

**Universidad Nacional Autónoma de México**

**Facultad de Derecho**

**Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo**



**T E S I S   D E N O M I N A D A :**

**“ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER  
LEGISLATIVO MEXICANO. PROPUESTA DE  
REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL”**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN DERECHO PRESENTA LA**

**C. GPE. YESSICA ALARCÓN GÓNGORA**

**DIRECTOR: DR. IGNACIO BURGEO ORIHUELA**

**Ciudad de México, Distrito Federal.**

2003

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

B



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

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

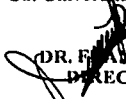
**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E**

**Muy Distinguido Señor Director:**

La alumna **ALARCÓN GÓNGORA GUADALUPE YESSICA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL"**, bajo la dirección del suscrito y del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Burgoa Orihuela, en oficio de fecha 22 de noviembre de 2002, 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., noviembre 28 de 2002.

  
**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

*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*

\*mpm

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

C

**DR. IGNACIO BURGOA ORIHUELA**  
Maestro Emérito de la UNAM

México, D. F. a 22 de noviembre de 2002

**SEÑOR DOCTOR**  
**FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
Director del Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo  
Facultad de Derecho de la UNAM  
P r e s e n t e

Distinguido señor Director:

Se me ha designado director de la tesis intitulada "**ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO. PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL**", que para obtener el título de Licenciado en Derecho presenta la compañera **GUADALUPE YESSICA ALARCÓN GÓNGORA** con número de cuenta **9135495-2** y cuyo número de inscripción de tesis es **178/2002**.

Después de analizar el citado trabajo, considero que cumple con los requisitos solicitados por el Seminario para su aprobación. Asimismo, me es grato observar un interesante estudio histórico del tema que concluye con propuestas acertadas.

Por este motivo emito mi **VOTO APROBATORIO** respectivo y ruego a usted autorice el presente ensayo con el fin de que la alumna pueda continuar con sus trámites de titulación.

Atentamente

**DR. IGNACIO BURGOA ORIHUELA**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

D

## **AGRADECIMIENTOS:**

A Dios, Padre.

A Jesús.

A mi Tita, Madre, Sra. Severa González Vda. de Góngora.

A mi Mamá, Sra. Maricela Andrea Góngora González.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A la Facultad de Derecho.

A la Escuela Nacional Preparatoria (6) "Antonio Caso".

Al Dr. Ignacio Burgoa Orihuela.

A todos y cada uno de mis Maestros.

Al Dr. Francisco Venegas Trejo.

A Pilar Ortuño Burgoa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

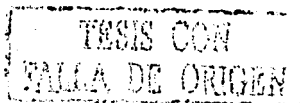
**“ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL  
PODER LEGISLATIVO MEXICANO. PROPUESTA  
DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL”.**

**Introducción..... 1**

**CAPÍTULO PRIMERO**

**Antecedentes constitucionales y legales de la  
organización y funcionamiento del Poder  
Legislativo Mexicano.**

- I. Constitución de Cádiz de 1812..... 5**
- a) Reglamento del Congreso de 11 de septiembre  
de 1813..... 11**
- II. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de  
enero de 1824..... 15**
- III. Constitución Federal de 4 de octubre de  
1824..... 20**
- a) Reglamento para el Gobierno Interior del  
Congreso de los Estado Unidos Mexicanos  
de 1824..... 25**
- IV. Bases y Leyes Constitucionales de la República  
Mexicana de 1836, o Constitución de las Siete  
Leyes..... 26**
- V. Constitución Centralista llamada “Bases Orgánicas”  
de 1843..... 31**



F

<b>VI.</b>	Acta Constitucional y de Reformas de 1847.....	37
<b>VII.</b>	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....	39
	a) Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1898.....	46
<b>VIII.</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	50
	a) Reforma al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de marzo de 1934 y sus reformas.....	58
	b) Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos de 1979 y sus reformas.....	64

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**Regulación constitucional y legal de la organización y funcionamiento del Poder Legislativo Mexicano.**

<b>I.</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	79
	• Representación mayoritaria y proporcional...	81
	• Grupos Parlamentarios.....	88
	• Comisión Permanente.....	89

<b>II.</b>	<b>Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....</b>	<b>90</b>
	• Apertura de Sesiones Ordinarias.....	92
	• Sesión Constitutiva de la Cámara de Diputados.....	93
	• Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.....	98
	• Grupos Parlamentarios.....	103
	• Junta de Coordinación Política.....	105
	• Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.....	107
	• Comisiones y Comités.....	108
	• Senado.....	113
	• Mesa de Decanos.....	113
	• Mesa Directiva.....	116
	• Grupos Parlamentarios.....	119
	• Junta de Coordinación Política.....	120
	• Comisiones Ordinarias y Especiales.....	123
	• Comisión Permanente del Congreso de la Unión.....	125
	• Diario de Debates.....	128
<b>III.</b>	<b>Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....</b>	<b>129</b>
	• Juntas Preparatorias.....	130
	• Sesiones de las Cámaras.....	137
	• Gran Comisión.....	141



H

**CAPÍTULO TERCERO**  
**Propuesta de reforma constitucional y legal de**  
**la organización y funcionamiento del Poder**  
**Legislativo Mexicano.**

**I.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..... 158

**II.** Ley Orgánica del Poder Legislativo..... 162

**III.** Reglamento Interior de la Cámara de Diputados..... 167

**IV.** Reglamento Interior de la Cámara de Senadores..... 172

**Palabras Finales..... 176**

**Bibliografía..... 177**

## **INTRODUCCIÓN.**

En la actualidad y derivado de su evolución, importante es para México, que sus juristas realicen trabajos tendientes a fortalecer a su Poder Legislativo, considerando que éste objetivo se puede lograr comenzando con proporcionarle formulas para una reforma sustancial de carácter constitucional y legal, en cuanto a su organización y funcionamiento. Lo anterior, como una necesidad que tiene que reivindicar a favor de nuestro futuro todas las experiencias históricas a las que no debemos renunciar.

Es un imperativo que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos debe modernizarse en su interior para ser más eficiente; debe contar con una nueva normatividad orgánica y, a cada una de sus cámaras, de la reglamentación interna correspondiente. Para cumplir tales objetivos, se hacen necesarias reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de dar sustento a las innovaciones en materia parlamentaria.

Actualmente, el Poder Legislativo cuenta, para su organización y funcionamiento de sus trabajos internos, con una Ley Orgánica y un Reglamento Interior, que se inscriben, indudablemente, en la tradición histórico-jurídica de los ordenamientos expedidos en el siglo anterior.

Al respecto, en numerosas ocasiones, las cámaras se ven en la necesidad de suplir insuficiencias de sus normas internas, mediante acuerdos suscritos por los grupos parlamentarios que, a lo largo de los trabajos legislativos, se han manifestado como prácticas reconocidas. Asimismo, las Cámaras de Diputados y de Senadores poseen integraciones distintas y facultades específicas, por lo que con base en dichas circunstancias, las formas de organización y funcionamiento son diferentes y hacen necesario, que cada una de estas asambleas legislativas, se provean de un ordenamiento reglamentario propio, dejando así las disposiciones de carácter general a la Ley Orgánica.

Por todo lo antes expuesto, por el amor a mi país y por contar con una fuente de inspiración jurídica que es mi Maestro, el Dr. Ignacio Burgo Orihuela, el presente trabajo pretende contribuir proponiendo cambios significativos de organización y funcionamiento, que pueden coadyuvar a que el Poder Legislativo se fortalezca, dignificándose como lo que es, uno de los tres supremos poderes de la Federación Mexicana.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **Antecedentes constitucionales y leales de la organización y funcionamiento del Poder Legislativo Mexicano.**

En nuestro país, al iniciarse los primeros movimientos emancipadores, apareció, entre los caudillos, la aspiración de que al consolidarse la independencia se formara un congreso o cuerpo legislativo con el objeto de normar la vida de la nueva nación. Este pensamiento se sustentaba en el derecho que se tenía para llevar a cabo la conducción de la vida política del México naciente, para lograr así su identidad. Pero ésta aspiración se alejó con el paso del tiempo y llevó a nuestro Poder Legislativo, a enmarcarse hasta antes del 2 de julio del año 2000, por dos conceptos que se utilizan para explicar y dar sentido a la política mexicana en general: "El *presidencialismo* y el *partido hegemónico*", es decir, al presidente como el principal legislador y al Congreso, al igual que el otro poder, como órganos políticamente subordinados al mandato del Ejecutivo.

Consecuentemente, podemos observar que en la historia del Poder Legislativo mexicano, al inicio, se desarrolló en las circunstancias de transición de las posiciones españolas hacia la vida independiente que determinaron que la constitución de los órganos representativos fuese simultánea a la constitución del Estado Nacional, por lo que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial nacieron unidos y entrelazados, generando los conflictos suscitados en el nacimiento del Estado Mexicano, en el

proceso de definición de su organización, funcionamiento y competencia.

Otro sustento lo encontramos en la vigorosa tradición doctrinaria de la vida política mexicana, que provocó que la organización del país fuese concebida y planteada desde sus orígenes como un ámbito en el que debía imperar la ley; de ahí la significación que siempre se ha atribuido al órgano que la genera. Un tercer sustento de la historia, es la fe en los cuerpos legislativos, genuinos depositarios de la voluntad nacional, generada y consolidada en el ámbito de la sociedad mexicana a lo largo de su historia, la cual ha tenido como su contraparte un cúmulo de dificultades que hicieron surgir mecanismos de intermediación, tales como la representación supletoria, el liberalismo de corte aristocrático, el gobierno patriarcal y el presidencialismo. Por último, la añeja aspiración de que en México se instaurara un sistema democrático, en el cual la representación ciudadana fuese la piedra clave, si bien inspirada doctrinariamente por diversas corrientes de pensamiento, emergía de la conciencia de que este sistema resulta acorde a la naturaleza heterogénea del pueblo mexicano.

