una dificultad para la denominación de la rama del derecho que nos ocupa, en virtud de que resulta confuso hablar de derecho parlamentario en países donde no existe un sistema parlamentario.

En este orden de ideas, resulta por lo tanto tradicional conocer al órgano en que se deposita el Poder Legislativo de un país como parlamento, en virtud de que su antecedente más remoto y congruente con las funciones que ahora ejerce, se presentó en Inglaterra en el siglo XIII, época en la que se empezó a fraccionar el poder y algunas de las funciones básicamente normativas fueron depositadas en un órgano colegiado, denominado "parlamento", además de que fue en el parlamento inglés donde se elaboraron las primeras reglas para su actividad, las cuales fueron consideradas como precedentes, y adoptadas posteriormente en otros países como bases para regulaciones similares de sus asambleas nacionales.

Sin embargo, no debemos confundir la denominación que se da a los órganos que ejercen la función legislativa, con el tipo de régimen político en el que tal órgano se encuentra inmerso, sino que debemos considerarlo como nombre genérico con el que se puede identificar a todas las asambleas legislativas, ya que finalmente debe ser no más que una cuestión terminológica, así por ejemplo, tenemos que en España el referido órgano es conocido como "Congreso de Diputados" o, se da el caso que en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se establecen figuras denominadas "Grupos Parlamentarios" o existe la "Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias", sin que lo anterior altere el carácter presidencial de nuestro régimen político.

1.2. Concepto.

A pesar de que el Derecho Parlamentario es una rama del derecho que podemos considerar como novedosa en cuanto a su estudio como tal, a continuación proporciono algunas de las definiciones que se le han dado:

Enciclopedia Jurídica Omeba: "es la rama de las ciencias jurídicas que investiga los principios a que deben sujetarse la constitución y el procedimiento de las asambleas legislativas".⁴²

Silvano Tosi: "es 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".⁴³

Leon Duguit: "conjunto de disposiciones que por vía general determinan el orden y método de trabajo de cada Cámara".⁴⁴

Marcel Prelot: "aquella parte del Derecho Constitucional que trata de las reglas seguidas en la organización, composición, poderes y funcionamiento de las asambleas políticas".⁴⁵

Vincenzo Minelli: "conjunto de relaciones político- jurídicas que se desarrollan al interior de una asamblea política, o entre las asambleas políticas existentes en un Estado, entre ellas y los otros poderes públicos y, por lo tanto, normas que formulan y regulan tales relaciones y la ciencia que las estudia".⁴⁶

Fernando de Santaolalla: "conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación en un estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas".⁴⁷

Miguel de la Madrid: "foros de libertad y democracia, que constituyen las fuerzas indiscutibles de la estabilidad al tiempo que promueven el cambio, son muestra palmaria de que en la confrontación pacífica y constructiva de las ideas, es base de la conciliación en aras de principios nacionales por todos los partidos".⁴⁸

Francisco Berlín Valenzuela: "conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las

⁴² Enciclopedia Jurídica Omeba, t. III, Buenos Aires, 13ª ed., p. 371.

⁴³ Tosi, Silvano. Derecho Parlamentario, Milán, Giuffrè Editore, 1993, 2ª ed., p. 3.

⁴⁴ Duguit, León, Traité de Droit Constitutionnel, vol. IV, París, 1938, cit. por León Martínez, Elipe, Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario, vol. II, Madrid, Congreso de Diputados, 1984, p. 415.

⁴⁵ Prelot, Marcel, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, París, Dalloz, 1972, cit. por León Martínez, Op. cit., p. 45.

⁴⁶ Di Ciolo, Vittorio. Il Diritto Parlamentare nella Teoria e nella Pratica, Milán, Giuffrè Editore, 1987, p. 3, cit. por Tosi, Silvano, Op. cit. p. 87.

⁴⁷ Santaolalla, Fernando. Derecho Parlamentario Español, Espasa-Calpe, 1990, p. 30.

⁴⁸ De la Madrid Hurtado, Miguel. Discurso Inaugural en el primer Curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano, Instituto de Investigaciones Legislativas, LIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1987, p. 90.

interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político".⁴⁹

Francisco José de Andrea: "conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento del parlamento, considerado como la representación natural de la soberanía popular, en el ámbito del régimen establecido por la Constitución y por el principio de la colaboración entre los diversos poderes del Estado".⁵⁰

Nicolás Pérez Serrano: "se ocupa el derecho parlamentario esencialmente de la actividad o funcionamiento de las Cámaras para mejor cumplimiento de sus tareas... una generalización apresurada permitirá decir que se ocupa de los privilegios y funciones de las asambleas".⁵¹

Longi: "complejo de normas que tienen relación con el parlamento, considerado como la representación natural de la soberanía popular, en el ámbito del régimen establecido en la Constitución y del principio de colaboración entre los varios poderes del Estado".⁵²

Para establecer una definición apropiada del Derecho Parlamentario en general, tomaré los tres criterios a seguir por la Doctora Susana Thalia Pedroza de la Llave en su libro "El Congreso de la Unión Integración y Regulación", mismos que son los siguientes⁵³:

1. El Derecho Parlamentario no debe ser confundido con el derecho legislativo, ya que, actualmente, como varios autores afirman, el Poder Legislativo no puede ser denominado de tal forma debido a que éste, por el crecimiento de la tecnocracia o por la propia estructura del Ejecutivo, perdió el monopolio de la legislación cumpliendo así, además, otras funciones, con lo cual debe ser considerado, incluso, como "poder parlamentario", en virtud de que lo ejerce la institución parlamentaria o representativa, llámese parlamento, congreso o asamblea -unicameral o bicameral-, independientemente del régimen de gobierno de que se trate.
2. Las funciones que realiza deben ser denominadas parlamentarias y no

⁴⁹ Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 34.

⁵⁰ De Andrea, Francisco José. Ambitos en el Derecho Parlamentario en Estudios Parlamentarios, No. 1. México, 1992, p. 90.

⁵¹ Pérez Serrano, Nicolás. Naturaleza Jurídica del Reglamento Parlamentario, en Revista de estudios políticos, núm. 105, Madrid, 1960, publicado en Revista Mexicana de estudios parlamentarios, Núm. 2, México, 1991, p. 178.

⁵² Longi, V. Elementi di Diritto e Procedure Parlamentare, Milano, 1982, p. 6, cit. en Enciclopedia Jurídica Omeba, t. III p. 327.

⁵³ Pedroza de la Llave, Susana Thalia. El Congreso de la Unión, Integración y Regulación. UNAM, México, 1997, pp. 29- 31.

legislativas, ya que éstos no sólo tienen como actividad la función legislativa, sino que realizan, además, según un criterio enunciativo y no limitativo, otras funciones; por ejemplo, la función de dirección política, la deliberativa, la electoral, la jurisdiccional, la representativa, la educativa, la administrativa, la informativa, la de expresión, la financiera, la política, la de control, entre otras, y que con la denominación de derecho legislativo entonces quedarían fuera de la misma las funciones antes citadas.

3. El derecho legislativo se refiere, coincidiendo con otros autores⁵⁴, a la normatividad jurídica de los principios, reglas técnicas aplicables al objeto y fines de la ley independientemente del órgano que la emita (los poderes ejecutivos en los distintos niveles del Estado Federal); es decir, en relación a la consideración de las distintas formas en que debe revestir sus diversos trámites de elaboración o requisitos procedimentales, tipos, su coherencia, su lógica, así como a que ésta debe ser clara, honesta, posible, útil, en armonía con el sistema jurídico, justa y dada para el bien común de los ciudadanos. Así mismo, fija su ámbito de aplicación –territorial, personal y temporal–; es decir, determina el proceso de la actividad legislativa e, incluso, este derecho en la actualidad se le identifica también como “técnica legislativa”.

Por lo anterior, se define al derecho parlamentario en general – o en el campo del derecho comparado – como aquella parte, rama, sector o disciplina relativamente nuevo y de especial importancia del derecho constitucional⁵⁵, que se refiere al estudio y regulación, de la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos y funciones de la institución representativa de cada país o estado, llámese Parlamento, Congreso, Asamblea, Dieta o Poder Legislativo, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales. Se caracteriza este derecho, sobre todo, por la casi, aunque sí se presentan varios casos, reiterada inexistencia de una sanción jurídica, pero sí por la existencia de una sanción política; por ejemplo, el abstencionismo electoral, el desgaste de la mayoría y el fortalecimiento de la oposición, entre otras; sobre todo, cuando se realizan actos de control sobre el Ejecutivo.

Ahora bien, para establecer la definición de derecho parlamentario mexicano debemos, al igual que con el derecho parlamentario en general, retomar las tres ideas básicas señaladas anteriormente en este capítulo, y, además, considerar la afirmación que hace Berlín Valenzuela cuando señala que la “esencia del órgano legislativo de ninguna manera se altera por la denominación que creemos es la más apropiada”⁵⁶. Por ello la Doctora Susana Thalía Pedroza de

⁵⁴ Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. Op. cit. p. 48.

⁵⁵ Cfr. Martínez Báez, Antonio. Derecho Legislativo o Derecho Parlamentario, Derecho Parlamentario Iberoamericano, Porrúa, México, 1997, pp. 20, 21 y 30.

⁵⁶ Berlín Valenzuela, Francisco. Las Funciones Parlamentarias en Regímenes Presidenciales y Parlamentarios, Porrúa, México, 1987.

la Llave define al derecho parlamentario mexicano como “aquella parte, rama, sector o disciplina de especial importancia del derecho constitucional mexicano, que se refiere al estudio y a la regulación de la organización, composición o estructura, privilegios, estatutos, funciones del Congreso Mexicano, comúnmente denominado Congreso de la Unión, formalmente Congreso General, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales.

Se caracteriza por la acentuada inexistencia de una sanción jurídica, pero sí por la existencia de una sanción política; además, su análisis no sólo debe ser jurídico, sino, además, histórico, sociológico, político e incluso económico”.⁵⁷

1.3 Naturaleza Jurídica.

1.3.1 Consideración Introductoria.

De conformidad con lo señalado por la Real Academia Española, el término naturaleza proviene del latín natural y eza, que significan esencia y propiedad característica de cada ser⁵⁸. Mientras que jurídica se refiere, a lo relativo a la legislación en correspondencia con la teoría general del derecho y de la política, a lo que son atributos necesarios de poder; legitimidad y legalidad y no sólo a lo que atañe al derecho.

Ahora bien, hablar de derecho parlamentario, no significa ignorar su entronque en el Derecho Constitucional, sino debe retenerse la matriz constitucional del Derecho Parlamentario, y no sólo por el abultado conjunto de normas de rango constitucional que forma parte de él, sino también porque la vida parlamentaria es continua y directa aplicación de las disposiciones y principios constitucionales. Por ello, no puede extrañarnos que la mayor parte de los manuales y tratados al uso de Derecho Constitucional incluyan como una de sus partes más típicas al estudio de la organización y funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias, por lo anterior, para el estudio del Derecho Parlamentario, debemos ser conscientes de que este opera dentro de un área del Derecho Constitucional, por lo que sus métodos y sus investigaciones no pueden prescindir de los principios y en general del conjunto del Derecho Constitucional.

Es más, el derecho Parlamentario no puede darse más que dentro de un sistema constitucional, entendido este último en su sentido ideológico y material, esto es, como régimen político basado en las ideas de estado de derecho, en la garantía efectiva de las libertades públicas, y en el

⁵⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Op cit., p. 33.

reconocimiento del sufragio universal y de la libre y plural concurrencia como medios de provisión de los órganos de gobierno. En consecuencia, sólo hay Derecho Parlamentario allí donde puede hablarse con rigor de Derecho Constitucional.

1.3.2 Definición.

Para el desarrollo del presente punto, seguiremos el criterio de la Doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave, en cuanto a que la naturaleza jurídica del Derecho Parlamentario Mexicano, se centra en que, por un lado es considerado como un derecho cuasiconstitucional, porque es el constituyente originario o el permanente quien lo emite y es, al mismo tiempo, su destinatario.

Por otro lado, al Derecho Parlamentario, también se le considera como una rama, disciplina o sector del derecho constitucional, ya que este último abarca ciertos temas como por ejemplo; la Constitución como norma fundamental, la estructura o partes de la Constitución (derechos fundamentales y normas de organización y procedimiento), el control de la constitucionalidad de leyes y actos, la forma de estado, la forma de gobierno, el sistema de gobierno, y la división de poderes, entre otros⁵⁹.

1.4 Autonomía.

Cuando se emplea la expresión "Derecho Parlamentario", podría suscitarse alguna conjetura sobre la existencia de semejante rama jurídica, por lo que nos preguntamos ¿es posible hablar con propiedad de Derecho Parlamentario? O, por el contrario, ¿no es esta expresión un intento potencioso de dotar de una imposible autonomía a un conglomerado de normas y actos que no pueden entenderse más que en el marco del acostumbrado Derecho Constitucional?

Empecemos por relacionar al Derecho Parlamentario con el parlamento en general, podemos entonces contemplarlo, coloquialmente hablando, mediante un símil, afirmando que en una sociedad en la que el ejercicio de la autoridad se realiza a través de tres órganos (legislativo, ejecutivo y judicial), el derecho que nos ocupa es al poder legislativo, lo que el derecho administrativo es al poder ejecutivo y el derecho procesal es al poder judicial; es decir es un conjunto de normas de diversos rangos: constitucionales, legales y reglamentarios, así como de usos y prácticas que regulan la actividad y las atribuciones del órgano encargado de la actividad legislativa⁶⁰.

Así, por un lado, el Derecho Parlamentario casi no está dotado, al igual que en muchos países, de la consideración de disciplina jurídica en el sentido de rama

⁵⁹ Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Op cit. p. 34.

⁶⁰ Berlín Valenzuela, Francisco. Op cit. p. 21.

jurídica con autonomía a efectos de investigación y enseñanza. Pero la peculiaridad del sujeto sobre el que versa y el abultado número de disposiciones que le afectan justifican que se de entrada a esta rama, si se quiere favorecer su deslinde y estudio.

Tal es el caso de la presencia de los reglamentos parlamentarios, norma de peculiarísima naturaleza, o el protagonismo de la costumbre como fuente jurídica, o la típica actuación de la sanción en el caso de incumplimiento de algunas normas. También es peculiar su marcada dimensión política, difícil de encontrar en otros sectores jurídicos, y sus principios organizativos, por los que se reconoce el derecho de las mayorías a hacer efectiva su voluntad de gobierno en la misma forma que se protegen los derechos de las minorías en la oposición.

Por lo anterior, es perfectamente legítimo afirmar la existencia del Derecho Parlamentario como rama jurídica dotada de principios y caracteres específicos. De tal manera que no parece existir problema alguno en mantener la existencia de un sector propio del poder legislativo, sector jurídico en el que es posible sistematizar conforme a sus principios peculiares, el bloque de normas y actos que le afectan.

La cortedad del Derecho Parlamentario, sobre todo en México, en comparación con las otras ramas ya mencionadas, no desmerece su autonomía, ya que ello es sólo exponente de una diferencia.

Materialmente es posible hablar ya de un Derecho Parlamentario, aunque su consagración científica y didáctica habrá de esperar al desarrollo de un cuerpo normativo y jurisprudencial que le acerque al nivel que gozan otras disciplinas jurídicas.

Este sector del ordenamiento es derecho, en el sentido de que contiene disposiciones que resultan obligatorias para sus destinatarios. En virtud de que sus proposiciones tienen una voluntad de obligar como cualquier otra norma jurídica, sin embargo, y como ya se adelanto, la sanción en caso de incumplimiento opera con un alcance muy diferente al que le es propio con carácter general en el mundo del derecho.

Normalmente, una norma que resulta vulnerada puede llegar a ser impuesta, coactivamente si es necesario a carga de órganos específicos del estado. En cambio las normas del Derecho Parlamentario carecen de esta posibilidad de ser impuestas por un órgano específico en caso de faltar el cumplimiento voluntario.

La efectividad de las normas parlamentarias descansa, por un lado, en la propia aceptación de su necesidad por los sujetos que se mueven en la órbita del parlamento, que son básicamente las fuerzas políticas y el gobierno. El

temor es más bien a la impopularidad social que el incumplimiento puede provocar para el transgresor, por lo tanto, la sanción aquí es más política que jurídica y el control más político que formal.

Por otro lado, la obligatoriedad de estas normas reside en controles autónomos a cargo de órganos internos del parlamento sin que en muchos casos se disponga de medios o recursos para imponer coactivamente las conductas que aparecen como exigidas por tales normas, por ejemplo, un presidente de asamblea puede retirar la palabra a un orador que incumple la cortesía parlamentaria, lo cual unido a la inexistencia de un tercero imparcial que pueda dirimir discrepancias explica su teórica menor efectividad a pesar de esto, el universo en que se mueve el parlamento explica que sus normas no tengan menor observancia que las que afectan otros órganos o instituciones, por lo que y en conclusión lo anterior no afecta a lo comentado sobre el Derecho Parlamentario, ya que lo que se enjuicia en esa instancia son las leyes como producto normativo, y como disposición más no como el comportamiento del parlamento frente a las normas que rigen su funcionamiento, en virtud de la anterior en su actividad las cámaras legisladoras siguen siendo autónomas.

Por lo que hace al tema que nos ocupa en este apartado y coincidiendo con la Doctora Susana Thalia Pedroza de la Llave, la autonomía del Derecho Parlamentario en general, entendido éste como el relativo a la institución representativa o Poder Legislativo de cada país, tiene que visualizarse desde tres ámbitos distintos:

- a) El didáctico: éste se presenta cuando el Derecho Parlamentario se imparte en cátedras universitarias, cursos, seminarios, coloquios, congresos, conferencias, diplomados, así como en la producción de obras.
- b) El sistemático: se presenta en el momento en que existe una sistematización orgánica de las figuras, órganos internos, instituciones, etc., que comprenden las asambleas legislativas, las instituciones representativas u órganos o poderes legislativos, en nuestro caso, el Congreso de la Unión y sus Cámaras : de Diputados y Senadores.
- c) El formal: que se refiere a que debe encontrarse en un texto único.

A mismo, el Derecho Parlamentario toma principios de otras disciplinas jurídicas constitucionales, procesales o administrativas, pero es de tal importancia su estudio y su objeto que debe ser considerado como autónomo, además por que éste es un orden jurídico especial, con reglas y principios propios, sin embargo este tiene que esperar como ya se menciona anteriormente y sobre todo en nuestro país el desarrollo de un cuerpo normativo y jurisprudencial⁶¹.

⁶¹ Idem. pp. 34 y 35.

2. LA ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

2.1. Consideración Introdutoria.

En México, el Poder Legislativo es denominado por la Constitución de 1917 vigente, por lo que es su Ley Orgánica vigente de 1999, así como por su Reglamento de 1934 como Congreso General pero, comúnmente, se le ha denominado Congreso de la Unión, incluso también es denominado así en diversos artículos constitucionales, de su Ley Orgánica y de su Reglamento Interior.

El artículo 50 constitucional establece que "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". Con lo cual en nuestro país existe el sistema bicameral.

El bicameralismo tiene su origen en el Parlamento inglés, ya que, durante el siglo XIV, específicamente en 1332, éste se dividió en dos Cámaras; la Cámara de los Lores (representando a la burguesía) y la Cámara de los Comunes (representando a la nobleza), estructura que más adelante recogió el Bill of Rights de 1689. Después la Constitución de los estados Unidos de Norteamérica de 1787 lo retoma, pero a diferencia de Inglaterra, estableció que su Cámara Baja debía reflejar los intereses del pueblo, y la Cámara Alta, los intereses de las entidades federativas.

En cuanto al bicameralismo en México, la Constitución de 1824 adoptó el modelo de la Constitución norteamericana de 1787 con su enmienda XVII, pero a la Cámara Baja se le denominó Cámara de Diputados a a la Alta, Cámara de Senadores, la primera denominación, es influencia de la Constitución de Cádiz de 1812. A diferencia del modelo norteamericano, no se establecieron facultades exclusivas para cada una de las Cámaras, sino que las facultades eran para todo el Congreso.

Más adelante, aunque el 9 de septiembre el Congreso acordó reunirse en una sola Cámara, la Constitución de 1836 en su tercera Ley también contempló al bicameralismo, pero la Cámara de senadores tuvo una integración distinta de la establecida por la Constitución de 1824.

De igual manera, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, también de carácter centralista, contemplaron el bicameralismo, sólo que la tercera parte del Senado estaría integrado por senadores designados por la Cámara de Diputados, por el Presidente de la República y por la Suprema Corte de Justicia tomando en cuenta su desarrollo profesional, fuesen civiles, Militares o Eclesiásticos, ex Presidentes o ex Vicepresidentes de la República,

Secretario de Despacho, Ministro, Diputado, Senador, Gobernador, Obispo, o General de División. Las otras dos terceras partes las designaban las asambleas departamentales, pero dichas personas tenían que ser agricultores, propietarios o comerciantes, por tal razón, el senado era clasista y, por lo mismo fue muy criticado.

En 1847 se expidió el Acta Constitutiva y de reformas y, nuevamente, entró en vigor la Constitución de 1824 sólo que a diferencia de los documentos de carácter centralista, estableció que para la integración del senado existiría una representación de los estados y el Distrito Federal, de esta forma se restablecerían los principios federalistas. Dicho proceso culminó con la reforma de 1874, estando reunidas ambas Cámaras en la sesión del 16 de septiembre, fecha en que se abrió el primer período de sesiones ordinarias y el entonces presidente de la república, Valentín Gómez Farías, rindió su informe. Por otro lado, además de señalarse las facultades del Congreso, a diferencia de la Constitución de 1824, se determinaron las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.

2.2. Estructura y Composición de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados se integra con quinientos diputados de los cuales trescientos son uninominales, elegidos mediante el sistema de mayoría relativa y doscientos plurinominales, electos por representación proporcional.

En cuanto a los diputados de mayoría relativa, el territorio de la república se divide en trescientos distritos electorales, el candidato de cada partido político, una vez terminada su campaña y hecha la elección, si obtiene el mayor número de votos en su distrito, le corresponderá la curul en la Cámara de Diputados.

Los diputados de representación proporcional se distribuyen entre cinco circunscripciones electorales plurinominales que determina el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los candidatos a diputados, por este principio, no hacen una campaña propia, sino que simplemente cada partido político incluye a determinadas personas en una lista que es publicada en los periódicos de circulación nacional y, dependiendo del número de curules asignadas por mayoría relativa y a la votación total que obtenga el partido, obtiene la curul.

Por otro lado, para ser candidato a diputado es necesario cubrir los siguientes requisitos señalados por el artículo 55 de la Constitución de 1917 vigente:

1. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
2. Tener veintidós años de edad, cumplidos el día de la elección;⁶²
3. Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con una residencia de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección. Si se trata de un candidato plurinominal, se requiere ser originario de alguna entidad federativa que integre la determinada circunscripción, o vecino de ella con una residencia de más de seis meses a la fecha en que se realice la elección;
4. No estar en servicio activo o en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito en donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de la misma;
5. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia,⁶³ a menos de que se separe definitivamente, en el primer caso, noventa días antes de la elección y, en el segundo caso, dos años antes.
6. No ser ministro de algún culto religioso; y
7. No estar comprendidos en las incapacidades del artículo 59 constitucional, relativo a la prohibición de la reelección consecutiva o inmediata. Al respecto, por cada diputado habrá un suplente, y la duración en el cargo será de tres años pero, después de que hubiesen transcurrido tres años de haber ejercido el cargo de diputado, éste podrá presentarse nuevamente como candidato del mismo partido político o de otro con lo cual sí se permite la reelección, pero de forma mediata.

Con relación a la prohibición de la reelección consecutiva, su antecedente constitucional es la Constitución de Cádiz de 1812, así como la Constitución de 1814. La Constitución de 1824 hasta el texto original de la Constitución de 1917 permitieron la reelección inmediata hasta 1932. Sin embargo, en 1933 se prohíbe la misma a través de una reforma al artículo 59. Reforma producto de la Convención del entonces Partido Nacional Revolucionario de 1932, presentándose la iniciativa el 16 de noviembre y publicada la reforma en el Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1933.

En 1964 se inició la tendencia o propuesta para permitir la reelección consecutiva de diputados y senadores, para fortalecer el Congreso Mexicano⁶⁴, discusión que aún continúa.

⁶² En 1972, se reformó el artículo 55, en el sentido de disminuir la edad para ser diputado de 25 a 21 años. Cfr. Valadés, Diego. *El Poder Legislativo Mexicano*, Revista de estudios políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, número 10, 1978, p.35.

⁶³ Antes de la denominada reforma judicial de 1994-1995, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, que modificó el artículo 55, fracción V, se hacía mención a los "magistrados", término que cambió por el de "ministros". Así mismo, se estableció que, para ser diputado, el ministro de la Suprema Corte de Justicia debe separarse definitivamente no noventa días antes de la elección, sino dos años.

⁶⁴ Cfr. Barquín Álvarez, Manuel. *Comentario al artículo 59, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada, Porrúa, México, 1995, p. 675 y ss.

2.2.1. Derecho Comparado.

Desde el punto de vista del derecho comparado el sistema electoral y composición de la Cámara Baja, la Cámara de los comunes británica se integra por seiscientos cincuenta y un miembros, elegidos mediante sufragio universal, directo y secreto, así como a través del sistema de mayoría relativa a una vuelta. Para realizar lo anterior, el territorio del Reino Unido se encuentra dividido en seiscientos cincuenta y un circunscripciones, es decir, que se distribuirán seiscientos cincuenta y un asientos: quinientos veinticuatro para Inglaterra, treinta y ocho le corresponden a Gales, a Escocia, setenta y dos y para Irlanda del Norte diecisiete. Su duración en el cargo es de cinco años, excepto cuando se de la disolución anticipada del parlamento, situación que conduce a la realización de nuevas elecciones generales. Los requisitos para ser diputado en el Reino Unido son: ser súbdito británico o ciudadano de la República de Irlanda del Norte, pero en el segundo caso tener residencia en el Reino; así mismo tener más de 21 años de edad y cumplir con las exigencias de elegibilidad.

La cámara baja del Congreso norteamericano, la Cámara de representantes, está constituida por cuatrocientos treinta y cinco miembros, que son personas que representan al pueblo, electas de forma directa. Los escaños, asientos o curules se determinan de acuerdo al número de habitantes de los estados mediante el sistema de mayoría relativa. Su cargo dura dos años. Para ser candidato es necesario ser ciudadano norteamericano con cuando menos siete años con esa calidad, tener más de 25 años de edad y cubrir otros requisitos relativos a la residencia

La Asamblea Nacional francesa se encuentra integrada por cuatrocientos noventa y un diputados: diecisiete diputados son elegidos mediante el escrutinio uninominal mayoritario a una sola vuelta y cuatrocientos setenta y cuatro diputados son elegidos mediante escrutinio uninominal mayoritario a dos vueltas. En el segundo caso, en la primera vuelta se obtiene el escaño cuando se tiene la mayoría absoluta de la votación, en la segunda, se obtiene el asiento con la mayoría simple. El cargo de diputado, en ese país dura cinco años.

La Cámara de Diputados italiana se encuentra integrada por seiscientos treinta miembros: son elegidos mediante el sistema uninominal cuatrocientos setenta y cinco y por el proporcional: de lista, ciento cincuenta y cinco y de lista nacional, ciento cincuenta escaños. Su duración en el cargo, al igual que la anterior, es también de cinco años y la edad mínima que se requiere para ser diputado es de 25 años.

El Congreso de Diputados español, Cámara de representación popular, se integra por trescientos cincuenta diputados electos mediante el sistema de representación proporcional, en distritos legislativos relativamente pequeños y

la duración en el cargo será de cuatro años, salvo que se de la disolución anticipada de las Cámaras y se convoque a elecciones.⁶⁵

La Cámara de los comunes canadiense se integra por doscientos sesenta y cinco miembros electos popularmente, los cuales duran en el encargo cinco años excepto, como todo régimen de gobierno parlamentario, cuando ocurra la disolución anticipada de las Cámaras y se convoque a nuevas elecciones.⁶⁶

Por último, la Cámara de diputados chilena se encuentra integrada por ciento veinte diputados, electos mediante votación directa, los cuales durarán en su encargo cuatro años. Así mismo, los requisitos para ser diputado, en ese país, son: ser ciudadano con derecho a voto; tener por lo menos 21 años, haber cursado cuando menos la enseñanza media o equivalente; haber residido por lo menos durante tres años en el distrito para el cual se presenta como candidato y dos años cuando menos en la región a la que pertenezca el distrito.⁶⁷

2.3. Estructura y Composición de la Cámara de Senadores.

Actualmente la Cámara de Senadores se encuentra integrada de la siguiente manera: tres senadores por cada estado y el Distrito Federal, dos electos por el principio de mayoría relativa y uno se asignará a la primera minoría, treinta y dos senadores serán elegidos por el sistema de representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Su duración en el cargo será de seis años.⁶⁸

Por otro lado, cada senador tendrá un suplente —artículo 56 de la Constitución—, conforme al artículo 58 constitucional, podrán ser candidatos a senador aquellos que reúnan los requisitos para ser diputado, exceptuando la edad que será de veinticinco años. Este artículo nos remite al artículo 55 constitucional, el cual señala como requisitos los siguientes:

1. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
2. Tener veinticinco años de edad, cumplidos el día de la elección;
3. Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con una residencia de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección;
4. No estar en servicio activo en el Ejército ni tener mando en la policía o gendarmería en el distrito donde se realice la elección, cuando menos noventa días antes de ésta;

⁶⁵ Cfr. Publicaciones del Congreso de los Diputados. El Congreso de los Diputados, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Madrid, 1991, pp. 8 y 9.

⁶⁶ Cfr. Gamas Torruco, José. Regímenes Parlamentarios de Gobierno (Gran Bretaña, Canadá, Austria y Nueva Zelanda), UNAM, México, 1976, p. 87 y ss.

⁶⁷ Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto. El Sistema Constitucional Chileno, Dykison, Madrid, 1992, p. 309 y ss.

⁶⁸ Cfr. Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996.

5. No ser secretario o subsecretario de Estado, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos de que se separe definitivamente, en el primer caso, noventa días antes de la elección;
6. No ser ministro de algún culto religioso, y
7. No estar comprendidos en las incapacidades del artículo 59 constitucional, las cuales a grandes rasgos son: haber sido ya senador y postularse nuevamente como senador propietario o suplente para el período inmediato o, siendo suplente, haber ejercido ya el cargo en su legislatura y postularse en el período inmediato como propietario. Pero después de que transcurran seis años de haber ejercido el cargo de senador, podrá presentarse nuevamente como candidato del mismo partido o de otro; es decir, se permite la reelección inmediata, pero se prohíbe la consecutiva o inmediata, tema al que nos referiremos más adelante.

Por último, conforme al artículo 63 constitucional, párrafo primero, en relación con el 77, fracción IV, cuando el senador propietario no se presente se llamará a su suplente y si éste tampoco se presentase, se convocará a nuevas elecciones, pero únicamente la disposición se refiere a los elegidos por el sistema de mayoría relativa, sin embargo, a diferencia de la Cámara de Diputados, no existe disposición constitucional para cubrir las vacantes de los elegidos mediante el sistema de representación proporcional, por lo que es necesario una reforma constitucional en esta materia.

2.3.1. Derecho Comparado.

En la Cámara Alta británica, la Cámara de los Lores, el número de sus miembros es variable –mil a mil doscientos-, ya que estos pueden acceder a ella mediante distintos sistemas de designación; por ejemplo, en la mayoría de los casos hereditariamente, así como por designación real o por causa del cargo que tienen..

Al respecto, se ha intentado modificar su actual composición; por ejemplo, recientemente el Partido Liberal Demócrata propuso, en la campaña de 1992, la introducción de un gobierno regional para la misma, así como disminuir sus miembros, sin embargo existen sectores importantes –grupos religiosos, la nobleza y algunos miembros del gobierno- que no están de acuerdo, con lo cual no se ha materializado dicha tendencia, sino por el contrario, con el paso del tiempo, el número de sus miembros ha aumentado considerablemente en virtud de su actual sistema de designación. La duración en el cargo de los Lores es indefinida cuando se trata de pares del reino, excepto los de Irlanda. Para el caso de Lores espirituales, los mismos durarán en el cargo mientras duren sus funciones religiosas. En este orden de ideas, en 1937, se previó que un cierto número de ministros tenían que ser Lores, pero siempre estuvo prohibido que

el primer ministro proviniera de esta Cámara.⁶⁹

En cuanto a la Cámara Alta del Congreso norteamericano, es decir, el senado, sus miembros -cien- son electos mediante sufragio universal, pero por el sistema de mayoría relativa. Su cargo dura seis años, renovándose cada dos años por terceras partes. Para ser candidato a senador es necesario ser ciudadano norteamericano -con una antigüedad de nueve años-; tener más de treinta años de edad, así como cubrir los requisitos de residencia que se establezcan en el estado correspondiente.⁷⁰

El senado del parlamento francés tiene una integración que, desde 1976, varía, ya que ésta depende del aumento de la población francesa, actualmente son aproximadamente trescientos quince o más. Los senadores son elegidos por universal indirecto; es decir, se toman en cuenta las colectividades territoriales de la República, así como la colectividad de los franceses que residan en el extranjero. El sistema electoral, para dicha Cámara, varía dependiendo del número de senadores que se elijan para cada departamento; por ejemplo, cuando se elijan menos de cinco senadores, se utilizará el escrutinio mayoritario a dos vueltas, pero si se trata de elegir a cinco o más senadores, se aplica la representación proporcional. El cargo de senador dura nueve años, renovándose el senado por tercios cada tres años.⁷¹

En Italia, la Cámara de los Senadores de la República se integra por trescientos quince miembros, de los cuales cierto número de senadores son elegidos y otros son de carácter vitalicio. Los primeros se eligen a través de un sistema mixto, cuya duración en el cargo es de cinco años y la edad mínima que se requiere para ocupar el cargo es de cuarenta años; los segundos podrán ser tanto ex Presidentes de la República como personalidades destacadas en el ambiente cultural, social o económico, pero con méritos y nombrados por el Presidente de la República.