Bajo estos supuestos, es posible identificar, cuando menos, cuatro grandes etapas en el proceso de conformación del Poder Legislativo Mexicano; la primera, que abarca desde finales del siglo XVIII hasta la consumación de la independencia, que se caracteriza por los conflictos surgidos entre aquellos sectores que se arrogaron el carácter de mandatarios de la voluntad nacional, es decir, la disputa por la representatividad y la

lucha independentista, punto de partida ineludible para comprender el curso de la vida legislativa mexicana.

La segunda etapa de este proceso que corresponde al período transcurrido entre la consumación de la independencia y la promulgación de la Constitución Federal de 1857, período en el que, no obstante las diversas modalidades adoptadas en su estructura y funcionamiento, prevaleció la doctrina de que era competencia de la representación nacional establecer los lineamientos para la organización de la vida política del país y ejecutarlos.

Como tercera etapa de este proceso tenemos las modalidades históricas de la representación supletoria, que corresponden a la fase del predominio del Poder Ejecutivo sobre la vida política mexicana.

Finalmente, la cuarta etapa que comprende la redefinición del Poder Legislativo en el marco de un nuevo pacto social, es decir, abarca desde los inicios de la lucha revolucionaria hasta la promulgación de la Constitución de 1917. En esta etapa, se puede observar el período del derrumbe del régimen porfirista y aquél en el que se formularon los principios de la nueva legalidad, consagrada en la Constitución de 1917.

## **I. Constitución de Cádiz de 1812.**

En la Nueva España, el Poder Legislativo lo encontramos en la monarquía absoluta española, como lo afirma el

Doctor Ignacio Burgoa Orihuela<sup>1</sup> al manifestar que: *“Era, pues, lógico y natural que ese régimen se trasplantara a las colonias, de lo que se concluye que si la potestad legislativa se concentraba en la persona del rey, en la Nueva España éste fuese el legislador supremo”*. Sin embargo, para las cuestiones específicas de normación en las colonias españolas de América, existía el *Consejo de Indias*, el cual quedó instituido por cédula de 14 de septiembre de 1519, creado por Carlos V en el mismo año, el cual tenía ciertas funciones legislativas, pero su ejercicio lo llevaba a cabo en nombre del monarca, de ahí que se haga la afirmación de que este era el legislador supremo, además de que los miembros del Consejo eran nombrados por el rey.

El primer antecedente de nuestro país en un proceso parlamentario, lo encontramos cuando se realizó la convocatoria para que se enviaran diputados a Cortes<sup>2</sup>, publicada en la Nueva España el 16 de mayo de 1809, los cuales debían reunirse en Cádiz para discutir la Constitución<sup>3</sup>.

Los sucesos europeos y la actuación de las autoridades novohispanas, hicieron madurar precipitadamente la vida política criolla, acelerándola y haciendo inevitable el proceso de su emancipación.

---

1. BURGOA, Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, Undécima edición, p. 620.

2. En España es la denominación de la asamblea legislativa que surgió en el siglo XIII, específicamente en el año de 1188 en el reino de León, a la cual se le dio la denominación de *Cortes*.

3. Ésta Constitución oficialmente se denominó “Constitución Política de la Monarquía Española”.

En estas circunstancias, no fue casual que la agitación se radicara en un sector del clero novohispano, por la presencia y significado que tenía en la colonia. Miguel Hidalgo, destacado teólogo criollo, asumió la calidad de representante de la voluntad nacional y designó a Ignacio López Rayón como Ministro de Estado y del Despacho, ejerciendo acciones de gobierno e iniciando una tarea legislativa a través de los decretos que expidió para abolir la esclavitud y restituir las tierras, a la vez que encomendó a Morelos la insurrección en el sur.

En España, mientras tanto, la nueva constitución monárquica, la de Cádiz, se expidió el 18 de marzo de 1812, (misma que se juró el 30 de septiembre de ese mismo año), por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española; dicho ordenamiento tuvo vigencia en nuestro país hasta la consumación de la independencia el 27 de septiembre de 1821. Ésta constitución contemplaba ya la elección e instalación de las diputaciones provinciales<sup>4</sup>, habiendo quedado constituidas las correspondientes a las provincias de Yucatán, Nueva Galicia, Monterrey y México, entre otras.

Era evidente la influencia que ejercieron en el grupo de diputados que elaboraron la constitución en cita, la constitución francesas de 1791 y de 1795, aún cuando éstos fueron enfáticos al sostener que la doctrina que sirvió de sustento a sus artículos emanaba de la propia tradición española.

---

<sup>4</sup> El término "*diputación provincial*" se utilizó para designar a las asambleas representativas de las provincias integradas por vocales representantes de la población y presididas por un jefe político.



TEXT CON  
FALLA DE ORIGEN

- 8 -

La Constitución de Cádiz fue liberal, aunque no abandonó la idea monárquica y el monopolio de la religión católica; se encontraba, desde luego, el principio formulado tan brillantemente por Montesquieu relativo a la separación de los tres poderes, y reglas complicadas y detalladas para las elecciones, que eran indirectas, con interposición de electores parroquiales y luego de partido. Ésta Constitución fue la primera con carácter formal que rigió a México.

La forma de gobierno consagrada en la Constitución Gaditana, fue la monarquía moderada hereditaria, en la que la potestad de hacer las leyes residió en las Cortes del rey, la de hacerlas ejecutar en este último y la de aplicarlas en las causas civiles y criminales en los tribunales establecidos por la ley; formulación que, en esencia, se apegaba a la división de poderes definida por Montesquieu, aun cuando las Cortes fueron establecidas como el órgano primordial del un nuevo régimen de gobierno.

El Poder Legislativo en la Constitución que nos ocupa, como lo señala el Maestro Ignacio Burgoa<sup>5</sup>, *"... se encomendó por la Constitución de 1812 a las Cortes (reunión de todos los diputados que representan a la Nación -Art. 27-) y al rey (Art. 15), incumbiendo a aquéllas la elaboración, interpretación y derogación de las leyes y a éste su sanción (aprobación) o su veto (Arts. 131, frac. I y 142, respectivamente), fenómeno de colaboración funcional característico de los regímenes democráticos"*.

---

<sup>5</sup> BURGOA, Ignacio, "Derecho constitucional Mexicano", Undécima edición, p. 622.

Por lo anterior, podemos advertir que la Constitución Gaditana preservó la autoridad del monarca como el ejecutor de las leyes que la nación formulase a través de sus representantes. Por ello, el capítulo dedicado a la elección de quienes habrían de formar las Cortes fue el eje de éste documento. Así, congruente con la definición amplia de nación, involucró en el proceso electoral a la población de ambos hemisferios, de tal manera que por cada noventa mil almas de la población, habría un diputado a Cortes.

La Constitución de Cádiz estableció que las sesiones de las Cortes, durarían tres meses consecutivos cada año a partir del primer día de marzo, prorrogable hasta un mes más cuando el rey así lo solicitase o las mismas Cortes lo consideraran necesario, con la aprobación de sus miembros de las dos terceras partes.

Entre los puntos del articulado constitucional gaditano que incidieron de manera directa en la estructura política de la Nueva España, se encuentran como ya lo mencionamos, entre otros, la creación de las *diputaciones provinciales*, que eran cuerpos colegiados, los cuales se integraban democráticamente en forma indirecta, teniendo como requisito que sus miembros fueran nativos o vecinos de la provincia respectiva. De esta manera, las provincias gozaron de una especie de autarquía a través de sus diputaciones, de tal manera que éstas concurrían en el gobierno nacional, mismo que no se depositó en órganos centralizados, y cuyo ámbito competencial estaba constituido por las facultades que a favor de ellas no se habían consignado expresamente.

Igualmente, se estableció como institución, que encontraremos después en las constituciones mexicanas, la *diputación permanente*, la cual seguiría actuando en los recesos de las Cortes, en las reuniones extraordinarias para casos que fuera necesario resolver en los recesos, y formulas mínimas para regular la discusión y la votación de los asuntos que se someterían al pleno.

Posteriormente y a poco de haberse promulgado el documento gaditano, el primer intento para sentar las bases de organización política del pueblo mexicano, lo realizó Ignacio López Rayón, presidente de la Junta de Zitácuaro, quien envió a Morelos el documento que se conoce como "*Elementos de Nuestra Constitución*" o "*Elementos de Rayón*", cuya columna vertebral era la tesis siguiente: "*La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor Don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Consejo Nacional Americano*". En este documento, Rayón proponía la integración de un Supremo Consejo o Supremo Congreso Nacional Americano, conformado por cinco vocales nombrados por las representaciones de las provincias. El periodo de funciones de cada vocal sería de cinco años, debiendo fungir el más antiguo como presidente, y el más reciente como secretario en actos reservados, o que comprendan toda la Nación. Del mismo modo como se había previsto en el caso de las Cortes, para efecto de las diputaciones provinciales, la renovación de los miembros del Supremo Consejo sería gradual; es decir, uno cada año, cesando de sus funciones en el primero, el más antiguo.