Respecto del senado de las Cortes Generales Españolas, éste es una Cámara de representación territorial, es decir, se integra sobre la base de las provincias: cuatro senadores para cada una; pero en segundo término, a las Comunidades autónomas les corresponderá un senador para cada una de ellas y un senador por cada millón de habitantes de su territorio correspondiente. Así el senado se integrará, aproximadamente, con doscientos cuarenta y ocho senadores. La duración en el cargo es de cuatro años, salvo que se dé la disolución anticipada de las Cámaras y se convoque a elecciones.

⁶⁹ Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel. Los Regímenes Políticos Contemporáneos, Tecnos, Madrid, 1983, 3ª ed., p. 301 y ss.

⁷⁰ Cfr. Cruz Ferrer, Juan de la. El Control Parlamentario de la Administración en el Sistema Constitucional Norteamericano, I Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, Congreso de Diputados, 1985, vol. II, pp. 984 y 985.

⁷¹ Cfr. Jiménez de Parga, Op. cit., pp. 11 y ss.

El senado del Parlamento canadiense se integra por ciento dos miembros, pero pueden ser hasta ciento diez senadores como máximo si así lo considera el primer ministro. Dichos senadores son designados casi de forma vitalicia, porque pueden estar en él desde la fecha en que los designan hasta cuando cumplan setenta y cinco años de edad, quien los nombra es el gobernador general con previa opinión del primer ministro. De tal forma, no se da la elección directa para dicha Cámara Alta, sin embargo, existe la tendencia de cambiar esta situación.

Por último, la Cámara Alta del Congreso Nacional chileno, el senado, para su integración tiene varios sistemas; primero el voto popular, segundo el de designación, ya que intervienen la Corte Suprema, el Consejo de Seguridad Nacional y el presidente de la República y, por último, se designan senadores en razón del cargo. En relación con este último supuesto, los ex presidentes de la República, por propio derecho, pueden ser senadores. En cuanto a la elección popular, se consideran las trece regiones en las que está dividido Chile, dos para cada una de las cuatro primeras regiones, así como para las regiones VI, XI y XII, mientras que serán cuatro senadores para las regiones V, metropolitana y VII, VIII, IX y X. De tal forma, mediante este sistema, son elegidos treinta y ocho senadores. En el segundo supuesto, es decir, el de designación, la Corte Suprema elige a tres senadores, dos de ellos ex ministros de la misma y un ex Contralor General de la República. El Consejo de Seguridad Nacional elige a cuatro senadores por mayoría: un ex Presidente de la República designa a dos senadores: uno de los que⁷² necesariamente tiene que ser rector de una Universidad Estatal o reconocida por el estado y el otro, ex Ministro de Estado.

Por lo anterior el senado chileno está integrado por cuarenta y siete senadores fijos en total, sin embargo, por la redacción del artículo 45, inciso a), en donde se menciona que podrán pertenecer a ella los ex presidentes de la República, desconocemos la integración actual. La duración en el cargo es de ocho años, tanto por elección como por designación, con excepción de los ex presidentes de la República, ya que su cargo es vitalicio, siempre y cuando no hubiesen sido declarados culpables penal o políticamente. El senado se renueva parcialmente cada cuatro años y los requisitos para ser senador, mediante del sistema de elección popular, son: tener la edad mínima de cuarenta años; contar cuando menos con educación secundaria o su equivalente; tener derecho a sufragio y haber residido cuando menos dos años en la región. Además, podrán reelegirse de manera indefinida. Los otros senadores, elegidos mediante distinto sistema, no necesitan cubrir o satisfacer los anteriores requisitos.

⁷² Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto. Op. cit. p. 309 y ss.

2.4. Comentarios y Conclusiones.

A grandes rasgos, el bicameralismo tiene diversas finalidades entre las que destacan equilibrar la fuerza del ejecutivo y del Congreso; moderar los impulsos de los parlamentarios en cuanto a que éstos aprueben la legislación de forma prematura e irresponsable; permitir que se descubran los posibles errores de la Cámara de origen en esta función; dejar un tiempo para la reflexión; estimular la vigilancia; facilitar una discusión más amplia; y, si hay un conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras permitir que la otra Cámara actúe como mediadora; también permite que ambas Cámaras se complementen; se legitime la institución representativa en la medida en que se tiene una voluntad popular más completa; y por último, se dota a esta institución deliberativa de una estructura interna que le permite realizar mejor sus funciones.

El bicameralismo en otros países siempre ha estado presente en el origen, desarrollo y situación actual de la institución representativa de la mayoría de los estados europeos y americanos.

En cuanto a los inconvenientes del sistema bicameral se ha considerado que es imperfecto, desigual o diferencial en aquellos países que tienen un régimen parlamentario, ya que la Cámara Baja tiene mayores facultades que la Cámara Alta, por eso, se ha buscado el aumento de poderes de la última,⁷³ así como el cambio en el sistema de designación de sus miembros como es el caso, por ejemplo del senado español y, en menor grado de la Cámara de los Lores británica. La excepción a dicha regla es Italia, ya que en este país existe un bicameralismo calificado como perfecto o fuerte, debido a que las dos Cámaras tienen las mismas facultades, por lo que podemos aplicar, para este caso, la afirmación de Santaolalla. "a mayor democracia mayor similitud"⁷⁴ entre ambas Cámaras. En los países con régimen presidencial, las Cámaras Altas tienen más facultades de control y mayor importancia; por ejemplo en México, constitucionalmente, la Cámara de Senadores tiene más facultades de control sobre los miembros del gobierno que la Cámara de diputados, sin embargo, su deficiencia radicaba en la excesiva representación del partido mayoritario, que la reforma del 22 de agosto de 1996 tiende a atenuar.⁷⁵

Como otras diferencias entre una Cámara y otra, generalmente la Cámara Alta está integrada por un número menor de miembros que la Baja, la duración en el cargo, en la primera, es mayor, los líderes parlamentarios de ésta última gozan de más independencia en relación con sus partidos políticos que los de la

⁷³ Cfr. Santaolalla, Fernando. Op. cit. p. 59.

⁷⁴ Idem p. 61.

⁷⁵ Cfr. Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996 que reforma, entre otros, el artículo 56 Constitucional.

Cámara Baja; y la edad mínima que se requiere para ocupar el cargo es menor en la Baja.

Como una especie de práctica parlamentaria que se está dando, la Cámara Alta se ocupa de lo particular y concreto.

En relación con la reelección consecutiva, y con la que estamos de acuerdo, se argumenta que la misma facilitaría la profesionalización de los parlamentarios, fortalecería las actividades legislativas y de control del gobierno a cargo del Congreso, se contaría con auténticos parlamentarios, se daría seguimiento a las agendas legislativas, se contaría con cuerpos estables de legisladores y los parlamentarios estarían incentivados por ocupar nuevamente el cargo, con lo cual éstos desarrollarían mejor su trabajo y atenderían mejor al cuerpo electoral⁷⁶,

Ya que este último sería quien decidiría, a través de la elección, que una determinada persona ocupase nuevamente un escaño, con lo cual operaría la denominada responsabilidad política "difusa"⁷⁷, entendida como aquella posibilidad de sanción mediata de efectos indirectos que, por un lado, se manifiesta en los ciudadanos, responsabilizando a los miembros del Congreso e, incluso, influenciando y modificando sus posiciones políticas. Con lo cual, los diputados y senadores se sentirían responsables frente a los ciudadanos, en cuanto a que se les podría imputar acciones y, de una forma indirecta, como si los cesaran al no permitir nuevamente fuesen parlamentarios.

Así tendríamos configurada la afirmación que no hay acción política sin responsabilidad.

El último argumento es el que consideramos como el más importante, porque al final de cuentas, es la ciudadanía quien emite la decisión, es decir, en cierta forma, retomando las palabras de reyes Heróles, "el pueblo dirá si son o no diputados"⁷⁸ en una elección, pero también dirá si fueron o no legisladores en una segunda elección consecutiva o inmediata.

En relación a la no reelección consecutiva de los parlamentarios, México, Costa Rica y Ecuador son los únicos países que consagran este principio, mientras que los demás sí permiten la reelección consecutiva por la necesidad de una carrera política y como fundamento de la organización del Poder Legislativo,

⁷⁶ Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, UNAM, México, 2º ed., 1995, pp.174-183.

⁷⁷ Manzella, Andrea. *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987, p. 365. La autora menciona que existe una responsabilidad no institucionalizada a la que denomina "responsabilidad política difusa".

⁷⁸ Moreno Urriegas, María de los Angeles. *El Poder Legislativo y el Proyecto Nacional*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, número 26, 1994, p. 52, citando a don Jesús Reyes Heróles.

por ejemplo Argentina, Bolivia, Canadá, Colombia, Chile, España, El Salvador,, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Inglaterra, Italia, Paraguay, Perú, etcétera.⁷⁹

Por otro lado, conforme al artículo 63 constitucional, párrafo primero, en relación al 77, fracción IV, cuando el diputado propietario no se presente, se llamará a su suplente y, si éste tampoco se presentase, se convocará a nuevas elecciones, pero únicamente la disposición se refiere a los elegidos por el sistema de mayoría relativa, y no opera para los de representación proporcional. En este último caso, por disposición constitucional, las vacantes deberán ser cubiertas por los candidatos del mismo partido, que sigan de la lista regional respectiva.

3. INELEGIBILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE LOS PARLAMENTARIOS.

3.1 Inelegibilidades de los Parlamentarios.

La inelegibilidad significa la falta de calidad o capacidad legal para obtener un cargo por elección,⁸⁰ aunque el término también se puede aplicar respecto de los nombramientos o designaciones, por ejemplo, de secretarios de Estado, de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados, entre otros.

En nuestro país conforme a los artículos 55 y 59 Constitucionales son causas de inelegibilidad para ocupar el cargo de parlamentario las siguientes:

1. No ser ciudadano mexicano por nacimiento y en ejercicio de sus derechos;
2. No cumplir con la edad requerida el día de la elección;
3. Haber sido secretario o subsecretario de estado, militar federal en servicio activo o tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se realice la elección noventa días antes de la misma;
4. Haber sido Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dos años antes de la elección;
5. Ser ministro de algún culto religioso;

⁷⁹ Cfr. Michel Narváez, Jesús. reelección legislativa, Tabú, México, 1995, pp. 311 y 312.

⁸⁰ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Espasa Calpe, Madrid, 1992, 38ª ed., ts. I y II, pp. 798 y 1,161.

6. Haber sido Secretario de Gobierno del Estado, Magistrado o Juez Federal o del Estado, noventa días antes de la elección;
7. No ser originario del Estado en donde se haga la elección, o vecino de él con una residencia menor de seis meses anteriores a la fecha de la elección;
8. Que hayan sido diputados en la legislatura federal anterior a la que quieran ser en la legislatura inmediata de la Cámara de Diputados, y
9. Que hayan sido senadores en la legislatura federal anterior y lo quieran ser en la legislatura inmediata de la Cámara de Senadores.

3.2. Incompatibilidades de los Parlamentarios.

Las incompatibilidades, para la Real Academia Española, son la tacha legal para ejercer una función determinada, o para ejercer dos o más cargos a la vez.⁸¹ Sin embargo, creemos que para la aplicación de este término en el ámbito parlamentario, la primera parte de la definición hace referencia a lo que entendemos por inelegibilidad parlamentaria, a la que ya hemos referido, mientras que la segunda parte, propiamente a la incompatibilidad.

La incompatibilidad parlamentaria, ha evolucionado de manera radical desde sus orígenes como instrumento de la más rígida separación entre los poderes hasta la actual tendencia, generalizada en todos o casi todos los países del mundo, de ser una institución encaminada a garantizar a la independencia del Parlamento no tanto frente al Poder Ejecutivo, frente al Gobierno, cuanto frente a los grandes poderes sociales ocultos en las modernas sociedades industriales: los grandes consorcios financieros y las corporaciones industriales privadas. El centro de gravedad de la incompatibilidad se ha trasladado desde el original garantía de un ideal de libertad, en la línea de Montesquieu que decía que: "Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, porque es de temer que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo".

La incompatibilidad nace como medio de defender la independencia del Parlamento en el marco de un sistema de estricta separación de poderes, su significado variará enormemente: de garantía de la separación de poderes a instrumento para evitar la invasión burocrática de las Cámaras primero y finalmente como instituto destinado a separar lo más radicalmente posible Política y Administración.

⁸¹ Cfr. *Ibidem*, t. II, p. 1,153.

En México, las incompatibilidades, son el impedimento que tienen los diputados y senadores en el ejercicio de sus funciones para ejercer otro cargo público del Estado o de la Federación, sin licencia previa de la Cámara respectiva, o en el caso en que esté en receso el Congreso, de la Comisión Permanente. Si se otorga una licencia previa al parlamentario que la solicita, ésta le permite dejar su cargo temporalmente y ocupar el otro, con lo cual se obliga al diputado o al senador a optar por uno u el otro empleo. Si se incumple el requisito de solicitar la previa licencia, se sancionará con la pérdida de la condición de parlamentario.

La norma que regula las incompatibilidades en México es el artículo 62 constitucional del que se desprende que, tanto el diputado como el senador, ya sean propietarios o suplentes, en el ejercicio de sus funciones, no pueden desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales perciba un sueldo o remuneración, sin licencia previa de la Cámara respectiva o, a partir de 1984, de la Comisión Permanente; licencia que a diferencia de los otros poderes (Ejecutivo y Judicial), es por tiempo indefinido. Si ocupan dicha comisión o empleo sin la existencia de una licencia, quedarán separados definitivamente del cargo parlamentario; sin embargo, si la solicitan, y se les otorga, quedarán separados pero de manera temporal y, además no disfrutarán de las prerrogativas parlamentarias.⁸² En cualquier momento pueden volver a ocupar su escaño y nuevamente gozar de las prerrogativas.

Por otro lado, los diputados y senadores, sin licencia previa, en el ejercicio del encargo sí pueden desempeñar otras actividades remuneradas siempre que no dependan económicamente del gobierno de los estados o de la Federación; es decir, las relativas a la actividad mercantil, industrial o profesional, así como las no retribuidas económicamente.⁸³

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos no regula el otorgamiento de licencias en ninguno de sus artículos, mientras que la segunda parte del artículo 48 del Reglamento Interior del Congreso General podría aplicarse a este tipo de licencia de referencia, puesto que su redacción permite suponer su generalidad respecto de todo tipo de licencias.

Nos referimos a la regla que dispone que se podrán otorgar licencias cuando más a la cuarta parte de la Cámara. Rodríguez Lozano ha señalado que el objetivo de esta disposición es asegurar el funcionamiento del Congreso de la Unión; no restarle importancia y seriedad a la función representativa y evitar la desintegración de las Cámaras. Sin embargo, señala este mismo autor que

⁸² Si éste se separa del cargo, no tendrá como privilegio la inviolabilidad por las opiniones ni tampoco protección si comete un delito, a menos de que su nuevo cargo sea de los señalados en el artículo 111 constitucional.

⁸³ Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalfá. Comentario al artículo 62, Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Porrúa, Cámara de Diputados, México, 1994, t. VII, pp. 379-381.

esta regla ha sido frecuentemente violada en la práctica, puesto que el Poder Ejecutivo suele atraer a cargos de la Administración Pública Federal a legisladores en un número mayor del permitido por el mencionado artículo 48 del citado reglamento.⁸⁴

3.2.1. Derecho Comparado.

En Inglaterra, país con régimen parlamentario, los diputados de la Cámara de los Comunes pueden ser al mismo tiempo ministros del gobierno con remuneración, sin embargo, se les reduce el salario parlamentario.