Tras haber asumido la dirección de la insurgencia americana ante la fragilidad de la Junta de Zitácuaro, José María Morelos tomó una medida decisiva: convocó a

la integración de una asamblea constituyente que se denominó *Congreso de Anáhuac* o de *Apatzingán*, aún y cuando la propia situación de guerra haría imposible dar cabal cumplimiento al proceso de elección que tal medida implicaba, instalándose el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, con diputados mexicanos. La insurgencia, para gestar su primer Congreso, aún cuando desconoció la autoridad de Fernando VII, no tuvo que derrocar un monarca o disputarle su autoridad. Sin un pasado legislativo al cual apelar como punto de partida, para confirmarlo o destruirlo, carente de una tradición deliberante, como si la tenía España en sus antiguas Cortes o Inglaterra en sus ancestrales parlamentos, el Congreso de Anáhuac, sustentándose en el sentido universal de la Revolución Francesa, actuó como órgano funcional de la América Mexicana.

El Congreso de Anáhuac, que no tuvo una sede fija y se integró tan sólo con ocho diputados, tenían la tarea de redactar la Constitución solicitada por Morelos.

**a) Reglamento del Congreso de 11 de septiembre de 1813.**

Una primera fase del proyecto americano culminó con la formulación del *Reglamento del Congreso* de fecha 11 de septiembre de 1813, que contenía cincuenta y nueve artículos, cuyas semejanzas con el que habían promulgado las Cortes para nombrar sus actividades eran notables, aunque el sentido de uno y otro era radicalmente distinto; este Reglamento se puede considerar para México, como el primer antecedente

cuyas disposiciones contenían las reglas a que habían de sujetarse los trabajos del Congreso de Anáhuac.

El Reglamento de 1813, se ocupó principalmente de la forma de integrar el mismo Congreso y un poco del funcionamiento para los trabajos de la asamblea. Establecía un procedimiento electoral, prácticamente igual al formulado por las Cortes en la Constitución de 1812; éste fue mucho más que una norma rectora para el desarrollo de las sesiones, pues en él se establecieron los primeros lineamientos para definir las funciones del Poder Legislativo. Señalaba también, que la presidencia del Congreso se turnaría entre todos los diputados no debiendo ocuparla cada uno por más de cuatro meses, y que los integrantes del Congreso no podrían durar más de cuatro años en su cargo, salvo que por reelección en su provincia lo fueren, emitida la convocatoria respectiva. Así mismo, establecía la inviolabilidad de los representantes durante su diputación y consiguientemente no se intentaría ni admitiría acusación contra ellas hasta pasado aquel término, exceptuándose dos casos en que deben ser suspensos y procesados ejecutivamente y son, por acusaciones de infidencia a la patria o a la religión católica.

No tenemos mayores datos de la aplicación en la práctica de este Reglamento, pero no hay duda de que su valor es mucho más que solamente simbólico e histórico.

El Congreso de Anáhuac, aunque con una existencia ambulatoria, entre los resultados que arrojó este, encontramos el Reglamento mencionado en los párrafos anteriores y el *Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional*, de fecha 6 de

noviembre de 1813, la cual declaró la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el trono español y la preparación de una constitución para la nueva nación.

Indudablemente el principal logro fue el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, de 22 de octubre de 1814, denominado generalmente como *Constitución de Apatzingán*, por haber sido ésta la población donde se sancionó y que tiene antecedentes en dos importantísimos documentos políticos: los ya mencionados en párrafos anteriores "*Elementos Constitucionales*" de Ignacio López Rayón y los "*Sentimientos de la Nación*" de Morelos, los cuales fueron leídos por el propio Caudillo Insurgente en la solemnidad de la instalación del congreso. En este documento, Morelos establece claramente su ideología política y social. Otro proyecto que emergió de éste Congreso y que tuvo definitivamente influencia en Morelos, fue el "*Manifiesto y plan de paz y de guerra*" de José María de Cos.

En el pensamiento de estos insurgentes, se establecía la existencia de las provincias que posteriormente se convirtieron en estados de la federación mexicana, concediéndoles su participación en el gobierno nacional a través del nombramiento de representantes en el Supremo Congreso.

La Constitución de Apatzingán, con sus doscientos cuarenta y dos artículos, (que nunca tuvo vigencia en nuestro país pero que vale la pena mencionar porque en ésta se encuentra el espíritu de la base de lo que sería el primer cuerpo legislativo mexicano en la Constitución de 1824), no conservó la tendencia a continuar la monarquía

y estableció la separación de los tres poderes; en ella se encuentra el primer antecedente de la formación del Senado con un esbozo del primer proyecto para instituir la representación nacional dándole a cada provincia un número igual de representantes, para semejar el peso de cada uno de ellos en el seno del congreso.

En un artículo expreso, los legisladores creyeron necesario establecer como dogma de fe política, que era contraria a la razón, la idea de un hombre nacido legislador o magistrado. En ésta constitución también quedaron contenidas muchas de las garantías individuales que han permanecido en nuestro derecho público y vemos aparecer el embrión de nuestras instituciones democráticas: la soberanía radica en el pueblo; su ejercicio corresponde a una asamblea de representación popular; se establece el derecho del sufragio; la división clásica de los tres poderes; etcétera.

Con respecto a la organización y funcionamiento del Supremo Congreso, la Constitución de Apatzingán establecía que debía componerse por diputados elegidos uno por cada provincia e iguales todos en autoridad; dentro de su organización, se componía de un presidente y un vicepresidente, elegidos por suerte cada tres meses, excluyéndose de los sorteos los diputados que hubieren obtenido aquellos cargos; dos secretarios elegidos a pluralidad absoluta de votos, que habían de mudarse cada seis meses y no podían ser reelegidos hasta pasado un semestre. En cuanto a los requisitos para ser diputado, exigía la Constitución de Apatzingán, ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para

desempeñar las augustas funciones del empleo. Quienes hubieran pertenecido al Supremo Gobierno o al Supremo Tribunal, sólo podrían ser diputados transcurridos dos años después de sus funciones. Quedaba prohibido que fuesen diputados dos o más parientes simultáneamente.<sup>6</sup>

## **II. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824.**

Con la muerte de Morelos, el movimiento insurgente entró paulatinamente en una fase de declive, reducido a su expresión mínima. Fernando VII llevó a cabo la convocatoria de las Cortes y el restablecimiento de la Constitución de 1812, a principios de 1820, debido al triunfo en España sobre una revolución liberal enemiga de los privilegios y del antiguo régimen. Entonces, los americanos fueron llamados nuevamente a formar parte de las Cortes.

Entre 1810 y 1822, se celebraron cinco comicios para elegir diputados a Cortes. Más de ciento sesenta mexicanos fueron elegidos para formar parte de ese cuerpo legislativo entre 1810-1814 y 1820-1822, setenta de los cuales - sin incluir a los suplentes - participaron activamente en los debates, lo cual les dio experiencia que posteriormente resultó muy valiosa.

---

<sup>6</sup> Véase La Constitución de Apatzingán, dentro de "Las Constituciones de México de 1814 a 1991", del Comité de Asuntos Editoriales de la H. Cámara de Diputados, LIV Legislatura, México, 1991, páginas 50 a 55.



En 1820, la rebelión liberal del coronel Rafael de Riego obligó al rey a acatar la Constitución de 1812, que fue proclamada por segunda vez en México el 3 de mayo de ese mismo año.

Más tarde, del ideario insurgente, surgieron el *Plan de Iguala*<sup>7</sup> de 24 de febrero y los *Tratados de Córdoba* de 24 de agosto de 1821, respectivamente, de los cuales emanaron dos corrientes políticas antagónicas como lo señala el Maestro Ignacio Burgoa<sup>8</sup> "*una de esencia revolucionaria y republicana, y otra de indudables tendencias monárquicas y conservadoras*". Posteriormente, con la entrada del Ejército Trigarante a la capital de la Nueva España, el 27 de septiembre de 1821, quedó consumada la Independencia y un día después, se instaló la *Junta Provisional de Gobierno*, que ordenaba en su artículo 14 el "*Tratado de Córdoba*", en la que se depositaba el Poder Legislativo con el objeto de preparar la organización jurídico-política del nuevo Estado, y la cual convocó a un congreso constituyente que estructurara al país.

La *Junta Provisional de Gobierno*, fue integrada por treinta y ocho notables del reino, que tenía como misión

---

<sup>7</sup> Este Plan conocido como de Iguala por ser este el lugar donde lo expidió Agustín de Iturbide, sostenía las llamadas *Tres Garantías*, que era religión católica, independencia de España y unión entre mexicanos y europeos; además de una propuesta política, en cuanto al Poder Legislativo, de conformarse por unas Cortes constituyentes primero y después por cortes constituidas, similares a las españolas, no estableció reglas para su integración ni para su funcionamiento.

<sup>8</sup> BURGOA, Ignacio, "Derecho constitucional Mexicano", Undécima edición, p. 624.

fundamental explicar al pueblo, mediante un manifiesto, los motivos de su instalación y el modo de proceder en la elección de diputados a Cortes. Esta Junta Provisional tuvo su Reglamento para el Gobierno de 14 de noviembre de 1821, que previó la creación de la misma, en tanto se elegía a un congreso y para desempeñar precisamente funciones de Poder Legislativo; preveía la creación de comisiones permanentes para el estudio de los asuntos a su cargo, las cuales fueron, primera y segunda de Relaciones Exteriores, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Hacienda y de Guerra. Las comisiones en comento debían integrarse por un mínimo de tres y un máximo de cinco miembros y su función era presentar informes al pleno de la Junta sobre los asuntos que se le turnaban. Se previeron también comisiones especiales de carácter permanente y con finalidades específicas según los requerimientos de los trabajos de la Junta.

Dentro de los primeros documentos que expidió ésta Junta, encontramos la llamada *Acta de Independencia del Imperio Mexicano* de 6 de octubre de 1821. Más tarde, por decreto de 17 de noviembre del mismo año, lanzó la convocatoria a Cortes Constituyentes, ya con la denominación de *Congreso Constituyente*, mismo que se declaró instalado el 24 de febrero de 1822, como el Segundo Congreso Mexicano, iniciando sus sesiones ese mismo día, para lo cual dictó algunas reglas para regular su integración así como para encaminar sus primeros trabajos, como por ejemplo, se eligieron presidente y vicepresidente por voto secreto, se aprobó usar el Reglamento de debates de las Cortes de Cádiz y se nombraron comisiones para la atención de diversos asuntos, especialmente de carácter protocolario. En la instalación de ésta Asamblea Constituyente, se estipuló

que representaban a la nación mexicana y que en ella residía la soberanía nacional; que se adoptaba para su gobierno la monarquía moderada constitucional con la denominación de "*Imperio Mexicano*"; aunado a lo anterior, se consagró el principio de separación o división de poderes, radicando el ejecutivo interinamente en la regencia designada por la Junta Provisional Gubernativa, el legislativo en la propia asamblea constituyente, y el judicial en los tribunales coloniales que existían.

En éste período, un intenso debate precedió a la decisión de cómo debían ser convocadas sus Cortes, si con una o con dos cámaras. La discrepancia fundamental radicaba en que, mientras un grupo planteaba que era indispensable estipular en la convocatoria que el Poder Legislativo habría de depositarse en dos cámaras, el otro afirmaba que tal determinación debía dejarse a la discreción y prudencia del futuro Congreso, que una vez reunido bajo las formas conocidas, cuidara de darse a la organización que hallara más conducente al mejor desempeño de sus funciones. Igualmente fue motivo de discusión sobre qué bases habría de llevarse a cabo la elección de sus miembros.

Una vez que Iturbide se auto proclamó emperador el 19 de mayo de 1822, el 31 de octubre de ese mismo año, determinó disolver el Congreso Constituyente, estableciendo en su sustitución a la *Junta Nacional Instituyente*, integrada por un número de diputados del antiguo congreso en proporción a las provincias, la cual en febrero del siguiente año aprobó, por veintiún votos contra diecisiete, el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, que declaró sin observancia la Constitución de 1812 y se atribuyó el Poder Legislativo.

La Junta Instituyente, reunida en forma apresurada, también elaboró su Reglamento de 1822, el cual no varía en lo esencial del que reguló las funciones de la otra Junta, la Provisional Gubernativa.

Posteriormente, se expidió el *Plan de Casa Mata*, en el cual se ordena la reinstalación del Congreso Constituyente disuelto por Iturbide el 7 de marzo de 1823 y la reivindicación de la soberanía a favor de la nación, la cual tenía la libertad para constituirse como le acomodase. Éste Congreso Constituyente, también tuvo su Reglamento para el desarrollo de sus propios trabajos y el cual fue emitido el 23 de abril de 1823; aquí se repiten las comisiones de trabajo del Reglamento de la Junta Instituyente, pero se agregó que de ser necesario se formarían otras para asuntos no previstos. También se creó la Comisión de Policía para el buen funcionamiento y el orden en las sesiones, con el encargo de llevar el Diario del Congreso y manejar el presupuesto.

Pese a lo anterior, la reinstalación del congreso no dio los resultados esperados por el *Plan de Casa Mata*, pero se solucionó instalando uno nuevo, es decir el segundo, que se reunió el 5 de noviembre de 1823, el cual tenía la tendencia federalista y que el 31 de enero de 1824 expidió el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, que precedió a la Constitución de 1824, la cual nos dice certeramente el Maestro Burgoa Orihuela<sup>9</sup> "*es el antecedente directo e inmediato de la Constitución Federal de 4 de octubre de ese mismo año.*"

---

<sup>9</sup> BURGOA, Ignacio, "Derecho constitucional Mexicano", Undécima edición, p. 626.

En el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, que fue suscrita por la mayoría de sus miembros, reiteró el ya aceptado principio de la división de poderes y en su artículo 10, con respecto al Poder Legislativo, estableció la fórmula de dos cámaras, es decir, este residía en una Cámara de Diputados y en un Senado, que componían el Congreso General. Los representantes de ambas cámaras debían ser nombrados por los ciudadanos de los Estados en la forma que lo previera la Constitución. De la lectura de ésta Acta, podemos observar, que con respecto a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo era ambigua y disponía que en la Constitución se fijarían otras atribuciones generales, especiales y económicas del Congreso de la Federación, así como las prerrogativas de éste cuerpo y de sus individuos.

### **III. Constitución Federal de 4 de octubre de 1824.**

Éste último cuerpo constituyente se enfrentó al dilema de organizar a México y que proclamó, como ya lo estudiamos en el apartado anterior, el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*; tuvo deliberaciones que se llevaron a cabo del 1º de abril al 3 de octubre de 1824, conformándose con dos grandes bloques, federalistas y centralistas. Este Congreso Constituyente llevó a cabo sus trabajos con el Reglamento de 23 de abril de 1823. En el curso de las discusiones, las provincias de Nuevo León, Coahuila y Texas, proponían la instauración del sistema bicameral<sup>10</sup> donde una cámara sirviera de freno a

---

<sup>10</sup> La palabra *bicameral* se encuentra en el Diccionario de la Lengua Española, el cual asienta que proviene del francés y

la otra, llamando la atención de Servando Teresa de Mier, acerca de la inconveniencia de depositar al Poder Legislativo en una sola Asamblea.

Posteriormente y después de varias discusiones, el 4 de octubre de 1824, el Congreso expidió la primera Constitución de México denominada "*Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*", la cual adoptó el sistema bicameral y que organizó al Poder Legislativo en forma amplia y detallada. Ésta Constitución Federal, fue el ordenamiento jurídico fundamental primario u originario del México independiente, es decir, que en ella se creó el Estado Mexicano.

El Título III de la Constitución Federal, denominado "Del Poder Legislativo", fue dividido en siete secciones que contenían setenta y seis artículos.

La Cámara de Diputados, se dispuso, debía componerse de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los Estados, donde la base para el nombramiento era la población; la edad que se exigía para ser diputado era de veinticinco años cumplidos y tener, por lo menos, dos años de vecindad en el Estado que lo eligiera o haber nacido en él, aunque estuviera avecindado en otro; con respecto a los no nacidos en el territorio de la nación mexicana, que entonces había muchos, se exigían ocho años de vecindad en él y ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la República, o industria que le produjera mil pesos cada año. Por cada tres diputados propietarios habría un

---

que es un adjetivo con el significado de "dicese del Poder Legislativo, cuando está compuesto de dos cámaras".

suplente. Se excluyó de la posibilidad de ser diputado a los que carecieran de derechos de ciudadano, al Presidente y al Vicepresidente de la Federación, a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, a los Secretarios de Estado y a los oficiales de las secretarías, a los empleados de Hacienda, gobernadores, comandantes, arzobispos, obispos, vicarios, jueces y comisarios de Hacienda; sin embargo, todos ellos podrían aspirar al cargo, si se separaran de sus cargos seis meses antes de las elecciones.

Para la Cámara de Senadores, se dispuso que se integraría por dos representantes de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de dos años en dos años, lo que significó la vinculación de las Entidades Federativas con el Gobierno Nacional. Los requisitos y prohibiciones exigidos para ser senador eran los mismos que para ser diputado, con excepción de la edad que era de treinta años cumplidos.

Por otro lado, se estableció la inviolabilidad de los legisladores por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos y se creó el juicio de procedibilidad ante las mismas cámaras, que se conoce como *fuero constitucional* (artículos 42 y 42).

Para la regulación de los trabajos del Poder Legislativo, la Constitución Federal en su sección cuarta, dispuso que cada cámara en sus juntas preparatorias, y en todo lo que perteneciera a su gobierno interior, observaría el Reglamento que formará el congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se hicieran en él.

Cada cámara, debía calificar las elecciones de sus respectivos miembros y ser un órgano consultivo.

En cuanto a las sesiones de cada cámara, el quórum debía ser de más de la mitad del número total de sus miembros, pero los presentes de una y otra debían reunirse el día señalado por el Reglamento de Gobierno Interno de ambas, y compeler respectivamente, a los ausentes bajo las penas que designara la ley.

Las cámaras debían de comunicarse entre sí y con el Poder Ejecutivo, por conducto de sus respectivos secretarios o por medio de diputaciones. Cualquiera de las dos cámaras podía conocer en calidad de Gran Jurado, sobre acusaciones del Presidente, de los Secretarios de Despacho, de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, y de los Gobernadores de los Estados. Cada diputado o senador, podía hacer por escrito, proposiciones, presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva cámara. El pago a los legisladores por su trabajo, se le denominó "indemnización", que debía determinarse por ley y ser pagada por la Tesorería General de la Federación.