La Constitución italiana establece la incompatibilidad del cargo parlamentario; por ejemplo, con el de miembro de la Corte Constitucional o del Consejo Superior de la magistratura; los cargos públicos o privados de designación gubernamental; cargos en los entes subsidiados; las actividades financieras, pero existen otras incompatibilidades señaladas en la ley y las que establece la jurisprudencia.⁸⁵

En España, son actividades incompatibles con el cargo de parlamentario, incluso, las que sean remuneradas (actividad mercantil, industrial o profesional, es decir, las correspondientes a la iniciativa privada (exceptuándose, como todo régimen parlamentario, los cargos dentro del gobierno.

En Chile, los parlamentarios, según el artículo 55 constitucional, no podrán desempeñar, con todo cargo remunerado de cualquiera de los órganos del estado, incluyendo los municipios, entidades fiscales autónomas y empresas del Estado. Así mismo, estos no podrán ocupar empleos como personal docente o comisiones de igual carácter. Al respecto, es necesario aclarar que los candidatos a diputado o senador, antes de la elección en la que hubiesen sido postulados, sí podrán desempeñar cualquiera de los cargos antes señalados, pero sólo hasta el momento en que el tribunal Calificador los declare electos, ya que en ese momento cesarán en sus actividades que se consideren incompatibles. Sin embargo, existe, una excepción que se desprende del artículo 55, párrafo tercero: los dos ex ministros de la Corte Suprema, electos por la misma, y el ex ministro de Estado designado por el presidente de la república tendrán derecho a elegir entre el cargo de senador y la actividad o cargo incompatible.

⁸⁴ Rodríguez Lozano, Amador. *Incompatibilidad y Licencias Parlamentarias*, en *Armario Jurídico*, vol. IX, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1982, pp. 651-655.

⁸⁵ Cfr. Tosi, Silvano.O. cit. p. 53.

Otros países que regulan las incompatibilidades son, por ejemplo, Bolivia (empleo público o de empresa que negocie con el estado) y Colombia (cargo público o privado).⁸⁶

4. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARLAMENTARIOS.

4.1. Contenido.

Cabe destacar actualmente no existe ningún ordenamiento vigente donde se agrupen todos los deberes y atribuciones de los legisladores mexicanos, creemos que esto ha provocado que los diputados y senadores aprendan más por experiencia y práctica, que por análisis y estudio.

Después de hacer un análisis minucioso encontramos los siguientes derechos y obligaciones de los Legisladores en sus Cámaras:

a) En la Constitución General de la República:

- 1.- Concurrir a las sesiones (Artículos 63 y 64).
- 2.- Garantía de libertad de expresión de acuerdo a la corriente ideológica que represente (Artículo 70).
- 3.- Derecho de iniciar leyes o decretos sujetándose a los trámites establecidos en el Reglamento de Debates (Artículo 71).

b) En la ley Orgánica del Congreso General

- 4.- No ejecución de mandamientos judiciales o administrativos sobre las personas o bien de los diputados o senadores en el interior de los recintos parlamentarios (Artículo 14)
- 5.- Solicitar certificaciones a la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara (Artículo 29 inciso "ñ").
- 6.- Derecho para formar o pertenecerá un grupo parlamentario según la afiliación de su partido (Artículo 31 párrafo II).
- 7.- Derecho de no pertenecer a ningún grupo parlamentario, sin que se pierda el carácter de diputado (Artículo 31, párrafo III).

⁸⁶ Cfr. Santaolalla, Fernando. Op. cit. pp. 114 y 115.

8.- Formar parte de un máximo de tres comisiones ordinarias, también llamadas dictamen Legislativo (Artículo 47).

9.- Dar su voto en los asuntos que se debaten en comisiones y en el caso de disentir poder expresar su parecer a través de un "voto particular" que deberá a ser por escrito (Artículo 56 fracción II y 88 del Reglamento) .

c) En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

10.- Principio de no reelección a los Presidentes y Vicepresidentes de la Mesa Directiva para los mismos cargos durante las sesiones de todo un año (Artículo 15)

11.- Derecho de los miembros de la Cámara a reclamar resolución a trámite de algún negocio al Presidente, siempre y cuando no haya mediado votación en el mismo y se adhieran a su reclamación dos miembros presentes (Artículo 22).

12.- Petición de remoción del Presidente de la Mesa Directiva por la inobservancia del Reglamento (Artículo 22).

13.- Moción para realizar sesiones secretas extraordinarias (Artículo 32).

14.- Obligación de guardar confidencialmente los asuntos de una sesión secreta por instrucciones del Presidente de la Cámara (Artículo 34).

15.- Dar su voto para constituir una sesión permanente (Artículo 41).

16.- Asistir a todas las sesiones desde el principio hasta el fin (Artículo 45).

17.- Presentarse a las sesiones con la decencia que exigen las altas funciones encargadas (Artículo 45).

18.- En sesiones de apertura y toma de Protesta del titular del Ejecutivo presentarse en traje de calle, de preferencia de color negro (Artículo 46).

19.- Aviso al Presidente de la Cámara por escrito o de palabra para ausentarse hasta por tres días de las sesiones por indisposición o grave motivo (Artículo 47).

20.- Solicitar licencia a la Cámara respectiva por indisposición, motivo grave o ausencia de más de tres días (Artículo 47 y 48).

21.- Derecho de iniciativa de ley y de proposiciones que no tengan este carácter (Artículo 55 y 58).

22.- Derecho de petición para atender casos de urgente u obvia resolución (Artículo 59).

23.- Abstención de votar algún asunto en Comisiones por tener interés personal sobre él (Artículo 82).

24.- Responsabilidad sobre los expedientes que pasen a su estudio de los Presidentes de Comisión (Artículo 83).

25.- Asistir a las reuniones de la Comisión (es) a la que pertenezcan durante el receso del Congreso (Artículo 85).

26.- Avisar a la Cámara respectiva en períodos de receso cuando se ausente de la capital sede del Poder Legislativo (Artículo 85).

27.- Derecho a recibir atenciones y consideraciones necesarias al entrevistarse con algún funcionario público, previa encomienda de alguna Comisión (Artículo 90).

28.- Asistencia a las reuniones de otras Comisiones de las que no forme parte, pudiendo solicitar la palabra pero no teniendo voto (Artículo 92).

29.- Pedir la palabra al Presidente de la Cámara, pasando a formar parte de la lista de oradores para hablar en pro o en contra en cualquier discusión (Artículo 96).

30.- Limitación para intervenir en solo dos ocasiones sobre el mismo asunto. La excepción a este precepto, otorga el derecho a los miembros de la comisión al autor (es) de un dictamen (Artículo 100).

31.- Derecho para que en la discusión sin estar anotando en la lista de oradores pida la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales (Artículo 102).

32.- Derecho para no ser interrumpido cuando haga uso de la palabra , a menos que sea para una moción de orden (Artículo 104).

33.- Derecho de petición para verificar el quórum durante el curso de la sesión (Artículo 106).

34.- Derecho de petición para que la Comisiones fundamenten su dictamen al iniciarse un debate (Artículo 108).

35.- Derecho de moción suspensiva a alguna discusión (Artículo 109).

36.- Petición para la lectura de algún documento que ilustre un debate (Artículo 113).

37.- Dar su voto en los asuntos que se debaten, ya sea nominal, económica o por cédula (Artículos 146, 147, 149 y 153).

38.- Petición para que se realicen votaciones nominales apoyada por otros cinco legisladores (Artículo 148).

39.- Petición para que en alguna votación económica se encuentren los votos (Artículo 151).

40.- Prohibición de salir del salón de sesiones mientras se realiza la votación (Artículo 162).

41.- En el ceremonial de las sesión a la que asista el Presidente de la República, los miembros del Congreso deberán ponerse en pie al entrar y salir del recinto el titular del Ejecutivo (Artículo 186).

42.- Presentación de moción para remover al Tesorero de la Cámara con plena justificación (Artículo 201).

43.- Prohibición a Legisladores de entrar al salón de sesiones armados (Artículo 214).

CAPITULO TERCERO. PRERROGATIVAS DEL CONGRESO DE LA UNION.

1. CONCEPTO.

Las prerrogativas del Congreso de la Unión para Fernando Santaolalla se traducen en una serie de “poderes y facultades relativos a su régimen interno, que aseguran su independencia y autonomía frente a otros poderes y órganos. Mal podría hablarse de esa primacía del poder legislativo si punto tan importante como su vida interna pudiese ser condicionado por decisiones de otros órganos, a los que el primero tiene la misión de dirigir y controlar. De ahí que, lejos de constituir un régimen de regalías o de arbitrarias franquicias, las prerrogativas sirvan para garantizar la independencia y autonomía de las Cámaras.”⁸⁷

Para el autor Berlín Valenzuela, la prerrogativa implica una atribución de alguno de los poderes del Estado en orden a su ejercicio o a las relaciones con los demás.⁸⁸

Para la Doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave las prerrogativas del Congreso de la Unión son “aquellos privilegios o atribuciones que constitucionalmente se le conceden en cuanto a su régimen interno, para que goce de éstos en relación a otros órganos del Estado –Ejecutivo y Judicial -, con el propósito de garantizar su autonomía e independencia frente a los mismos.”⁸⁹

De tal forma, las prerrogativas del Congreso de la Unión son, retomando la clasificación que hace Santaolalla respecto de las Cortes Generales españolas:

- a) Autonomía Reglamentaria.
- b) Autonomía de Gobierno Interno.
- c) Autonomía Financiera y Presupuestaria.
- d) Autonomía de Organización y Administración.

Mismas las anteriores que se desarrollarán en los siguientes puntos del presente capítulo.

⁸⁷ Santaolalla, Fernando. Op. cit. p.41.

⁸⁸ Berlín Valenzuela, Francisco. Op cit. p. 303.

⁸⁹ Pedroza de la Lave, Susana Thalía. Op. cit. p. 64.

2. AUTONOMÍA REGLAMENTARIA.

2.1. Concepto.

El multicitado autor español Fernando Santaolalla refiere que la Autonomía Reglamentaria es el "poder de autonormación interna a través de los reglamentos parlamentarios, es decir aquella que reconoce a cada Cámara la facultad de establecer su propio reglamento, que de esta forma puede organizar su procedimiento interno con entera libertad"⁹⁰

2.2. Consideración Introductoria.

El segundo párrafo del artículo 70 de la Constitución de 1917 vigente, adicionado el 1º de diciembre de 1977, faculta al Congreso para expedir una ley que regule su estructura y funcionamiento internos, que no podrá ser vetada ni promulgada por el Presidente de la República, de tal forma, será sólo el Congreso quien realice el procedimiento para la creación de dicha ley.

Con esta reforma de 1977, se dio mayor autonomía funcional al Congreso Mexicano, con lo cual éste expidió el 23 de mayo de 1979 la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo del mismo año y, más adelante, el 20 de julio de 1994 expidió la Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y finalmente la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 3 de septiembre de 1999, la cual integra y organiza lo relativo al Congreso de la Unión; a la Cámara de Diputados; a la Cámara de Senadores; Mesas Directivas; Grupos Parlamentarios; Juntas de Coordinación Política, Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; Comisiones y Comités; Secretaría; Servicio Civil de Carrera, Comisión Permanente; y Difusión e Información de las Actividades del Congreso. Contempla, de manera escasa y a diferencia de otros países la presencia de los medios de comunicación, sin embargo, en la práctica parlamentaria, dichos medios siempre tienen acceso a las Cámaras y, en ocasiones, permanecen en éstas aunque se declare secreta la sesión.

Por otro lado, respecto del Reglamento Interior del Congreso, el artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente, señala que se seguirá aplicando en lo que no se oponga a la misma, sin embargo es necesario mencionar que dicho reglamento, que es el tercero, sí fue sancionado y promulgado por el Presidente de la República

⁹⁰ Cfr. Santaolalla, Fernando. Op cit. p. 41.

sustituto, Abelardo Rodríguez, con base en el artículo 89 fracción I constitucional, por lo que podemos desprender que el mismo pasó a la aprobación o no del presidente, con la posibilidad de ser vetado.

Lo anterior significa que de 1917 a 1977, incluso antes, el Congreso Mexicano no tenía, como privilegio de cualquier institución representativa, autonomía reglamentaria a pesar de que, desde que se promulgó la Constitución de 1917, el artículo 77, fracción III, cuyo antecedente es la reforma de 1874, faculta a cada una de las Cámaras para hacer su Reglamento Interior.

2.3 Estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados y de Senadores⁹¹ en:

2.3.1 Mesas Directivas.

2.3.1.1. Su importancia y naturaleza.

La Mesa Directiva de cada una de las Cámaras es un cuerpo colegiado, integrado por parlamentarios electos por mayoría de votos de su respectiva Cámara. Es el órgano rector del pleno de la asamblea deliberativa, lo que implica el ejercicio de funciones de diversa naturaleza; por ejemplo, de coordinación, moderación, de aplicación de sanciones, de gobierno e información.

La Mesa Directiva tiene por objeto la conducción de los trabajos parlamentarios, que incluyen actividades dentro y fuera del recinto, antes o después de las sesiones. Su ámbito de actuación es administrativo y en menor grado político.

2.3.1.2. Integración.

La primera Mesa Directiva en ambas Cámaras se constituye en la sesión constitutiva de cada Cámara el 29 de agosto del año de la elección.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se integra por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios electos por las dos terceras partes de los miembros presentes quienes podrán ser reelectos.

La Mesa Directiva de la de la Cámara de Senadores se integra por un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los miembros presentes, quienes podrán ser reelectos.

⁹¹ Cfr. Artículos 14 al 108 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de septiembre de 1999.

2.3.1.3. Funciones.

En cuanto a las funciones de la Mesa Directiva en cada Cámara, es necesario tener en cuenta que para hablar de éstas es tratar de atribuciones que en su conjunto realizan quienes presiden la institución representativa – presidentes y vicepresidentes - y las personas que lo auxilian – secretarios -.

Las actividades de la Mesa Directiva en sesiones se inician con la lectura, por parte de la secretaría, del orden del día que puede ser complementado por quien presida dicha mesa. Dentro de los puntos que deben tratarse, la secretaría dará cuenta de la cartera de asuntos. Una vez fijados, dará inicio la discusión conforme a las listas elaboradas por el presidente de la Mesa Directiva, con el nombre de los individuos que pidan la palabra a favor y en contra; en este caso, se consideran las siguientes actuaciones:

1. Cuando la participación de los parlamentarios es copiosa, el presidente, en el momento en que lo juzgue conveniente, nombrará a los que han hecho uso de la palabra y a los que la tienen pedida con el objeto de inducir al pleno a reflexionar si el asunto se ha discutido suficientemente, y;
2. Si la intervención de los miembros de la Cámara es mínima, una vez que se hayan agotado los oradores, el presidente de la Mesa Directiva mandará inquirir si el asunto está lo suficientemente tratado. Si la respuesta es afirmativa, se procederá a votar; pero, si éste no es el caso, se permitirá después repetir la pregunta. Dentro de las discusiones, el presidente puede permitir la interrupción del orador u oradores cuando otro miembro solicite una moción de orden a causa de que el orador vierta injurias, se aparte del tema, infrinja el reglamento o cuando algún otro parlamentario quiera ilustrar la discusión.

El presidente, motu proprio o por moción suspensiva interpuesta por algún miembro de la Cámara, podrá suspender las sesiones a causa de haberse superado el tiempo de sesión fijado por el Reglamento Interior del Congreso, dar preferencia a otro asunto, o por graves desórdenes internos en la Cámara o por falta de quórum.

Para la realización de votaciones nominales, la Presidencia es el lugar de referencia, ya que éstas inician de su lado derecho y el presidente será el último en votar. En votaciones económicas, nombrará a cuatro escrutadores para que cuenten los votos y después recibirá la suma de estos y, en votaciones por cédula, depositará en una urna los documentos que le entreguen y posteriormente certificará el contenido de los votos.

Después de las sesiones, el presidente debe firmar las resoluciones que hayan emitido y en su momento, participar en nombre de la Cámara en las ceremonias en las que intervengan las titulares de los Poderes de la Unión.

El presidente tiene funciones dirigidas al óptimo desarrollo de los trabajos camerales, por ejemplo, requerir a los faltistas para que asistan, declarar la renuncia tácita del parlamentario ausente durante diez días consecutivos sin causa justificada ni licencia previa, mandar llamar al suplente, solicitar el auxilio de la fuerza pública para preservar la inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios y, autorizar las licencias pedidas por los legisladores para separarse del cargo.