El Congreso General, debía reunirse todos los años el día 1° de enero, en el lugar designado por la ley; en el Reglamento de Gobierno Interior del mismo, debían prescribirse las operaciones previas a la apertura de las sesiones y las formalidades que habrían de observarse en su instalación, a la cual debía asistir el Presidente de la Federación, quien debía pronunciar un discurso, contestando en términos generales éste, el que presidiera el Congreso. La sesión ordinaria del Congreso, debía ser diaria, con la única interrupción de los días festivos



solemnes; si se daba el caso de suspender por más de dos días las sesiones, era necesario el consentimiento de ambas Cámaras. El Congreso, para cerrar su única sesión anual el 15 de abril, lo debía hacer con las mismas formalidades que para su apertura, pudiendo prorrogarlas hasta por treinta días hábiles, o cuando lo solicitara el Ejecutivo. Las sesiones extraordinarias, sólo podían ocuparse del objeto u objetos comprendidos en la convocatoria, misma que se estableció que era facultad del Presidente de la República hacerla, siempre y cuando así lo acordase el Consejo de Gobierno.

En ésta Constitución se dispuso que ambas cámaras debían residir en un mismo lugar, y se previó el posible caso de traslado y diferencias acerca del mismo. Por otro lado, no se contempló una Comisión Permanente, que sí existía como *diputación permanente* en la Constitución de Cádiz, en cambio se creó una institución híbrida, encabezada por el vicepresidente de la República y conformada por la mitad de los senadores, sin intervención alguna de los diputados; sin embargo a éste organismo no se le atribuyó ningún tipo de facultades.

Por último, cabe destacar que en ésta primera Constitución se precisan ya los conceptos de cámara de origen y cámara revisora, se regula el veto presidencial y se establecen los mecanismos para los casos en que la revisora, o bien el Ejecutivo, devuelva el proyecto con modificaciones.

**a) Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.**

Como se desprende de los párrafos anteriores, una vez obtenida la independencia de México, la Nación mexicana empezó a organizarse de acuerdo con su nueva vida institucional. El Poder Legislativo inició sus tareas desde luego, y como analizamos de lo dispuesto en la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, dicho Poder emitió, el 23 de diciembre de 1824, el primer Reglamento Interior del Congreso, el cual conservó su vigencia casi a lo largo de todo el siglo pasado hasta 1897, siendo el modelo de los posteriores hasta nuestros días.

Entre sus disposiciones figuraba ya un capítulo relativo a la organización del sistema de comisiones para coadyuvar al trabajo parlamentario; por ejemplo, se estableció que en ninguna proposición podía discutirse en el pleno, sin primero pasar a la comisión correspondiente; para dar curso a este trámite, se creaban once de tales organismos con carácter permanente, pero se consideraba también la posibilidad de instaurar otro sólo transitorio a fin de dar cuenta de asuntos especiales. Las comisiones que se establecieron fueron: la de Puntos Constitucionales; Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda; Crédito Público; Justicia; Negocios Eclesiásticos; Industrial, Agrícola y Fabril; Libertad de Imprenta; Policía Interior; y Peticiones. Se aceptó también que el número de comisiones podría aumentar a juicio de cada cámara, según las materias que fuera necesario agregar.

Se incluyeron en el Reglamento normas para la instalación de las cámaras y se crearon las Comisiones Instaladoras, para que el Congreso saliente hiciera formalmente entrega a la entrante de las instalaciones y documentos de las cámaras y no se rompiera así el orden y la continuidad institucional.

Para dirigir los trabajos y gobernar en el aspecto administrativo el funcionamiento de cada cámara, se creó la Comisión Permanente, integrada con un diputado y un senador en cada caso, por cada uno de los Estados y territorios representados, debiendo ser escogido el más antiguo de los del mismo Estado o territorio.

Asimismo, se previó el nombramiento del presidente de cada cámara, de comisiones de cortesía, para comunicarse con los otros poderes a fin de visitar a legisladores enfermos, asistir a funerales de los que morían o de sus familiares.

#### **IV. Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, o Constitución de las Siete Leyes.**

Derivado de todos los acontecimientos ya descritos en párrafos anteriores y sin pretender hacer un estudio general histórico, nos adentraremos al apartado que nos ocupa, iniciando con la lucha que existió entre los partidos liberal y conservador, llevando a veces triunfos alternos, ya que los liberales eran partidarios del sistema federal y los segundos del sistema centralista; sin embargo en 1835 los conservadores se vieron triunfantes con su ideología, al desconocer el sistema federal.

Lo anterior es así, ya que el Congreso, establecido el 4 de enero de 1835 y que emanaba directamente de la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, después de algunos meses, se declaró "Tercer Congreso Constituyente" por dictamen de fecha 29 de julio de 1835, el cual primero produjo con influencia del pensamiento de Lucas Alamán, las *Bases para la Nueva Constitución* de 23 de octubre de 1835 y luego, del 15 de diciembre de 1835 al 6 de diciembre de 1836 las *Siete Leyes Constitucionales*, que además de contener importantes derechos del hombre, establecen los principios centralistas, plutocrático (ingresos mínimos para poder fungir como ciudadano) y de intolerancia religiosa, creando además, el *Supremo Poder Conservador*, es decir, una comisión de cinco personas que debían de guardar la Constitución y sostener el equilibrio constitucional entre los poderes, es decir, estaba por encima de los tres órganos del Estado, al extremo de que este Supremo Poder podía declarar la nulidad de leyes o decretos del Poder Legislativo, la nulidad de los actos del Ejecutivo y la nulidad de las resoluciones de la Corte Suprema. En cuanto a las sesiones del Congreso, además podía éste Poder suspenderlas hasta por tres meses.

Ésta Constitución conservó el sistema bicameral, con la variante de que el Senado ya no tuvo la función de representar a los Estados que habían dejado de existir.

Para la elección de la Cámara de Diputados, se elegía un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, y por cada fracción de ochenta mil, sin embargo, se estipuló que en el caso de que los Departamentos no tuvieran este número, elegirán un diputado; aunado a lo anterior, debían de elegirse también un número de suplentes igual

al de propietarios de ésta cámara; debía de renovarse por mitad cada dos años, debiendo el número total de Departamentos dividirse en dos secciones proporcionalmente iguales en población; el primer bienio nombraría sus diputados una sección, y el siguiente la otra, y así alternativamente. Las elecciones de los diputados eran calificadas por el Senado. Para ser diputado, los requisitos establecidos fueron el ser mexicano por nacimiento o natural de cualquier parte de América que en 1810 dependiera de España y fuera independiente, si se hallaba en la República al tiempo de su emancipación; ser ciudadano mexicano con ejercicio de sus derechos, natural o vecino del Departamento que lo eligiera; tener treinta años cumplidos de edad el día de la elección, y tener un capital, físico o moral, que le produjera al individuo, lo menos mil quinientos pesos anuales.

La Cámara de Senadores, cuerpo aristocrático, se previó que se compondría de veinticuatro miembros nombrados en la manera compleja siguiente: en cada caso de elección, la Cámara de Diputados, el gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia, debían elegir cada uno a pluralidad absoluta de votos, un número de individuos igual al que debía ser de nuevos senadores; de las tres listas que resultarán, serían autorizadas por los respectivos secretarios, y remitidas a las juntas departamentales; cada una de éstas juntas elegirían precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debía nombrar de senadores, y remitiría la lista especificativa de su elección al Supremo Poder Conservador, el cual debía de examinar, calificar las elecciones y declarar senadores a los que hubieren reunido la mayoría de votos de las juntas, por el orden de

esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los números iguales.

El Senado previsto en ésta Constitución, debía renovarse por terceras partes cada dos años, saliendo al final del primer bienio; los ocho últimos de la lista, al fin del segundo los ocho de en medio, y desde fin del tercero en adelante, los ocho más antiguos. De los requisitos para ser senador, se exigían el ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mexicano por nacimiento, tener la edad, al día de la elección, de treinta y cinco años cumplidos, y poseer un capital, físico o moral, que produjera al individuo lo menos dos mil quinientos pesos anuales. No podía ser senador el Presidente de la República, mientras lo fuera y un año después, los miembros del Supremo Poder Conservador, los de la Suprema Corte de Justicia y de la marcial, los secretarios del despacho y oficiales de sus secretarías; los empleados generales de Hacienda, ni los gobernadores de los Departamentos, mientras lo fueren y seis meses después.

Para los trabajos del Poder Legislativo, se establecieron dos periodos de sesiones, el primero, debía abrirse el 1° de enero y el segundo el 1° de julio de cada año. Las del primer periodo se podían cerrar el 31 de marzo, y las del segundo, que no se podía determinar el número total de meses en que sesionaría el Congreso, podían durar hasta que se concluyeran los asuntos a que exclusivamente se dedicaran, siendo el objetivo exclusivo de dicho segundo periodo de sesiones, el examen y aprobación del presupuesto de egresos del año siguiente, y de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectivo al año penúltimo. Las sesiones del Congreso se establecieron diarias,

exceptuándose sólo los días de solemnidad eclesiástica, y los de civil que señalare una ley secundaria.

En éste Congreso, se declaró la existencia de un Reglamento, el cual debía de especificar la hora a que debían comenzar cada día las sesiones, el tiempo que debían durar cada una, cómo, y hasta por cuanto tiempo podrían suspender las suyas cada cámara, y todos los demás requisitos preparatorios de cada sesión ordinaria o extraordinaria, y de las discusiones y votaciones. En cuanto al quórum exigido para la votación de cualquier ley o decreto, debían estar presente más de la mitad del número total de individuos que compusiera la cámara, y toda votación se haría por la mayoría de sufragios de los que estuvieren presentes, excepto en los casos que la ley exija número mayor.