Por lo que hace a la secretaría, tiene las siguientes obligaciones: preguntar, a petición del presidente, si el asunto está lo suficientemente discutido, leer los documentos que ilustren la discusión y pasar lista para verificar el quórum. En el momento de las votaciones, debe cumplir con diversas actividades de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento, dar lectura a las adiciones o las modificaciones propuestas a los proyectos de ley o decreto, en las votaciones nominales, anotará el nombre de quienes votan y el sentido en que lo hacen, en las votaciones económicas, verificará el número de votos, y en las votaciones por cédula, un secretario dará lectura al documento, otro anotará el nombre de los votados y los dos secretarios restantes constatarán el sentido de los votos, harán la suma de los mismos y publicarán el resultado.

La secretaría, al igual que la presidencia, desarrolla dentro de las sesiones funciones orgánicas, por ejemplo, verificar la legal elaboración de las actas de sesiones, es decir, escritas, firmadas e insertadas en el libro correspondiente. Por último, lleva el libro de leyes y decretos, vigila la impresión y distribución del Diario de los Debates y forma las resoluciones. Lo anterior, en relación con los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69 y 70 de la Ley Orgánica del Congreso Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

2.3.2. Grupos Parlamentarios.

2.3.2.1 Importancia y Naturaleza.

El grupo parlamentario, fracción parlamentaria o grupo político, es el conjunto de diputados o de senadores que se encuentran relacionados entre sí por su afiliación partidaria o por su vinculación política, el cual ejerce influencia en las Cámaras del Congreso de la Unión⁹². En México, los grupos parlamentarios fueron regulados por la Constitución a partir de 1977, por lo que, la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios se encuentra en el artículo 70, al establecer que éstos se determinarán por el vínculo con un partido político, al respecto se señala que los parlamentarios de la Cámara de Diputados podrán agruparse con base en su afiliación partidaria, pero de hecho, también lo hacen

⁹² Pedroza de la Llave Susana Thalia. El Congreso de la Unión. Integración y Regualación, Op. Cit. p. 186.

los senadores tal y como sí lo contempla la Ley Orgánica del Congreso en su artículo 72.

2.3.2.2. Integración.

De conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General, tanto en la Cámara de Diputados, como en la de Senadores, se integran por lo menos con 5 parlamentarios pertenecientes a la misma afiliación partidista y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con presencia en la Cámara que corresponda.

Los partidos políticos se tendrán por constituidos como grupos parlamentarios, siempre y cuando entreguen la siguiente documentación: acta en que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes; las normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los estatutos del partido político en el que militen y; nombre del parlamentario que haya sido designado como coordinador del grupo parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.

2.3.2.3. Funciones.

A través de los grupos parlamentarios en general, se establece el orden del día; la manera en que se realizarán las intervenciones en los debates; el horario de las actividades parlamentarias, y la designación de los miembros de las comisiones, entre otros⁹³.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General, en la apertura del primer período de sesiones ordinarias (1 de septiembre), un legislador, representando a su partido político, grupo parlamentario o fracción parlamentaria podrá intervenir antes de que el Presidente de la República rinda su informe. Asimismo, los grupos parlamentarios, a partir de 1996, están facultados para proponer al consejero presidente y a ocho consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, pero será la Cámara de Diputados o, en sus recesos la Comisión Permanente quien apruebe los nombramientos con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Y para integrar la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, se tomará en cuenta la necesidad de que estén representadas todas las fracciones parlamentarias, por último, éstas tienen derecho a tomar asiento en las curules que les correspondan, así como el disfrute de espacios dentro de los edificios destinados para la realización de las sesiones.

⁹³ Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Op cit. p. 188.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

El coordinador de cada grupo parlamentario, promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, también comunica a la Mesa Directiva, las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo, con el objeto de mantener los datos actualizados.

2.3.3. Junta de Coordinación Política.

2.3.3.1. Importancia y Naturaleza.

Este cuerpo colegiado en una figura novedosa que aparece con la Ley de 1999, su naturaleza la encontramos en la Ley Orgánica del Congreso en su artículo 33 que dispone que: "La Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por lo tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de aportar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden".

2.3.3.2. Integración.

En la Cámara de Diputados, se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario, y en la Cámara de Senadores, se integran con los coordinadores de los grupos parlamentarios y adicionalmente con dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por si mismo, constituya la primera minoría de la legislatura.

Será presidente de la Junta de Coordinación Política en cada Cámara por el término de una legislatura, el coordinador del grupo parlamentario que, por si mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta,

2.3.3.3. Funciones.

La Junta de Coordinación Política en cada Cámara tiene las siguientes atribuciones: impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma; proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los parlamentarios que integrarán la Comisión Permanente; elaborar el programa legislativo de cada período de sesiones, el

calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con las Mesas Directivas, o con su Presidente, para dichos efectos; proponer al Presidente de la Mesa Directiva a los parlamentarios que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional; y las demás que se deriven de la Ley Orgánica del Congreso y de su Reglamento.

2.3.4 Comisiones.

2.3.4.1 Importancia y naturaleza.

Son aquellas corporaciones de parlamentarios, que tienen por objeto el despacho de los diversos negocios y la realización de las funciones propias de la institución representativa, el número de comisiones, podrá aumentar o disminuir de acuerdo a las necesidades de la institución, si embargo, se considera que por su misma naturaleza, algunas comisiones aunque con distintos nombres deben invariablemente estar presentes durante varias legislaturas.

Las comisiones pueden clasificarse de acuerdo a los siguientes criterios; primero, por su creación: por ministerio de ley y por acuerdo del pleno; segundo, por su permanencia, para toda la legislatura (ordinarias, especiales o transitorias) en tanto se resuelve el objeto por el cual fueron creadas; tercero, por la materia que conocen: administrativas, de gobierno cameral, de funcionamiento interno, de estudio y consulta respecto al régimen y prácticas parlamentarias, de investigación, jurisdiccionales y; cuarto, por el número de integrantes (determinado, determinable e indeterminado).

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento, las Cámaras pueden aumentar, disminuir o subdividir el número de las comisiones que tanto la ley como el reglamento tienen contempladas, en consecuencia, el "tipo de comisiones es muy variable en cada Asamblea Legislativa, pues está determinado por varios factores de orden histórico, sociológico, político y cultural"⁹⁴. Pero aún así existen ciertas comisiones que, por su naturaleza o regulación, no dejan de existir por el simple acuerdo del pleno, por ejemplo la de Gobernación.

Las comisiones, en cuanto a su tiempo de duración, se distinguen en:

1. Comisiones permanentes u ordinarias. En la Cámara de Diputados, los integrantes de las mismas son designados por el término de un año, con

⁹⁴ Moreno Collado, Jorge. Las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados. Revista de la Administración Pública, INAP, México, núm. 92, agosto de 1996, p. 153.

excepción de los integrantes de las Comisiones de Régimen Interno y Concertación Política, de Dictamen Legislativo y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. En la Cámara de Senadores, los nombramientos duran toda la legislatura, y los integrantes de la Comisión Permanente, para un receso del Congreso.

2. Comisiones especiales o transitorias. En ambas Cámaras son de investigación y jurisdiccionales; las primeras se crean para conocer el funcionamiento de la administración Pública Paraestatal, aunque de hecho también para cualquier asunto de interés público, y las segundas conocen sobre la probable responsabilidad de los servidores públicos.

Respecto a la materia que conocen, existen los siguientes tipos de comisiones:

1. Administrativas o administrativistas. Tienen por objeto de estudio una materia de la administración pública; así tenemos a la de agricultura, ganadería y desarrollo rural, comercio, fomento industrial, comunicaciones y transportes, educación pública, cultura, ciencia y tecnología, medio ambiente, recursos naturales y pesca, trabajo y previsión social, entre otras.
2. De gobierno cameral. En la Cámara de Diputados, son la comisión de gobernación población y seguridad pública.
3. De funcionamiento interno. En la Cámara de Diputados, la Comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias.
4. De estudio y consulta respecto al régimen y prácticas parlamentarias, la comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias.

2.3.4.2. Integración.

La integración de las Comisiones se realiza principalmente conforme a tres principios, el primero, de proporcionalidad o dependiendo del número total de parlamentarios por cada fracción parlamentaria, el segundo, de pluralidad o cuidando de que se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios y, el tercero, de oportunidad política; por ejemplo, la mayoría concede a la oposición la preeminencia en comisiones que legitimarán las decisiones del gobierno y de la mayoría parlamentaria.

En cuanto a las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, éstas se constituyen durante el primer mes del ejercicio de la Legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma, ningún diputado pertenecerá a más de dos de ellas, para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y a las de investigación.

Por lo que hace a las comisiones ordinarias en la Cámara de Senadores, éstas se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, tendrán

hasta quince miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma, ningún senador pertenecerá a más de cuatro de ellas.

Para la integración de las comisiones en ambas cámaras, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en las Cámaras y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones. Al efecto, los grupos parlamentarios formularán los planteamientos que estimen pertinentes.

Al plantear la integración de las comisiones, las Juntas de Coordinación Política propondrán también a quienes deban integrar sus juntas directivas, al hacerlo, cuidarán que su propuesta incorpore a los parlamentarios pertenecientes a los distintos partidos políticos, de tal forma que refleje la proporción que representen en el Pleno.

Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar a ellas por causa justificada debidamente comunicada y autorizada por el Presidente de la comisión correspondiente.

Los grupos parlamentarios tendrán, en todo tiempo, el derecho de solicitar cambios en la adscripción de sus integrantes ante las comisiones por causa justificada. El coordinador del grupo parlamentario respectivo hará la solicitud de sustitución definitiva o por el período de sesiones y el receso subsecuente a la Junta de Coordinación Política, con el objeto de que ésta lo plantee, por conducto de la Mesa Directiva, al Pleno de la Cámara que corresponda. Durante los recesos, el Presidente de la Cámara podrá acordar la sustitución, con carácter provisional, previa solicitud de la Junta.

Las Comisiones contarán para el desempeño de sus tareas, con el espacio físico necesario para su trabajo y para la celebración de sus reuniones plenarias, por conducto de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios de cada Cámara y contarán con el apoyo técnico de carácter jurídico que sea pertinente para la formulación de proyectos de dictamen de informes, así como para el levantamiento y registro de las actas de sus reuniones. En todo caso, las comisiones ordinarias contarán con un Secretario Técnico.

Cabe señalar que por las tareas que realicen los parlamentarios como integrantes de las comisiones, no hay ninguna retribución alguna.

Actualmente las Comisiones Ordinarias en la Cámara de Diputados son las siguientes:

- a) Agricultura, Ganadería,
- b) Desarrollo Rural,

82

- aa) Población, Fronteras y Asuntos Migratorios,
- bb) Presupuesto y Cuenta Pública,
- cc) Puntos Constitucionales y Sistema Federal,
- dd) Radio, Televisión y Cinematografía,
- ee) Recursos Hidráulicos,
- ff) Reforma Agraria,
- gg) Reglamentos y Prácticas Parlamentarias,
- hh) Relaciones Exteriores,
- ii) Salud,
- jj) Seguridad Social,
- kk) Trabajo y Previsión Social,
- ll) Turismo, y
- mm) Vigilancia.

Y en la Cámara de Senadores, son las siguientes:

- a) Administración,
- b) Agricultura, Ganadería,
- c) Desarrollo Rural,
- d) Vivienda,
- e) Distrito Federal,

83

- f) Asuntos Indígenas,
- g) Biblioteca y Asuntos Editoriales,
- h) Comercio y Fomento Industrial,
- i) Comunicaciones y Transportes,
- j) Defensa Nacional,
- k) Derechos Humanos,
- l) Desarrollo Social,
- m) Distrito Federal,
- n) Educación,
- o) Cultura,
- p) Ciencia,
- q) Tecnología,
- r) Desarrollo Municipal,
- s) Energía,
- t) Equidad y Género,
- u) Estudios Legislativos,
- v) Fortalecimiento del Federalismo,
- w) Gobernación,
- x) Hacienda y Crédito Público,
- y) Juventud y Deporte,
- z) Jurisdiccional,
- aa) Justicia,
- bb) Marina,
- cc) Medalla Belisario Domínguez,
- dd) Medio Ambiente y Recursos Naturales,
- ee) Pesca,
- ff) Población, Fronteras y Asuntos Migratorios,
- gg) Puntos Constitucionales,
- hh) Radio, Televisión y Cinematografía,
- ii) Recursos Hidráulicos,
- jj) Reforma Agraria,
- kk) Reglamentos y Prácticas Parlamentarias,
- ll) Relaciones exteriores,
- mm) Salud,
- nn) Seguridad Social,
- oo) Trabajo y Previsión Social, y
- pp) Turismo, y
- qq) Vigilancia.

Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las comisiones de la otra cámara para expeditar el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes, dicha conferencia de comisiones debe celebrarse con la anticipación necesaria que permita la adecuada resolución del asunto que las convoca.

También, las comisiones pueden para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que les encomienden, entrevistarse con los servidores públicos, quienes están obligados a guardar a los parlamentarios las consideraciones debidas.

2.3.4.3. Funciones.

Tanto para la descripción como para la explicación de las actividades de las comisiones habrá que tomar en cuenta lo señalado por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente, por su Reglamento y por la legislación especializada, por ejemplo, la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores públicos, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, Ley sobre la Celebración de Tratados, Ley de Amnistía, Leyes de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, Ley General de Deuda Pública, etc. ya que si consideramos que las comisiones ordinarias ejercen sus funciones de acuerdo a su denominación que se encuentra en correspondencia con las materias de la Administración Pública Federal, habrá que atender a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, a la Ley General de Bienes Nacionales y así sucesivamente ubicar a cada una de las comisiones dentro del ámbito de competencia de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, por lo que hace a sus funciones propiamente dichas, el Reglamento Interior del Congreso, enuncia el supuesto general de cinco días, sin puntualizar si serán hábiles o naturales, para que las comisiones estudien y dictaminen los negocios que les remite de acuerdo a su competencia la Mesa Directiva de su Cámara. Cabe señalar que, si el asunto es urgente, deben reunirse los miembros de la Comisión en días no comprendidos en el período ordinario de sesiones, es decir, de descanso habitual (sábados, domingos y días festivos). Por lo anterior, se genera incertidumbre cuando los asuntos no son urgentes, si tomamos en cuenta que los días hábiles para los parlamentarios son mínimos, ya que éstos sesionan generalmente en pleno tres veces a la semana y durante cuatro horas, y en realidad no todos están presentes en la sesión, sino en el momento de la votación.

El tiempo genérico de cinco días puede ampliarse a petición de la comisión dictaminadora, siempre que lo solicite la Mesa Directiva de su cámara. De manera paralela, la Constitución en el artículo 72, inciso I, fija un tiempo de un mes para que se dictamine sobre una iniciativa, pero éste se dirige, en primera instancia, al autor de la iniciativa facultándolo a presentarla en la otra Cámara y, de manera tangencial, debe significar una sanción a la cámara para que deje de conocer el asunto. Para evitar dicha sanción, y por antonomasia, dirigir eficientemente los trabajos camerales, el presidente de la Mesa Directiva debe estar atento al trabajo de las comisiones.

Los comisiones ordinarias, durante los recesos del Congreso, tienen la obligación circunstancial, mas no necesaria de trabajar sobre los asuntos de su competencia, e s decir, que este deber surge a partir de dos situaciones de realización incierta que, al no presentarse, no hacen surgir la obligación

El primer supuesto se origina con los negocios recibidos durante el período ordinario de sesiones, que no se hayan estudiado o concluido ni emitido su respectivo dictamen. Se deberá dar seguimiento durante el receso, de acuerdo al plazo genérico de cinco días o su ampliación, según acuerde el presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente a partir de los razonamientos expuestos por la comisión dictaminadora.

El segundo supuesto se presenta cuando la Comisión Permanente, a través de su presidente, remite a las comisiones los negocios que se presentan durante el receso, de acuerdo a su materia de competencia, sobre los cuales éstas deben estudiar y dictaminar.

En cuanto a la forma en que se desenvuelven los trabajos de las comisiones, habrá que considerar las destacadas e importantes funciones del presidente de la Comisión que, en primer término, se erige como coordinador con la posibilidad de establecerse como líder de la comisión. Entre sus facultades destaca, por ejemplo, convocar a los miembros de la comisión a reuniones para despachar los asuntos de la comisión a reuniones para despachar los asuntos de su incumbencia. Merece la pena aclarar las circunstancias de cómo se puede presentar dicha convocatoria, primero, a partir del conocimiento que tenga el presidente de la comisión de un asunto, éste debe convocar motu proprio a los miembros de la comisión, y segundo, precedida del acuerdo de la mayoría de los integrantes de la comisión, el presidente recordará el acuerdo de la fecha de convocatoria.

El presidente de la comisión es responsable de los expedientes que le turne el presidente de la cámara o el presidente de la Comisión Permanente. También en votaciones con empate, tiene voto de calidad. Es representante de la comisión, por ejemplo, para solicitar de las dependencias, entidades públicas, instituciones u organismos principalmente de la Administración Pública Federal información, documentos, archivos o la comparecencia de funcionarios públicos y presentar una queja al Presidente de la República ante la negativa de dichos funcionarios (artículos 77, fracción II y 93 de la Constitución).

Las comisiones, para el conocimiento de los negocios de su competencia, cuentan con facultades que a su vez es necesario entender como deberes. Por una parte, existe la prerrogativa de solicitar documentos e informes a los funcionarios públicos de la Administración Pública Federal y la obligación de éstos de proporcionarlos, siempre que no se trate de asuntos que deben conservarse en secreto. Respecto, a este último punto, sería conveniente en

México especificar de uno en uno los temas que serían guardados en sigilo, para terminar con la incertidumbre, vaguedad y relativismo que causa una enunciación así. Tal listado sí se presenta, por ejemplo en España en la denominada Ley de Secretos Oficiales de 1978, que regula la facultad de las Cámaras para conocer siempre de las informaciones sobre materias reservadas o secretas.⁹⁵

Antes de iniciar el estudio de cualquier negocio, los miembros de la comisión deben comunicar al presidente de su cámara o al de la Comisión Permanente si tienen un interés particular sobre el asunto, para que éste último nombre a quienes los sustituyan exclusivamente en el despacho del negocio en cuestión.

En el análisis de los asuntos, en la mayoría de las ocasiones, la comisión se reúne sin la presencia de personas ajenas a la institución representativa, es decir, que generalmente la reunión se realiza con los miembros de la comisión y de otros parlamentarios de forma individual, o de forma colectiva, a través de la comisión correlativa de la otra cámara simplemente para que una informe a la otra y, con menor frecuencia, asisten funcionarios públicos.

La Ley Orgánica del Congreso General prescribe que las comisiones, por acuerdo de la mayoría de sus miembros, tendrán reuniones de información pero, si hacemos una interpretación con ayuda del reglamento y adoptando una posición de pragmatismo político, concluiré que no necesariamente se reunirán todos los integrantes de la comisión para informar respecto del avance de sus trabajos, ya que con uno de los integrantes de la comisión que informe será suficiente.

Para emitir un dictamen, sería necesario que la comisión considere, además del conocimiento especializado sobre la materia, un cuidadoso manejo de los instrumentos óptimos para legislar:

En primer término el lenguaje, atendiendo a criterios de claridad, concisión y brevedad. Para ello, habrá que redactar con apropiado uso de la sintaxis y precisar con definiciones prescriptivas el sentido semántico de las palabras para evitar indeterminaciones.

El segundo instrumento es la estructura lógica del proyecto, aquí tiene que atenderse a la armonía con las demás normas jurídicas, es decir, evitar las contradicciones y que en las remisiones a otras normas se puntualicen los casos en que se aplican supletoriamente o por analogía.

⁹⁵ Cfr. Sáiz Moreno, Fernando. *Secreto e Información en el Derecho Público, Estudios sobre la Constitución Española*, Civitas, Madrid, 1991, t. III, pp. 2951 y 2976.

En tercer lugar, sería necesario tres grupos de asesores comunes para todos los miembros del Congreso Mexicano de consulta obligatoria. El primer grupo debería poseer conocimientos sólidos sobre filosofía del derecho, filosofía política y economía. El segundo grupo se integraría por especialistas en lenguaje y gramática, por último, el tercer grupo, amplios conocedores del derecho positivo mexicano en general.

Por último, el cuarto instrumento podría ser el uso de personal, programas y equipo de informática con el objeto, primero, de mantener bajo control la actualización de las normas jurídicas relacionadas con las que lleguen a crear, modificar, adicionar o abrogar; segundo, facilitar la búsqueda de repeticiones, contradicciones y remisiones y, tercero economizar en tiempo de legislación costos pecuniarios o económicos a los sujetos que se aplica la norma.

En atención a los anteriores planteamientos, el procedimiento por el cual se llega a la formulación del dictamen debe contener una parte expositiva donde se plasmen los objetos y hechos concretos que se hayan considerado, las reflexiones y finalmente las conclusiones que, en este caso, serán los objetivos que se pretendan alcanzar.

En la tesitura de las metas, la segunda parte es el proyecto de ley o decreto, es decir, las proposiciones claras, breves y sencillas, que es necesario ubicar en orden lógico y formal.

El dictamen debe ser aprobado por mayoría de votos de los miembros de la comisión. En caso de empate, el presidente de la misma cuenta con voto de calidad. Se podrá a su vez, a su vez, emitir un voto particular, es decir, exponer consideraciones propias respecto de una determinación adoptada por la mayoría. Posteriormente, se mandará a imprimir lo aprobado por la mayoría y el voto particular, para hacerlos circular al resto de los miembros de la cámara.

En términos reglamentarios, no existe la obligación ineludible para que las comisiones de dictamen expongan, en sesiones del pleno de la cámara, los elementos y razonamientos que les sirvieron para llegar al dictamen. Sin embargo, surge esta obligación bajo dos supuestos: el primero, a petición de cualquier miembro de la Cámara, y segundo, cuando nadie pida la palabra en contra del dictamen.

Independientemente de la exposición a que se hizo mención, los miembros de la comisión pueden intervenir más de dos veces, el sentido en que lo harán en función de cómo hayan votado, además en los artículos con más de una proposición, la comisión que dictaminó debe señalar cada una de éstas.

2.3.5. Comisión Permanente.

2.3.5.1. Importancia y Naturaleza.

Su importancia radica en su naturaleza, como órgano que es del Congreso de la Unión para que durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Comisión Permanente es un órgano que pertenece al Congreso de la Unión, cuya función es suplirlo en su totalidad o en alguna de sus Cámaras durante sus recesos. Dicho órgano realiza diversas actividades, por ejemplo, administrativas, de control, presupuestarias, representativas, electorales, entre otras, con excepción, para algunos de la función legislativa.⁹⁶ Sin embargo en una clasificación más amplia de lo que debe entenderse por proceso legislativo, éste no se circunscribe únicamente a normas de carácter general y abstracto, sino que comprende normas de carácter particular, concretas y dirigidas a individuos determinados, es decir, a la creación de decretos, por lo que la Comisión Permanente sí realiza una función legislativa.

2.3.5.2. Integración.

La Comisión Permanente se integra con 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.

En el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, o de éstos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales, con auxilio de dos Secretarios de su elección, a fin de integrar la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, para lo cual se nombrará por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios, de estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

El Presidente y el Vicepresidente serán elegidos para un período de receso, entre los diputados, y para el período siguiente entre los senadores.

⁹⁶ Cfr. , Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, México, 1983, t. II, p. 155

Llevada a cabo la elección de la Mesa Directiva, los electos tomarán desde luego posesión de sus cargos, y el Presidente declarará instalada la Comisión Permanente comunicándolo a quien así corresponda.

2.3.5.3. Funciones.

Constitucionalmente de conformidad con el artículo 78, la Comisión Permanente, tiene asignadas expresamente algunas tareas, mismas que a continuación se transcriben:

“Artículo 78..... la Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento par a el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;
- II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones;
- IV. Acordar por sí o a propuesta del ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes. la convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;
- V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal,
- VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;
- VII. Ratificar los nombramientos que el presidente haga de Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás Jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y
- VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.”

Ahora bien, los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a una de las Cámaras y que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnarán a las comisiones relativas de la cámara que corresponda.

Cuando se trate de iniciativas de ley o de decretos, se imprimirán y se ordenará su inserción en el Diario de los debates, se remitirán para su conocimiento a los diputados o senadores, según el caso, y se turnarán a las comisiones de la cámara a que vayan dirigidas.

La Comisión Permanente adopta sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes y podrá tener hasta tres comisiones para el despacho de los negocios de su competencia.

2.4. Conclusiones.

Primera: Por lo que hace a las Mesas Directivas, encontramos que para su funcionamiento recogen algunos principios básicos de derecho parlamentario como lo son:

1. La conducción rotativa de las sesiones entre el presidente y los vicepresidentes. Si consideramos que los vicepresidentes son miembros de los diversos grupos parlamentarios no sólo es una rotación de forma, sino además de gobierno, pues permite a la oposición introducir temas importantes que la mayoría ha olvidado por descuido, ignorancia o de manera voluntaria, y requerir a los parlamentarios ausentes e imponer sanciones. En caso de cualquier inasistencia injustificada, se da la disminución de la dieta. De no asistir durante diez días consecutivos, sin licencia o causa justificada, declarará la renuncia tácita para el período que transcurre, entre otras.
2. Otro principio es, la composición plural de los secretarios, lo cual es importante como garantía de legitimidad tanto en las votaciones nominales y económicas como en las realizadas por cédula o electrónicas. En las primeras se llevará la cuenta de quienes votan, el sentido en el que lo hacen, la suma de los mismos, la lectura de los resultados, y finalmente, su publicación. En las votaciones económicas quienes hayan computado los votos presentarán los resultados al presidente. En cuanto a las votaciones por cédula, se debe dar lectura al nombre de las personas votadas, anotarlos y hacer la suma de votos que hayan recibido.
3. Dar trámite a la intervención de las distintas corrientes políticas en actos de proyección nacional. A pesar de las prácticas usos y legislación de la materia, así como de los medios de institución representativa mexicana, es casi nula la transmisión íntegra y directa por los medios de comunicación o de difusión de las comparecientes de los funcionarios públicos y, en general, de las sesiones. En este sentido, se ha regulado y se lleva a la práctica la intervención discreta de quince minutos de un legislador por cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso, previa al informe del Presidente de la República que es transmitido en cadena nacional por radio y televisión. Lo anterior sucede en la apertura del primer período ordinario de sesiones, en tanto que, para el segundo período ordinario de sesiones, también habrá una intervención discreta de quince minutos de un legislador por cada uno de los grupos parlamentarios, pero aquí es más discreta la

difusión, pues no se transmite por cadena nacional. El objeto de este tipo de participación es fijar la posición de la fracción parlamentaria respecto del período de sesiones ordinarias que se inicia.

4. Preservar la libertad de las deliberaciones, la efectividad del trabajo legislativo y la aplicación imparcial de la legislación de la materia y acuerdos aprobados por el Pleno. La libertad en las deliberaciones significa que no se debe interrumpir a ningún orador aun cuando critique a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus funciones. Sin embargo, todo orador debe abstenerse de infringir el derecho parlamentario positivo o injuriar a cualquier persona o corporación.

Segunda: No se considera conveniente la regulación conjunta, tanto de la cámara de diputados y la cámara de senadores, ya que son cámaras distintas, tienen diversos propósitos, facultades exclusivas, distintas estructuras internas, funcionamiento, integración, requisitos de elegibilidad, por lo que es necesario la existencia de un reglamento para la cámara de diputados y uno para la cámara de senadores, en los que se precisen sus atribuciones propias y exclusivas, se establezcan y refuercen los actos de control sobre el gobierno, se determinen los derechos de la mayoría y minoría parlamentarias, así como el orden y disciplina, programación de las tareas y, sobre todo, se determinen usos y prácticas parlamentarias ya existentes, entre otros. Así la regulación vigente es obsoleta y, además, impide el desarrollo y fortalecimiento del Congreso, sobre todo porque es una regulación que data de 1934. Además, tenemos que tomar en cuenta que el artículo 77, fracción III, así como el artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso faculta a cada cámara para hacer el Reglamento Interior de la misma, de tal manera, el Congreso tendría una total autonomía reglamentaria.

Tercera: Por lo que hace a las comisiones, la Ley Orgánica del Congreso General establece que las comisiones ordinarias son en su gran mayoría de dictamen legislativo, cuando lo más saludable para un Estado es el control entre funcionarios de uno y otro poder, por lo que las comisiones deberían ser preferentemente de vigilancia sin dejar de ser de dictamen legislativo.

Cuarta: En cuanto al número y tipo de comisiones es muy variable en cada Asamblea Legislativa, pues está determinado por factores de orden histórico, sociológico, político y cultural, pero aún así existen ciertas comisiones que, por su naturaleza o regulación, no dejan de existir por el simple acuerdo del pleno; por ejemplo, la de Hacienda y Crédito Público, la de Relaciones Exteriores y la de Gobernación.

Quinta: La importancia de los grupos o fracciones parlamentarias radica en ser considerados como formas de organización que realizan tareas propias de la Cámara, coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo, garantizan libre

expresión de las corrientes ideológicas representadas y facilitan la participación de los parlamentarios en sus diversas actividades, por lo que es conclusión los grupos parlamentarios pueden ser considerados como importantes órganos de apoyo de la institución representativa.

3. AUTONOMIA DE GOBIERNO INERNO.

3.1 *Concepto.*

Para el autor Fernando Santaolalla López, ésta prerrogativa “asegura que los órganos rectores internos del Congreso se deban a su exclusiva voluntad, dispone que las Cámaras eligen a sus respectivos presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Se asegura así que estos órganos rectores estén en manos de personas con la confianza de aquellos a quienes deben dirigir, impidiendo que puedan instrumentarse al servicio de otros poderes.”⁹⁷

Para la Doctora Susana Thalía Pedroza, ésta prerrogativa implica “que los órganos internos del Congreso de la Unión estén integrados por personas que ellas mismas designen”.⁹⁸

3.2 *Consideración Introductoria.*

Dentro de la organización interna del Congreso de la Unión se encuentran órganos encargados de dirigir la actividad parlamentaria, que se encuentran regulados en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, misma que crea los órganos que se encargarán de guiar, conducir, o bien, dicho en términos más políticos, mantener la gobernabilidad de las cámaras, procurando que exista respeto entre los adversarios, acuerdo para sus decisiones y labor legislativa más fructífera.

3.3 *Modalidades.*

3.3.1. *Artículo 77, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

El artículo 77, fracción tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a cada cámara para que nombren los empleados de sus secretarías, al establecer de manera textual lo siguiente:

⁹⁷ Santaolalla, Fernando. Op cit. pp. 41 y 42.

⁹⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. El Congreso de la Unión. Integración y Regulación, Op cit. p. 66.

“Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

III. Nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el Reglamento Interior de la misma.”

Por lo anterior, tenemos que constitucionalmente, las Cámaras del Congreso, están facultadas para auto designar a los parlamentarios que integrarán a sus Secretarías, por lo que debemos entender con esto que las referidas Cámaras del Congreso de la Unión, pueden nombrar al personal de cada uno de sus Organos Internos, con independencia de los otros poderes.

3.3.2. Artículo 78 Constitucional.

Éste artículo, también hace alusión a la prerrogativa de gobierno interno, en este caso de la Comisión Permanente, facultando a los miembros de cada cámara para que nombren a los miembros de la referida Comisión, disponiendo textualmente lo siguiente:

“Artículo 78. durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. para cada titular las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio un sustituto...”

En términos del artículo antes transcrito, resulta que a cada cámara le corresponde nombrar a los miembros que integrarán la Comisión Permanente, es decir a la Cámara de Diputados le corresponde nombrar a 19 parlamentarios, mientras que a la de Senadores 18.

3.3.3. Artículo 74, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (derogada).

A manera de comentario, cabe mencionar que este artículo disponía la facultad de la Cámara de Diputados para nombrar a los jefes y demás empleados de la oficina de la Contaduría Mayor de Hacienda, sin embargo, dicha fracción fue derogada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de julio de 1999.

3.3.4. Las establecidas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que hace a la Cámara de Diputados, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone, la creación de varios órganos de gobierno interno para la misma, que le permiten el óptimo desempeño de sus

funciones, mismos que a continuación se enlistan destacando que en la integración de los mismos, son los diputados quienes intervienen.

- a) Mesa de Decanos;
- b) Mesa Directiva de la Cámara de Diputados;
- c) Grupos Parlamentarios;
- d) Junta de Coordinación Política;
- e) Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- f) Comisiones;
- g) Comités; y
- h) Secretaría General.

Mientras que la Cámara de Senadores cuenta con:

- a) Mesa de Decanos;
- b) Mesa Directiva;
- c) Grupos Parlamentarios;
- d) Junta de Coordinación Política;
- e) Comisiones;
- f) Secretaría General de Servicios Parlamentarios; y
- g) Secretaría General de Servicios Administrativos.

3.4. Conclusiones.

Unica: tratándose de ésta prerrogativa, la única variante corresponde a que ambas cámaras presentan diferencias notorias, por lo que hace a los órganos internos con que cuentan, pero sobre todo en el número de miembros que los integran, lo anterior queda demostrado, de la lectura que se realice al inciso 2.3. del presente capítulo, por lo que confirma la idea de la necesidad de crear un Reglamento Interno para cada Cámara a fin de no tener que regular de manera conjunta las prácticas parlamentarias que se presentan en cada una y que finalmente son diferentes.