Para la clausura de las sesiones a que ya nos referimos, así ordinarias como extraordinarias, se debía expedir formal decreto, pasado en ambas cámaras, sancionado y publicado por el Ejecutivo. En el caso de que el Congreso resolviera no cerrar el 31 de marzo el primer período de sesiones ordinarias, o el Presidente de la República con acuerdo del consejo, pidiera la prórroga, se expediría previamente y publicaría un decreto de continuación. En el decreto en comento, se debía especificar el o los asuntos de los cuales habrían de ocuparse el Congreso, pero no el tiempo de la duración, que sería todo el necesario, dentro de los meses de abril, mayo y junio, para la conclusión de dichos asuntos. El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo, y cuando el Congreso estuviera en receso, podía resolver sé le citara a sesiones extraordinarias por la diputación permanente, señalándole el o los asuntos de que se debieran de

ocupar, sin que durante ella, tratara otros; de igual forma, esa facultad la tenía la diputación permanente, con la condición de que conviniera en la citación del Ejecutivo, quien no podría negarse a ella, sino con acuerdo del Supremo Poder Conservador. Los asuntos de los que hace mención ésta Constitución, no debían tratar alguno otro que pudiera ocurrir improvisamente, amén de que fuere muy urgente y de interés común, a juicio del Ejecutivo y de la mayoría de ambas cámaras. Tampoco debía ocuparse de las acusaciones que debían hacerse ante las cámaras y demás asuntos económicos.

En 1837, se expidió el Reglamento del Congreso, cuya innovación respecto del de 23 de diciembre de 1824, es que creó la *Diputación Permanente* para los recesos, integrada por cuatro diputados y tres senadores, nombrados por cada una de sus Cámaras.

Durante la vigencia de la *Constitución de las Siete Leyes de 1836*, México vivió en medio de turbulencia constantes; entre ellas, las más graves y peligrosas fueron la Guerra de Texas, territorio que se separó entonces de la nación mexicana, asumiendo su propia soberanía, y la guerra con Francia, para hablar de conflictos externos.

## **V. Constitución Centralista llamada "Bases Orgánicas" de 1843.**

La corriente federalista que se oponía al sistema centralizado del poder, logró mantener la discusión y hasta generar levantamientos, pero en la práctica, la oposición de los presidentes y en ocasiones del mismo Congreso al Supremo Poder Conservador, impidió que



éste hiciera uso cabal de sus amplísimas facultades, por lo que desde fines de 1840, la Constitución centralista y conservadora dejó de tener cabal vigencia.

El 10 de diciembre de 1841, Santa Ana emitió la convocatoria prevista en las Bases de Tacubaya, que sustituyeron las Siete Leyes de 1836, para la formación del "*Cuarto Congreso Constituyente Mexicano*", que debía quedar instalado el 1º de junio de 1842, el cual se integró con siete miembros, que a la vez formaron dos grupos, uno, minoritario por Mariano Otero, Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo, con ideología federalista, y otro mayoritario, que tendía a reiterar el régimen central de la Constitución de 1836. Éste Congreso, el 10 de septiembre de 1842, expidió el *Reglamento para el Gobierno Interior del Soberano Congreso Constituyente*, que sirvió para regular los trabajos que culminaron con la Constitución de 1843 y que fue usado también para el Constituyente de 1856-1857. Sin embargo éste Congreso vio frustrados sus trabajos y para evitar la reimposición del sistema federal, Santa Anna hizo su habitual acto de desaparición, como lo es de todos conocidos por la historia de nuestro país, en octubre de 1842, dejando la responsabilidad en Nicolás Bravo.

Después de algunas vicisitudes, el presidente, Nicolás Bravo, designó para sustituir al Congreso ochenta ciudadanos notables distinguidos por su ciencia y patriotismo, y por decreto de fecha 19 de diciembre de 1842, los nombró como *Junta Nacional Legislativa*, (también conocida como Junta de Notables), elegidos dos miembros por departamento, siguiendo los lineamientos de la Junta Instituyente que Iturbide había establecido en 1822. Ésta Junta integrada sin la intervención popular y

sin pasar por un proceso electoral, tenía como fin el formular una constitución para México.

En realidad, esta Junta de Notables fue el Quinto Congreso Constituyente Mexicano y el resultado de sus trabajos fue la Constitución denominada *Bases de Organización Política de la República Mexicana* (conocidas como *Bases Orgánicas*), sancionada solemnemente por el entonces otra vez presidente, general Antonio López de Santa Anna, en junio de 1843, la cual conservó el sistema centralista implantado por la Constitución de 1836 suprimiendo al Supremo Poder Conservador.

En su Título IV, las Bases de Organización Política de la República Mexicana, establecieron lo concerniente al Poder Legislativo, depositado en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, con la peculiaridad de que el Presidente de la República, sancionaba las leyes, como único caso en nuestra historia.

La cámara baja, estaba integrada por diputados elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes; y en caso de que el Departamento no los tuviera, elegiría siempre un diputado, por lo que cabe aquí resaltar, que éstas Bases Orgánicas dieron mayor injerencia a los Departamentos en la composición del Congreso General. En cuanto a los requisitos para ser diputado, se exigía el ser natural del Departamento que lo eligiera, o vecino de él con residencia de tres años por lo menos, estar en el ejercicio de sus derechos de ciudadano, tener treinta años de edad cumplidos al tiempo de la elección, además de contar con una renta

anual efectiva de mil doscientos pesos, procedentes de capital físico o moral.

Esta Cámara de Diputados se debía renovar por mitad cada dos años, saliendo los segundos nombrados por cada Departamento en la primera renovación; en el caso de ser un número impar, saldrían primero la parte mayor, y seguiría después alternándose la parte menor y la mayor. En el caso de los Departamentos que nombran un sólo diputado, lo renovarían cada dos años.

La Cámara de Senadores, que se caracteriza en éstas Bases por representar a las clases privilegiadas o por ser aristocrático como lo veremos a continuación, se componía de setenta y tres individuos, elegidos dos tercios de senadores por las Asambleas Departamentales, y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia; es decir, cada Asamblea Departamental elegiría cuarenta y dos senadores por la primera vez, y en lo sucesivo el número que correspondiera para el tercio de senadores que hubiere de renovarse. Por la primera vez, el Consejo de Representantes, y en lo sucesivo la Cámara de Senadores, debían computar los votos dados por las Asambleas Departamentales, y declarar senadores a los que hubieran reunido el mayor número hasta completar los que debían ser elegidos. En caso de empate entre dos o más individuos, decidiría la suerte. Para la elección del tercio de senadores que correspondía postular a la Cámara de Diputados, al Presidente de la República y a la Suprema Corte de Justicia, sufragarían cada una de estas autoridades un número igual al de los que hubieren de ser elegidos, y la acta de elección se remitiría a la Cámara de Senadores, o a la Diputación Permanente. De las

características que se exigían a éste tercio para ser elegidos por dichas autoridades, debían ser sujetos que se hubieren distinguido por sus servicios y méritos, en la carrera civil, militar o eclesiástica.

De los senadores que les correspondía elegir a las Asambleas Departamentales, debían ser cinco individuos de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios, o comerciantes y fabricantes; de los demás, debían ser personas que hubieren ejercido alguno de los cargos siguientes: Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario del Despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo Estado o Departamento por más de un año, senador al Congreso General, diputado al mismo en la legislatura, y antiguo consejero de gobierno, o que fuere obispo, o general de división.

Para ser senador, se requería en éstas Bases, el ser mexicano por nacimiento, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años y tener una renta anual notoria, y sueldo no menor de dos mil pesos, a excepción de los que se eligieran para llenar el número asignado a las cuatro clases de agricultores, mineros, propietarios, o comerciantes y fabricantes, los cuales debían tener, además, una propiedad raíz que no bajara de cuarenta mil pesos.

La Cámara de Senadores debía renovarse por tercios cada dos años, eligiéndose por la de diputados, por el Presidente de la República, por la Suprema Corte de Justicia y por las Asambleas Departamentales la parte que respectivamente les correspondiera. En el caso de la primera renovación se debía sacar por suerte, de entre los

senadores, el tercio que debería salir; para la segunda se verificaría de entre los dos tercios que hubieren quedado en la primera, y para lo sucesivo saldrían los más antiguos.

En cuanto a las sesiones, en su artículo 47 de éstas Bases, se previó que el Congreso tendría dos períodos únicos en el año; cada uno duraría tres meses; el primero comenzaría el 1° de enero, y el segundo el 1° de julio. En el caso de una sesión extraordinaria, sólo sería convocado el Congreso cuando lo exigiera algún negocio urgente. El segundo período de sesiones debía destinarse exclusivamente al examen y aprobación de los presupuestos del año siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y al examen de la cuenta del año anterior que presentara el Ministerio, y este podía prorrogarse por el tiempo necesario. A diferencia de las demás constituciones, en ésta el Congreso y las cámaras en el tiempo de prórroga de sesiones, y en las extraordinarias, podían también ocuparse en sus funciones electorales, económicas y de jurado. Por otro lado, se creó una diputación permanente, para actuar en los recesos, integrada por cinco diputados y cuatro senadores.

Un dato de interés para el tema central de éste trabajo, en el artículo 72 de éstas Bases, consiste en que se dispuso que todo lo relativo a juntas preparatorias, ceremonial, orden del debate y demás puntos conexos con las funciones de las cámaras, se fijaría en el Reglamento Interior del Congreso, y mientras éste se formulaba, los trabajos debían regirse por el Reglamento del 23 de diciembre de 1824.