4. AUTONOMÍA FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA.

4.1. Concepto.

La autonomía financiera y presupuestaria, implica la facultad para cada una de las Cámaras del Congreso para aprobar autónomamente su presupuesto, sí como para administrar sus propios fondos.

4.2. Consideración Introductoria.

Las cámaras no podrían realizar sus funciones si no contasen con recursos económicos determinados, de tal forma que el artículo 77, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, les otorga autonomía financiera y presupuestaria a cada una de las Cámaras, ya que estas podrán dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

De otra forma mal podrían los cuerpos representativos ejercer sus funciones constitucionales si en este extremo estuviesen sujetos a la voluntad de los órganos que formalmente les están sometidos. Además las cámaras difícilmente podrían controlar y fiscalizar al Gobierno y a la Administración Pública si no contasen con los recursos materiales y financieros precisos. Una limitación o dependencia en este aspecto les colocaría bajo la voluntad de estas otras instancias llamadas precisamente a ser controladas por aquellas. Como suprema institución estatal, corresponde a las Cámaras legislativas determinar el volumen de ingresos necesarios para ejercer sus tareas, al no haber instancia superior, es impensable otra forma de fijar su presupuesto.

4.3 Modalidades.

4.3.1 De su presupuesto; fundamento, competencia y procedimiento.

El fundamento para que ambas cámaras del Congreso de la Unión puedan ejercer plenamente una autonomía financiera y presupuestaria, lo encontramos como ya se dijo en el artículo 77, fracción I de nuestra Constitución Política que a la letra dice:

“Artículo 77. Cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.”

Ahora bien, por lo que hace a la Cámara de Diputados, ésta cuenta con una Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros que se encarga por disposición del Presidente de la Junta de Coordinación Política de elaborar el presupuesto anual de la cámara y cuenta también con autorización para reunirse cada mes con el fin de recibir un informe del tesorero sobre el estado que guardan las finanzas de la cámara. Respecto de la Cámara de Senadores, existe una Comisión Ordinaria que se encarga de hacer el presupuesto anual de la misma.

Tanto a la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros como a la Comisión de Administración se les fija la obligación de dar cuenta

trimestralmente, durante los períodos ordinarios, a la cámara del ejercicio del presupuesto, y durante los recesos a la Comisión Permanente.

Una vez que tienen realizado el que será el presupuesto anual, éste será sometido a discusión y aprobación de la cámara correspondiente para que más adelante por conducto del presidente de cada Cámara, los presupuestos de egresos se entreguen al Ejecutivo para que los incorpore en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este orden de ideas, cada cámara cuenta con una Tesorería, a la que le corresponde: recibir de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes al presupuesto de egresos, aplicar los acuerdos de las Mesas Directivas relativos a la aplicación de partidas del presupuesto de egresos de cada cámara, hacer los pagos de dietas y sueldos de los parlamentarios y de los servidores públicos de las cámaras y finalmente opinar sobre los asuntos financieros de las cámaras.

Cada cámara cuenta también con su propia Contraloría Interna, la cual tiene a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de cada cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deben presentarle un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la cámara les otorgue.

Debe mencionarse que la Junta de Coordinación Política de cada cámara es quien se encarga de acordar la asignación de recursos a los Grupos Parlamentarios, disponiendo adicionalmente para éstos, una cantidad mensual fija y otra variable, en función del número de diputados que los conforman.

4.3.2. Asignación económica de los parlamentarios.

La asignación económica tiene sustento en el principio de justicia distributiva da "dar a cada quien lo que se le debe", que es recogido por el artículo 36 fracción IV constitucional, que establece la obligación de desempeñar cargos de elección popular, por ejemplo, el de diputado o senador, "que en ningún caso serán gratuitos". De tal forma que si el representante popular realiza su trabajo, es justo que reciba como contraprestación un pago, que en el ámbito del derecho parlamentario se conoce con el nombre de "dieta".

La justificación de la asignación económica, no se agota con lo anterior, sino que ésta debe ser proporcional a las obligaciones y responsabilidades del cargo. Con frecuencia es cuestionado el monto de la dieta, porque son los mismos parlamentarios quienes la determinan, situación que se traduce en un subjetivismo, ya que pueden tender a sobrevalorar el trabajo de dichos funcionarios, sin embargo, es importante el autogobierno de la legislatura para determinar las mismas.

De conformidad con el artículo 127 Constitucional, la asignación económica debe ser:

“Artículo 127. El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos de la federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.”

Por lo anterior, la asignación económica debe ser “determinada anual y equitativamente” en el Presupuesto de Egresos de la Federación, hecho que reviste de transparencia a la remuneración de nuestros legisladores, sin embargo, todo queda en buena intención ya que en los recientes Presupuestos de Egresos de la Federación no figura, de manera específica, la dieta de los diputados y senadores. Aún más los asuntos de carácter económico de las Cámaras son tratados en sesión secreta, por lo creo que esto no tiene razón de ser en una sociedad abierta que reclama claridad en el manejo de los recursos.

Es oportuno distinguir como se integra la asignación económica de los parlamentarios mexicanos,. Por asignación económica no sólo se entienden las dietas o la remuneración, sino además algunas prestaciones en especie, es decir, la remuneración de los legisladores mexicanos no incluye gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones ni prestaciones en especie, sino que la dieta es exclusivamente la remuneración diaria.

Además en relación con este tema, el artículo 64 constitucional, establece que:

“Artículo 64. Los Diputados y Senadores que no concurran a una sesión sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día que falten”.

Así mismo nos es preciso afirmar que la asignación económica, comprende entonces, por ejemplo, gastos en especie y en dinero para el desempeño de funciones de investigación de las comisiones de la Cámara, pues no están dirigidas a individuos, sino a actividades.

4.4. Conclusiones.

Primera: Considero importante la determinación de dietas importantes, a efecto de que alejen a los parlamentarios de pretensiones económicas y de influencias ajenas a la institución representativa.

Segunda: Hace falta que la partida que corresponde a la dieta que es asignada a los parlamentarios, se determine de manera específica en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

5. AUTONOMÍA PARA SU ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN.

5.1. *Concepto.*

Para el autor Fernando de Santaolalla López ésta autonomía implica: adoptar las medidas necesarias que den cumplimiento a su Reglamento , en la finalidad de hacerlo más efectivo⁹⁹.

Este tipo de autonomía se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de su Reglamento.

5.2. *Consideración Introductoria.*

Las disposiciones legales antes citadas, establecen potestades disciplinarias sobre los miembros de las cámaras, para hacerles cumplir sus obligaciones constitucionales y reglamentarias, revelándose así la autonomía de las cámaras en este punto.

La autonomía organizativa también se manifiesta en materia de personal y contractual, tradicionalmente esta autonomía en se traducía en la inmunidad de los actos dictados en la misma, que quedaban exentos de un posible control jurisdiccional, sin embargo, la profundización en los principios de igualdad y de legalidad, propia del estado democrático de nuestro tiempo, han determinado la quiebra de esa consideración, admitiéndose que la autonomía parlamentaria no sufre por que actos y resoluciones típicamente administrativos sean fiscalizados por instancias extrañas a la cámaras. Se trata de un control limitado a asegurar el principio de legalidad, que debe amparar a los funcionarios parlamentarios como a cualquiera otros, y que no afecta a la independencia jurídico-política de las asambleas representativas¹⁰⁰. De ahí que estos actos puedan dar lugar a recursos contencioso-administrativos como si hubiesen sido dictados por alguna Administración Pública, bien que esto último no está recogido todavía en el Derecho Positivo, parece la única solución defendible.

⁹⁹ Santaolalla López, Fernando. Op. cit. p. 44.

¹⁰⁰ Cfr. Op. Cit. p. 45.

5.3. Modalidades.

5.3.1 Respeto al fuero constitucional.

Esta prerrogativa, tiene que ver con lo que se conoce comúnmente, en el ámbito doctrinario como “inmunidad parlamentaria” y en el derecho positivo mexicano como “fuero constitucional”, que según el artículo 61 de la Constitución de 1917 vigente y el artículo 11 de la Ley Orgánica del Congreso es uno de los privilegios parlamentarios, de carácter procesal en materia penal del que gozan los diputados y senadores, que los exime de ser detenidos, procesados y juzgados por su probable responsabilidad en la comisión de un delito¹⁰¹, excepto en el caso de que se encuentre separado de su encargo en ese momento. Sin embargo, esa inmunidad puede superarse a través del procedimiento de declaración de procedencia.

Para que se puedan realizar los actos anteriores (detener procesar y juzgar) o propiamente levantar la inmunidad es necesaria la autorización previa de la Cámara de Diputados. El procedimiento de declaración de procedencia se encuentra regulado en el artículo 111 constitucional y en los artículos 25 al 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Adicionalmente, cabe mencionar que el Presidente del Congreso, de cada una de las cámaras o de la Comisión Permanente es quién velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma.

5.3.2 Inviolabilidad del Recinto Parlamentario.

El recinto parlamentario es, por un lado, el espacio comprendido dentro de ciertos límites que tiene el Congreso, el Parlamento, las Cortes Generales, etcétera, y por otro lado, es el lugar o edificio donde se reúnen a sesionar los parlamentarios. Como toda institución representativa, es inviolable, es decir, se encuentra formalmente protegido contra violaciones, actos o profanaciones que pudiesen realizar tanto autoridades como particulares.

De conformidad con el artículo 61 Constitucional, corresponde al Presidente de cada Cámara velar por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar, a su vez el artículo 12 de la Ley Orgánica del Congreso dispone que también lo harán los Presidentes de cada Cámara o el de la Comisión Permanente.

Asimismo, los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. 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.

¹⁰¹ Idem. p. 139.

5.3.3 Representación del Congreso de la Unión.

Resulta necesaria una representación del Congreso de la Unión para el efecto de garantizar la independencia del Congreso y de sus respectivas cámaras.

Para lo cual, se faculta al Presidente del Congreso, de la Cámara o de la Comisión Permanente, para representar al órgano respectivo en las ceremonias en que asistan los titulares de los otros poderes de la Federación: Ejecutivo y Judicial, o bien cuando se hacen necesarias relaciones institucionales entre ambas cámaras.

5.3.4 Auxilio de la Fuerza Pública.

El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública (y la misma quedará sujeta exclusivamente a sus órdenes) para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios, es decir, existen dos causas por las cuales se puede invocar el auxilio de la fuerza pública y son:

- a) Que alguien pretenda violar el Recinto Parlamentario, cometer actos ilícitos en contra del mismo o profanarlo; y
- b) Que sin autorización la fuerza pública acceda al Recinto Parlamentario.

Situación en la primera en que se podrá, solicitar el auxilio de la fuerza pública para aprehender al inculcado o inculcados para que tales hechos sean esclarecidos, pudiendo en ambos casos suspenderse la sesión hasta que la fuerza abandone el recinto.

Adicionalmente cabe destacar que, sólo con permiso del Presidente, en virtud de acuerdo de la Cámara, podrán entrar al salón de sesiones personas que no sean diputados o senadores, mismas que tienen obligación de guardar orden, también debe mencionarse que los diputados y los senadores no podrán entrar al salón de sesiones armados, pero para el caso de que lo hagan, el Presidente deberá invitarlos a que acaten tal disposición de desarmarse, de lo contrario el Presidente puede hacer por los medios convenientes que abandonen el salón.

5.4 Conclusiones.

Única: En cuanto a la inviolabilidad del Recinto Parlamentario, es gustoso comentar que hasta la fecha, no se han encontrado antecedentes sobre lo que nos ocupa, presentándose únicamente, hechos tendientes a manifestar inconformidades sobre todo políticas, que no han pasado a mayores.

CONCLUSIONES.

- Del estudio realizado a lo largo de los antecedentes constitucionales, tenemos que la llamada Constitución de Cádiz, fue un documento de gran trascendencia histórica para nuestro país, no solo porque en su elaboración participaron los primeros legisladores mexicanos, sino porque sus ideas fueron retomadas como base para la integración del Poder Legislativo en nuestra Patria.
- También del análisis a los antecedentes del Derechos Parlamentario Mexicano, se desprende que a pesar de que el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana nunca se consumó, podemos considerarlo como el primer antecedente del surgimiento del Poder Legislativo en nuestro país.
- Sin embargo, independientemente de que encontramos antecedentes constitucionales más antiguos (tal y como se mencionó en los puntos que anteceden), como normatividad más específica para el Congreso Mexicano, existió el primer Reglamento realizado para la conducción del Congreso Mexicano, mismo que fue elaborado por el gran legislador José María Morelos. Dicho reglamento fijaba la forma de conducir debates y de promulgar leyes, así como la elección de un Jefe del Ejecutivo que surgiría del Poder Legislativo, proponiendo así un régimen parlamentarista para el gobierno de nuestra nación.
- Una cuestión importante, que por lo tanto resulta básica por lo que hace al sistema de gobierno que rige en nuestra nación, lo es que El Acta Constitutiva de la Federación, asentó por primera vez el sistema bicameral en nuestro país, estableciendo a la población como base para nombrar a los diputados y a las legislaturas de los estados para nombrar a los senadores.
- Cabe destacar, luego de un estudio exhaustivo respecto del Organismo Colegiado que nos ocupa, que fue el Parlamento de 1823-1824 quien realizó las primeras actuaciones que versaron sobre su funcionamiento interno, estableciendo el procedimiento de redacción de las Actas del Congreso Constituyente Mexicano, antecedente del actual Diario de Debates, instalando la primera imprenta del Congreso y poniendo en vigor el primer Reglamento del Congreso General.

- **Consideración importante, es la relativa a la presencia de personalidades que formaron parte del Congreso Mexicano, por lo que tenemos que Ponciano Arriaga, fue el primer Presidente del Congreso (dentro del Constituyente de 1857).**
- **Por lo que hace al surgimiento de novedades constitucionales importantes, y relacionadas con el tema que nos ocupa, resulta que fue con la Constitución Política de 1917, donde apareció el artículo 77, mismo que otorga facultades a cada una de las Cámaras para dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, comunicarse entre sí y con el Ejecutivo, nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el Reglamento Interior de la misma y expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros.**
- **Ahora bien, por lo que hace a las Leyes Orgánicas que han estado vigentes para el Congreso Mexicano a lo largo de nuestra historia, cabe destacar que es con la Ley Orgánica vigente, con la que se instituyó el servicio civil de carrera, situación que profesionaliza y hace más eficiente el servicio de apoyo parlamentario y de orden administrativo.**
- **Con motivo del análisis a todas y cada una de las leyes que han regulado a nuestro Congreso General, se encontró como novedad, misma que ha quedado debidamente señalada en el capítulo primero del presente trabajo, lo relativo al Canal de Televisión del Congreso, el cual considero debería tener un espacio en televisión pública abierta, o bien contar con un noticiero legislativo.**
- **Importante resulta distinguir el contenido del Derecho Parlamentario, el cual no debe de ser confundido con el Derecho Legislativo, ya que actualmente el Poder Legislativo perdió el monopolio de la legislación, cumpliendo además, otras funciones, con lo cual debe ser considerado incluso como poder parlamentario, independientemente del régimen de gobierno de que se trate.**
- **Dada la importancia del estudio del Derecho Parlamentario en el presente trabajo, es menester apuntar los puntos característicos de esta rama del Derecho, mismos que son los siguientes: la presencia de los reglamentos, norma de peculiarísima naturaleza, el protagonismo de la costumbre como fuente jurídica, o la típica sanción en caso de incumplimiento, su marcada dimensión política y sus principios organizativos por los que se reconoce el derecho de las mayorías y de las minorías.**

- Otro de los puntos importantes que se desarrollaron en el contexto del capítulo segundo de la presente investigación y tiene que ver con los resultados del ejercicio práctico de la función parlamentaria, lo es la prohibición de la reelección consecutiva, la cual tuvo su antecedente con las Constituciones de 1812 y 1814, sin embargo la Constitución de 1824 hasta el texto original de la de 1917 permitieron la reelección inmediata hasta 1932, ya que con la reforma de 1933 se prohíbe la misma permitiéndose hasta nuestros días la reelección mediata. Por lo que en este orden de ideas, se propone una reforma a favor de la reelección consecutiva, con la que se facilitaría la profesionalización de los parlamentarios, se fortalecería la actividad legislativa, se contaría con auténticos parlamentarios, se daría seguimiento a las agendas legislativas y los parlamentarios estarían incentivados por ocupar nuevamente el cargo, con lo cual éstos desarrollarían mejor su trabajo y atenderían mejor al cuerpo electoral.
- Una cuestión que saltó a la vista mientras se realizaba la investigación del presente trabajo, lo fue el hecho que hace necesaria una reforma constitucional ya que no existe disposición alguna para cubrir las vacantes de los senadores elegidos mediante el sistema de representación proporcional.
- Materia de estudio dentro del segundo capítulo del presente trabajo, lo fueron las consideraciones relativas a la estructura y composición de las Cámaras que integran nuestro Congreso, por lo que del análisis al referido tema, podemos concluir que las finalidades del bicameralismo son: equilibrar la fuerza del Ejecutivo y del Congreso, moderar los impulsos de los parlamentarios en cuanto a que éstos aprueben la legislación de forma prematura e irresponsable, permitir que se descubran los posibles errores de la Cámara de origen en esta función, estimular la vigilancia, facilitar una discusión más amplia, actuar como mediadora en caso de conflicto entre el Ejecutivo y la otra Cámara y el complemento entre ambas Cámaras.
- Sin embargo, en relación con el tema señalado en el párrafo que precede, las deficiencias del sistema bicameral radican en la desigualdad en cuanto a que la Cámara de Senadores tiene mayores facultades de control sobre los miembros del gobierno que la Cámara de Diputados, y antes, otra deficiencia radicaba en la excesiva representación del partido mayoritario.
- Por lo que hace al estudio comparativo entre una y otra Cámara del Congreso de la Unión, del estudio realizado a cada una de ellas encontramos que una diferencia entre ambas Cámaras, resulta ser el hecho de que la Cámara de Diputados está integrada por un número mayor que el de la Cámara de Senadores y que la edad para ocupar el cargo es menor en la Cámara de Diputados que en la de Senadores.

- Además de los muchos requisitos para poder ocupar el cargo de parlamentario, también encontramos figuras interesantes como lo es la incompatibilidad parlamentaria, la cual va encaminada a garantizar la independencia del parlamento no sólo frente al Poder Ejecutivo, sino también frente a los poderes sociales tales como: consorcios financieros y las corporaciones industriales privadas.
- Adentrándonos a partir de este párrafo en el tema central del presente trabajo, comencemos por señalar que por lo que hace al principio de representatividad recogido por las Leyes Orgánicas que han regido a nuestro Poder Legislativo, para integrar a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, se toma en cuenta la necesidad de que estén representadas todas las fracciones parlamentarias.
- Una de las figuras que permite al Congreso de la Unión el correcto desempeño de sus funciones lo son las comisiones, cuyo número y tipo es muy variable, pues está determinado por diversos factores de orden histórico, sociológico, político y cultural, por lo que las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados tendrán hasta treinta miembros y ningún diputado pertenecerá a más de dos de ellas y en la Cámara de Senadores tendrán hasta quince miembros y ningún senador pertenecerá a más de cuatro de ellas.
- En cuanto al ejercicio de las funciones parlamentarias, considero que el tiempo genérico de cinco días (sin precisar si hábiles o inhábiles), que determina el Reglamento del Congreso para que los parlamentarios conozcan un asunto y lo resuelvan, es muy poco, ya que los legisladores no son peritos en la materia, requieren de informes, documentos y de las comparecencias de funcionarios, sin embargo, entendemos el bien intencionado espíritu del legislador al determinar un tiempo breve, ya que éste es un medio para exigir probidad en el desempeño de las funciones de la Comisión.
- En cuanto a lo confidencial de ciertas labores del Congreso de la Unión, es de todos sabido que las comisiones de cada Cámara pueden solicitar documentos e informes a los funcionarios públicos de la Administración Pública Federal y la obligación de éstos de proporcionarlos, siempre que no se trate de asuntos que deben conservarse en secreto, por lo que respecto a éste último punto, sería conveniente especificar de uno en uno cuales son los temas que serían guardados en sigilo para terminar con la incertidumbre.
- Como aportación de la que suscribe y tomando en consideración los resultados que se han venido dando producto de la labor legislativa, se considera necesaria la existencia de tres grupos de asesores comunes para

todos los miembros del Congreso de consulta obligatoria, el primer grupo debería poseer conocimientos sólidos sobre filosofía del derecho, filosofía política y economía, el segundo grupo se integraría por especialistas en lenguaje y gramática, y por último, el tercer grupo, amplios conocedores del derecho positivo en general.

- Adentrándonos en la figura de las Mesas Directivas, mismas que fueron objeto de estudio en el capítulo tercero de la presente investigación, encontramos que para su funcionamiento recogen algunos principios básicos de derecho parlamentario como lo son:
 - a) La conducción rotativa de las sesiones entre el presidente y los vicepresidentes. Si consideramos que los vicepresidentes son miembros de los diversos grupos parlamentarios no sólo es una rotación de forma, sino además de gobierno, pues permite a la oposición introducir temas importantes que la mayoría ha olvidado por descuido, ignorancia o de manera voluntaria, y requerir a los parlamentarios ausentes e imponer sanciones. En caso de cualquier inasistencia injustificada, se da la disminución de la dieta. De no asistir durante diez días consecutivos, sin licencia o causa justificada, declarará la renuncia tácita para el período que transcurre, entre otras.
 - b) Otro principio es, la composición plural de los secretarios, lo cual es importante como garantía de legitimidad tanto en las votaciones nominales y económicas como en las realizadas por cédula o electrónicas. En las primeras se llevará la cuenta de quienes votan, el sentido en el que lo hacen, la suma de los mismos, la lectura de los resultados, y finalmente, su publicación. En las votaciones económicas quienes hayan computado los votos presentarán los resultados al presidente. En cuanto a las votaciones por cédula, se debe dar lectura al nombre de las personas votadas, anotarlos y hacer la suma de votos que hayan recibido.
 - c) Dar trámite a la intervención de las distintas corrientes políticas en actos de proyección nacional. A pesar de las prácticas usos y legislación de la materia, así como de los medios de institución representativa mexicana, es casi nula la transmisión íntegra y directa por los medios de comunicación o de difusión de las comparecientes de los funcionarios públicos y, en general, de las sesiones. En este sentido, se ha regulado y se lleva a la práctica la intervención discreta de quince minutos de un legislador por cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso, previa al informe del Presidente de la República que es transmitido en cadena nacional por radio y televisión. Lo anterior sucede en la apertura del primer período ordinario de sesiones, en tanto que, para el segundo período ordinario de sesiones, también habrá una intervención discreta de quince minutos de un legislador por cada uno de los grupos parlamentarios, pero aquí es más discreta la

difusión, pues no se transmite por cadena nacional. El objeto de este tipo de participación es fijar la posición de la fracción parlamentaria respecto del período de sesiones ordinarias que se inicia.

- d) Preservar la libertad de las deliberaciones, la efectividad del trabajo legislativo y la aplicación imparcial de la legislación de la materia y acuerdos aprobados por el Pleno. La libertad en las deliberaciones significa que no se debe interrumpir a ningún orador aun cuando critique a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus funciones. Sin embargo, todo orador debe abstenerse de infringir el derecho parlamentario positivo o injuriar a cualquier persona o corporación.
- Situación importante considero que es la actual regulación que encontramos respecto de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, por lo que se concluye que no se considera conveniente la regulación conjunta, tanto de la cámara de diputados y la cámara de senadores, ya que son cámaras distintas, tienen diversos propósitos, facultades exclusivas, distintas estructuras internas, funcionamiento, integración, requisitos de elegibilidad, por lo que es necesario la existencia de un reglamento para la cámara de diputados y uno para la cámara de senadores, en los que se precisen sus atribuciones propias y exclusivas, se establezcan y refuercen los actos de control sobre el gobierno, se determinen los derechos de la mayoría y minoría parlamentarias, así como el orden y disciplina, programación de las tareas y, sobre todo, se determinen usos y prácticas parlamentarias ya existentes, entre otros. Así la regulación vigente es obsoleta y, además, impide el desarrollo y fortalecimiento del Congreso, sobre todo porque es una regulación que data de 1934. Además, tenemos que tomar en cuenta que el artículo 77, fracción III, así como el artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso faculta a cada cámara para hacer el Reglamento Interior de la misma, de tal manera, el Congreso tendría una total autonomía reglamentaria.
 - Una de las cuestiones claramente visibles y por lo tanto cuestionables respecto del Organismo Legislativo en estudio, lo es que la Ley Orgánica del Congreso General vigente establece que las comisiones ordinarias son en su gran mayoría de dictamen legislativo, cuando lo más saludable para un Estado es el control entre funcionarios de uno y otro poder, por lo que las comisiones deberían ser preferentemente de vigilancia sin dejar de ser de dictamen legislativo.
 - Del estudio practicado a la figuras que existen actualmente como formas de organización para el ejercicio de la función parlamentaria, tenemos la importancia de los grupos o fracciones parlamentarias, lo anterior es así, ya que los mismos son considerados como formas de organización que realizan tareas propias de la Cámara, coadyuvan al mejor desarrollo del proceso

legislativo, garantizan libre expresión de las corrientes ideológicas representadas y facilitan la participación de los parlamentarios en sus diversas actividades, por lo que es conclusión los grupos parlamentarios pueden ser considerados como importantes órganos de apoyo de la institución representativa.

- Uno de los puntos que se desarrollaron dentro del capítulo tercero y que constituye una de las prerrogativas del presente trabajo, lo es la de gobierno interno, misma que en una y otra Cámara presenta diferencias notorias, por lo que hace a los órganos internos con que cuentan, pero sobre todo en el número de miembros que los integran, lo anterior queda demostrado, de la lectura que se realice al inciso 2.3. del presente capítulo, por lo que confirma la idea de la necesidad de crear un Reglamento Interno para cada Cámara a fin de no tener que regular de manera conjunta las prácticas parlamentarias que se presentan en cada una y que finalmente son diferentes.
- Una de las consideraciones importante, sobre todo por tratarse de una función pública de trascendencia para la Nación lo es la asignación económica de los parlamentarios la cual considero debe ser proporcional a las obligaciones y responsabilidades del cargo. Con frecuencia es cuestionado el monto de la dieta, porque son los mismos parlamentarios quienes la determinan, situación que se traduce en un subjetivismo, ya que pueden tender a sobrevalorar el trabajo de dichos funcionarios, sin embargo, es importante el autogobierno de la legislatura para determinar las mismas. En este orden de ideas, la asignación económica debe ser "determinada anual y equitativamente" en el Presupuesto de Egresos de la Federación, hecho que reviste de transparencia a la remuneración de nuestros legisladores, sin embargo, todo queda en buena intención ya que en los recientes Presupuestos de Egresos de la Federación no figura, de manera específica, la dieta de los diputados y senadores. Aún más los asuntos de carácter económico de las Cámaras son tratados en sesión secreta, por lo creo que esto no tiene razón de ser en una sociedad abierta que reclama claridad en el manejo de los recursos.
- Adicionalmente y continuando dentro del tema mencionado en el párrafo que precede, considero importante que la determinación de las dietas sea bien remunerada, a efecto de que alejen a los parlamentarios de pretensiones económicas y de influencias ajenas a la institución representativa.
- Finalmente y por lo que hace a otro de los puntos tratados en la parte final de la presente investigación y que tienen que ver con la inviolabilidad del Recinto Parlamentario, es gustoso comentar que hasta la fecha, no se han encontrado antecedentes sobre lo que nos ocupa, presentándose únicamente,

BIBLIOGRAFIA.

LIBROS.

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- CASTILLÓN, J.A. *Informes y manifiestos de los poderes ejecutivo y legislativo de 1812 a 1904*, Imprenta del Gobierno Federal, México, 1905.
- CRUZ FERRER, Juan de la. *El control parlamentario de la administración en el sistema constitucional norteamericano, I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de Diputados, Madrid, 1985.
- DE ANDREA, Francisco, José. *Ámbitos en el Derecho Parlamentario*, en estudios parlamentarios, No. 1., México, 1992.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *Discurso inaugural en el primer Curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1987.
- DE LA TORRE VILLAR. *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano*. UNAM, México, 1964.
- GALLO, Eduardo L. *Hombres Ilustres Mexicanos, biografías de los personajes notables desde antes de la conquista hasta nuestros días*, Imprenta de I. Cumplido, México, 1873.
- GAMAS TORRUCO, José. *Regímenes parlamentarios de gobierno*, México, UNAM, 1976.
- GARCÍA Eduardo. *Documentos históricos mexicanos*. Obra conmemorativa del primer centenario de la Independencia de México, Museo Nacional de Antropología, Historia y Etnología, México 1910.
- JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA, Manuel. *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 3ª ed., 1983.

- LEÓN MARTÍNEZ, Felipe. *Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario*, Vol. II, Madrid, Congreso de Diputados, 1984, p. 415.
- LUJAMBIO, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM, México, 1995.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio. *"Derecho legislativo o derecho parlamentario"*, Derecho parlamentario iberoamericano, México, Porrúa, 1987.
- -----*Las ideas jurídicas en el Congreso Constituyente de 1856-1857, en el Liberalismo y la Reforma en México*, UNAM, México, 2ª ed., 1957.
- MICHEL NARVÁEZ, Jesús. *Reelección legislativa*, Tabú, México, 1995.
- MORENO COLLADO, Jorge. *Las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados*. Revista de la Administración Pública, INAP, México, número 92, agosto de 1996.
- MORENO URRIEGAS, María de los Ángeles. *El poder legislativo y el proyecto nacional*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, número 26, 1994.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *El Sistema Constitucional Chileno*, Dykison, Madrid, 1992.
- NORIEGA, Alfonso. *El Pensamiento Conservador y el Conservadurismo Mexicano*, UNAM, México, 2ª ed., 1972.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión, Integración y Regulación*, México, UNAM, 1997.
- -----*Comentario al artículo 62. Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones*, Porrúa, Cámara de Diputados, 1994.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás. *Naturaleza Jurídica del Reglamento Parlamentario*, en Revista de Estudios Políticos, número 105, Madrid, 1960, publicado en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, número 2., México, 1991.
- RABASA, Emilio O. *"Historia de las Constituciones Mexicanas"*, *El Derecho en México. Una visión de Conjunto*, t. I, UNAM, México, 1991.

- REYES HEROLES, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*, T. II, UNAM. México, 2ª ed., 1961.
- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. *Incompatibilidades y Licencias Parlamentarias*, en Armario Jurídico, col. IX. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1982.
- SANTAOLALLA, Fernando. *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990.
- -----*Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Porrúa, 1987.
- SAYEG HELÚ, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano*, SEP, México, 1976.
- SAÍZ MORENO, Fernando. *Secreto e información en el derecho público, estudios sobre la Constitución Española*, Civitas, Madrid, 1991.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Los Caudillos de la Revolución de Ayutla, Plan de Ayutla*, Porrúa, México, 1954.
- SEVILLA, Diego. *La Constitución española de 1812 y la francesa de 1791*. En Saitabi, VII, 1949.
- SILVA HERZOG, Jesús. *El Pensamiento Social y Político de México, 1810-1964*, Fondo de Cultura Económica, México, 3ª ed., 1967.
- SUÁREZ, Federico. *Sobre las raíces de las reformas de las Cortes de Cádiz*. *Revista de estudios Políticos*, Madrid, núm. 126, noviembre-diciembre, 1962.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808- 1978*, México, Porrúa, 1985.
- TOSI, Silvano. *Derecho parlamentario*, trad. Miguel Angel González Rodríguez y otros, México, Porrúa, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, 2ª ed., 1996.
- VALDÉS, José. *El Porfirismo, Patria*, México, 1948.
- VERGES, J.M. y Miguel. *La Independencia Mexicana y la Prensa Insurgente*. Colegio de México, México, 1941.
- VILLORO, Luis. *La Revolución de Independencia*. UNAM, México, 1953.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

- *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. II, UNAM, México, 1983.
- *Diccionario de la Lengua Española*, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 21^{ed.}, Madrid, Espasa Calpe, 1982.
- *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. III, Buenos Aires, 1976.

LEGISLACIÓN.

- *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1979)*.
- *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1994)*.
- *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1999)*.

DOCUMENTOS OFICIALES.

- *Publicaciones del Congreso de los Diputados. El Congreso de los Diputados*, Dirección de estudios y documentación de la Secretaría General, Madrid, 1991.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

- *Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1897*.
- *Diario Oficial de la Federación del 20 de marzo de 1934*.
- *Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 1975*.

- *Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 1975.*
- *Diario Oficial de la Federación del 27 de noviembre de 1981.*
- *Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1979.*
- *Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1981.*
- *Diario Oficial de la Federación del 2 de julio de 1994.*
- *Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996.*
- *Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1999.*
- *Documentos de la Guerra de Independencia, SEP, México, 1945.*