Como podemos observar de párrafos anteriores y del inciso inmediato anterior, en éstas Bases Orgánicas ni en la Constitución de 1836 se empleó el concepto de "república central", el cambio de la forma de Estado, se deduce, dentro de su articulado mismo y prescindiendo de las ideas que lo inspiraron, de la supresión de la palabra federal y de la conversión de los Estados libres, soberanos e independientes en departamentos.

Por último hay que señalar que la vigencia de las centralistas Bases de 1843, terminó cuando ya en guerra con Estados Unidos de Norte América, se restableció el federalismo y se puso nuevamente en vigor la Constitución de 1824.

## **VI. Acta Constitucional y de Reformas de 1847.**

Con el levantamiento que hubo el 4 de agosto de 1846, encabezado por el General José Mariano Salas (con quien se inició la presidencia provisional de la segunda República Federal), se formuló un Plan llamado de la Ciudadela de México, con apoyo de Gómez Farías, que desconoció el régimen centralista y pugnó por la formación de un nuevo congreso constituyente compuesto de representantes nombrados popularmente, según las leyes electorales que sirvieron de base para el nombramiento en 1824.

El Congreso al que aludía el Plan de la Ciudadela, debía quedar instalado el 6 de diciembre de 1846, en la inteligencia de que mientras se expedía una nueva constitución, regiría la federal de 1824 (decreto del 22 de agosto del mismo año.) Éste ordenamiento constitucional,

evidentemente urgía modificaciones para adaptarse al momento histórico y político que prevalecía en 1847, y en tal virtud, el 18 de mayo de ese año, se expidió el *Acta de Reformas o Acta Constitucional y de Reformas* que como muchas autores señalan, restauró la vigencia de la Constitución de 1824, con la adición muy importante del Amparo a nivel Federal, por propuesta de la comisión integrada por Don Mariano Otero, Don Manuel Crescencio Rejón, Don Joaquín Cardozo y Pedro Zubieta, salvo el primero de los mencionados.

Don Mariano Otero por su parte dio un voto particular el día 5 de abril, introduciendo, para ajustarla a la realidad, algunas reformas importantes como una ampliación del número de diputados mediante la reducción del número demográfico según debían ser elegibles; la reorganización del Senado, su renovación parcial periódica y el establecimiento de una especie de carrera política para ser electo senador; la supresión de la vicepresidencia; la enumeración de los derechos humanos; y la fórmula de control de la constitucionalidad que originó el juicio de amparo. Estas proposiciones aprobadas formaron parte de la Constitución de 1824 con el nombre de *Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847*, además de que en particular y a diferencia de los documentos centralistas, el Senado se estableció con una representación de los Estados y el Distrito Federal, con un número determinado de senadores dependiendo del número de Entidades Federativas y, a semejanza de los textos centralistas, debían ser elegidos por lo demás senadores, diputados y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre y cuando fuesen personas que hubiesen ocupado un cargo importante.

## **VII. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.**

Desde que se consumó la independencia y hasta la promulgación de la Constitución en estudio, el Poder Legislativo fue un órgano prácticamente imprescindible. Convertido en el centro de gravedad de la vida política mexicana, en tanto institución que convalidó las diversas formas de gobierno, fue a la vez un espacio de legitimación en el escenario de las disputas nacidas de la indefinición política de las esferas de acción del Ejecutivo y del Congreso.

Al triunfo de la revolución liberal iniciada en contra de la última dictadura de Santa Anna, durante la presidencia de Juan Álvarez, se convocó en cumplimiento del Plan de Ayutla, a un Congreso Constituyente en octubre de 1855, mismo que siendo presidente Ignacio Comonfort, abrió sus sesiones en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856, en medio de un ambiente de expectación. De ellas, por el Diario de Debates que acuciosamente llevó el secretario Francisco Zarco, sabemos que se eligió una mesa directiva y comisiones protocolarias y administrativas, siendo una de ellas la llamada de Constitución, la cual como su nombre lo indica, tuvo a cargo la formulación del proyecto, su presentación en el pleno y su defensa.

Una de las controversias más importantes y largas en este nuevo Congreso Constituyente, fue la referente al Senado, sobre todo por su supresión, las discusiones sobre su importancia y necesidad, sobre sus funciones revisora y de equilibrio, de vigilancia del ejercicio de la soberanía y de las libertades de los individuos y los



Estados, fueron interminables; no se esclarecía cómo podrían efectivamente trasladarse sus facultades, sobre todo la del juicio político y sus funciones efectivas de contrapeso.

El régimen federal, acogido en el proyecto de la Constitución de 1857, y cuya comisión redactora estuvo presidida por Don Ponciano Arriaga, se implantó definitivamente en México por la voluntad unánime del Congreso Constituyente, al aprobarse por ochenta y cuatro diputados el artículo respectivo.

Así, después de poco menos de un año de discusiones, se sancionaba y firmaba en el recinto legislativo de Palacio Nacional, *el 5 de febrero de 1857*, la nueva *Constitución*, quedando el *Supremo Poder de la Federación* dividido en Ejecutivo, *Legislativo* y Judicial, promulgándose el día 12 del mismo mes y año por el Presidente sustituto de la República Mexicana, Ignacio Comonfort.

Ésta Constitución de 1857, contiene cambios significativos en materia legislativa, pero también otros avances en capítulos como los denominados Derechos del Hombre y Ciudadanos Mexicanos.

El Poder Legislativo se vio plasmado en un Congreso de la Unión, formado por *una sola cámara*, es decir, *adoptó el sistema unicameral suprimiendo el Senado* por medio de las diputaciones como representación de las Entidades Federativas, en el entendido de que una diputación de un Estado, era el grupo de diputados elegidos por la población del mismo. Lo anterior se dijo, era con la finalidad de corregir el inconveniente del lento y laborioso proceso de formación de las leyes haciendo así más

rápida la elaboración de las mismas en una cámara única.

En el Supremo Poder Legislativo o Congreso de la Unión, sus miembros eran elegidos cada dos años y su forma de elección era indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que dispusiera la ley electoral. De esta última forma de elección podemos anotar que desde 1809, operaron diversas modalidades y grados de elección indirecta, quedando consagrada en esta Constitución de 1857 la elección en primer grado, que a su vez rigió hasta el año de 1911, cuando se estableció el voto directo.

Para ser diputado se requería por ésta Constitución, el ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, tener la edad de veinticinco años al día de la apertura de las sesiones, ser vecino del Estado o Territorio que hiciere la elección y no pertenecer al estado eclesiástico. En cuanto a la vecindad, esta no se perdía por ausencia en el desempeño de un cargo público de elección popular. La investidura de diputado era incompatible con cualquier comisión o destino de la Unión en el que se disfrutara de sueldo; no podían aceptar ningún empleo de nombramiento del Ejecutivo de la Unión por el que se disfrutara sueldo, sin previa licencia del Congreso.

Habría un diputado, se dispuso, por cada cuarenta mil habitantes o fracción que excediera de la mitad; se dejó la calificación de las elecciones al mismo Congreso; y se aprobó la regla según la cual los diputados serían inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo, y jamás serían reconvenidos por ellas. Por lo que respecta a las prohibiciones, se

estableció que no podían pertenecer al estado eclesiástico ni reelegirse.

En relación con las sesiones, el Congreso para abrirlas, requería un quórum de más de la mitad del número total de sus miembros, contrario al quórum requerido para la aprobación de las leyes que requería la mayoría absoluta.

Asimismo, se establecieron dos períodos de sesiones ordinarias, de los cuales, el primero iniciaba el 16 de septiembre al 15 de diciembre, y el segundo improrrogable del 1° de abril al último día de mayo siguiente; es decir, se ampliaron a un total de cinco meses. Con relación a las sesiones extraordinarias, se estableció que sería facultad del Presidente de la República convocarlas, pero siempre y cuando así lo acordara la Diputación Permanente<sup>11</sup>, la cual operaba en los recesos y se integraba por un diputado de cada Estado o Territorio, con atribuciones especiales.

Para la discusión de las sesiones, se estableció un sistema en el que la falta de la cámara revisora, se substituyó con una doble discusión. Es decir, después de la primera, se enviaría el expediente de ella al Presidente de la República y éste podría devolverlo con su opinión. Si fuere conforme, se procedería de inmediato a votar; de ser discrepante, se devolvería a la comisión con las observaciones del Ejecutivo. La segunda discusión sería entonces sobre un dictamen que tomó en cuenta las observaciones del Ejecutivo.

---

<sup>11</sup> Al respecto, con la reforma de 1874, como se vera más adelante, este último término se modificó por el de Comisión Permanente.

En caso de urgencia notoria, por acuerdo de las dos terceras partes de los presentes, se podían dispensar o estrechar los trámites.

Se autorizó a este Congreso, para que formulara su propio Reglamento Interior, además de que de forma expresa, se le facultó a los presentes para hacer concurrir a los ausentes a las sesiones, corregir las faltas y omisiones de los diputados presentes y nombrar y remover a los empleados de la secretaría del mismo Congreso y a los de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Ésta Constitución Liberal, creó las *diputaciones estatales*, que eran el grupo de diputados federales de un mismo Estado y que aparecieron en vez del Senado, como la representación del sistema federal.

Pese a que ésta Constitución se originó con un Poder Legislativo unicameral, como ya se apuntó, el debate sobre la necesidad de una cámara alta que recuperara sus facultades originales, se mantuvo como tema candente en el debate político e intelectual. Dentro de las personas que promovieron esta *reinstalación del Senado*, tenemos al entonces Presidente de México Benito Juárez (quien no pudo ver plasmado su deseo en la Constitución por su fallecimiento en el año de 1872), a través de una circular de fecha 14 de agosto de 1867, llamada "*Ley Convocatoria*", en la cual se veía también el pensamiento de su sucesor, Sebastián Lerdo de Tejada, quien propuso como primera reforma constitucional, la introducción, de nueva cuenta, del sistema bicameral, motivando lo anterior en que servía para combinar el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo; que una Cámara de Diputados elegidos en un número

proporcional a la población, representaba el elemento popular, mientras que el senado compuesto de igual número de senadores por Estado, representaba el elemento federativo y no así un elemento aristocrático; que los senadores debían representar más edad e historia, lo cual traía como consecuencia más experiencia y práctica en los negocios; que la objeción al hecho de existir dos cámaras en razón de que se podía enervar la acción de la otra era de bastante peso, cuando se necesitaba avanzar mucho para realizar la reforma social, que moderaría convenientemente en casos graves algún impulso excesivo de acción de la otra cámara<sup>12</sup>.

La circular en un principio no fue acogida sino criticada, pero posteriormente fue cobrando cada vez mayor fuerza, hasta que el Senado, órgano fundamental de nuestro sistema legislativo y después de su existencia desde 1824, se vio con un margen de ausencia de 18 años, hasta el 13 de noviembre de 1874<sup>13</sup>, cuando *se reinstaló éste*, por lo que la denomina Constitución Liberal, tuvo que ser reformada en varios de sus artículos, todos ellos referidos al Poder Legislativo, (artículos 51, 52, 57, 58, 59, 60, 61 y 62) comenzando por establecer que el Poder Legislativo de la Nación se depositaría en un Congreso General, que se dividiría en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, por lo anterior, desde el día de su elección y hasta el día en que concluyera su encargo, no podían aceptar ninguna comisión ni empleo de nombramiento del

---

<sup>12</sup> DUBLAN y LOZANO, Legislación Mexicana, Tomo X, página 52.

<sup>13</sup> Véase La Constitución de 1857, dentro de "Las Constituciones de México de 1814 a 1991", del Comité de Asuntos Editoriales de la H. Cámara de Diputados, LIV Legislatura, México, 1991, páginas 177 a 196.

Ejecutivo Federal, por el cual se disfrutara sueldo, sin previa licencia de su respectiva cámara. El mismo requisito se exigía para los diputados y senadores suplentes en ejercicio.

Otra reforma fue en el sentido de la inviolabilidad de las opiniones de los diputados y senadores, la calificación por sus miembros por cada cámara, la apertura y período de sesiones, la iniciativa y formación de leyes, y en general, las facultades del Congreso y de la Diputación Permanente.

Este nuevo Senado en la Constitución de 1857, se componía de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección de senadores era indirecta en primer grado. La Legislatura de cada Estado debía declarar clecto al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o elegiría entre los que hubieren obtenido mayoría relativa, en los términos que dispusiera la ley electoral. Por cada senador propietario debía elegirse un suplente igual que en el caso de los diputados. El Senado se renovaba por mitad cada dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar cesarían al fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos. Para ser Senador se requería las mismas calidades ya mencionadas que para ser diputado, excepto la de la edad, que fue de treinta años cumplidos el día de la apertura de las sesiones.

Con motivo de la reinstalación del Senado en México, ambas cámaras no podían abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los

presentes de una y otra debían reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes bajo las penas que la misma ley designara.

Como último comentario en este apartado, podemos observar que la Constitución de 1857, tuvo una existencia formal de sesenta años, pasando hechos históricos de trascendencia en la vida político-jurídica de México, como una guerra civil (la llamada de los Tres años), una intervención extranjera por los franceses, una dictadura única como lo fue el porfiriato por más de treinta años y la revolución, concluyendo con la expedición de la Carta de Querétaro de 1917.

### **a) Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1898.**

Después de esos ocho años largos de discusiones con motivo del reestablecimiento del Senado en la Constitución de 1857, otro tema de trascendencia fue el referente a que dicho Congreso debía tener un Reglamento para su Gobierno Interior, por lo que el 20 de diciembre de 1897, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, el cual conforme a su único transitorio comenzó a regir el 1° de septiembre de 1898, resumiendo normas de reglamentos anteriores, sistematizando y ordenando otras y creando algunas nuevas. Éste Reglamento tuvo vigencia, salvo algunas reformas decretadas en octubre de 1916 para regular la instalación del Congreso Constituyente de Querétaro, y otras en septiembre de

1925, relativas a la prohibición de portar armas en el salón de sesiones, prolongó su vigencia hasta la expedición del Reglamento en vigor que empezó a regir a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establecía en su texto original, que cada cámara debía tener cada año dos periodos de sesiones ordinarias, siendo el primero prorrogable hasta por treinta días útiles, comenzando el día 16 de septiembre y terminando el día 15 de diciembre; y el segundo, prorrogable hasta por quince días, comenzando el 1° de abril y terminando el último día de mayo.

Como la duración de las legislaturas se estableció por dos años, cada cámara, antes de cerrar las sesiones del segundo periodo del segundo año, debía nombrar una comisión compuesta de cuatro individuos, de los cuales el primero haría de presidente, el segundo de vicepresidente y los otros de secretarios, para el sólo efecto de dirigir el acto de instalar la Junta previa o la preparatoria en su caso. En esa primera Junta preparatoria, los diputados y senadores debían nombrar mediante una votación de mayoría absoluta, dos comisiones, una compuesta por cinco individuos para examinar la legitimidad del nombramiento de todos los miembros de la cámara, y otra de tres, para que examinara la de los de la primera comisión. Posteriormente se nombraban las comisiones escrutadoras, y en la última junta de las preparatorias, en cada cámara y puestos de pie todos sus miembros, el presidente de las mismas protestaría.



El gobierno de cada cámara, se componía de un presidente, un vicepresidente, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, teniendo así declarada cada cámara como legítimamente constituida. Posteriormente una comisión participaba de aquella declaración a la otra cámara y al Presidente de la República; además, ambas cámaras debían nombrar una comisión para recibir al Presidente de la República para el acto de la apertura de sesiones. Cuando el Congreso se reunía como cuerpo colegiado, es decir, como Congreso General, el presidente de la cámara de diputados fungía, como hasta nuestros días, como presidente del Congreso, el cual tenía, dentro de otras prerrogativas, el declarar la apertura del periodo de sesiones. El quórum para la apertura de las sesiones que se estableció, en la de senadores, de dos terceras partes, y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros.

En cada cámara, el último día útil de cada mes, debía elegir un presidente y un vicepresidente, pudiendo ser reelectos para los mismos oficios en las sesiones de un año; dichos nombramientos debían comunicarse a la otra cámara y al Ejecutivo Federal.

Los tipos de sesiones de las Cámaras eran ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes.

Con respecto a las ausencias, se debían conceder licencias por causas graves, y cuando más, a la cuarta parte de la totalidad de los miembros que debían componer la cámara; no se podían conceder licencias con goce de dietas por más de dos meses. Cuando un miembro de la cámara dejaba de asistir a las sesiones durante diez días consecutivos, sin causa justificada, la

secretaría debía hacer que se publicará el nombre del faltista en el Diario Oficial de la Federación, y ésta publicación seguiría haciéndose mientras continuare la falta.

Las comisiones contempladas en el Reglamento en comento, para el despacho de los negocios de cada cámara eran, permanentes, la Gran Comisión, la de Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Instrucción Pública, Hacienda, Crédito Público, Guerra, Marina, Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, de Peticiones, la Inspectoría, la de Sesiones del Gran Jurado, Administración, Corrección de Estilo, Redacción del Diario de Debates y la de Biblioteca y Archivo.

La Gran Comisión se componía, en la Cámara de Diputados, de un individuo por cada Estado y cada Territorio, y otro por el Distrito Federal; en la de Senadores, de uno por cada Estado y otro por el Distrito Federal, todos los cuales eran designados en la sesión siguiente a la de la apertura del primer período del primer año de sesiones del Congreso. En la cámara alta, el senador más antiguo representaba a su Estado o al Distrito Federal.

Con respecto a las votaciones sólo había tres tipos, las nominales, económicas y por cédula, existiendo la prohibición de las votaciones por aclamación<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> En materia parlamentaria se le denomina *votación* a la resolución que expresa el legislador, ya sea positiva, ya negativa, en determinado asunto; es la expresión formal de la voluntad; son los actos a través de los cuales las asambleas legislativas adoptan sus decisiones. Las votaciones *nominales*

El Reglamento de 1898, sirvió para regular al Constituyente de Querétaro convocado por el gobierno de Venustiano Carranza y fue modelo para el actual, por lo que podemos decir que el ahora vigente fue concebido para una situación histórica y para un Congreso de hace ya cien años, y aún más si consideramos que a su vez el Reglamento de 1898, tiene mucho de los anteriores de principio del siglo XIX.

### **VIII. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.**

Después de todos los hechos históricos ya conocidos de nuestro país, como fue el porfiriato en su primer período presidencial (1877 a 1880), el segundo cuando sustituyó al General Manuel González (1884 hasta el 23 de mayo de 1911), comenzaremos con Francisco I. Madero, a partir del momento cuando asume la presidencia el día 6 de noviembre de 1911. Al principio de su gobierno, tuvo que gobernar con un Poder Legislativo hostil, electo durante el

---

son las resoluciones emitidas, a título personal, por cada uno de los miembros de la institución representativa; es decir, el miembro en turno dirá, de pie en voz alta, su nombre completo y el sentido de su voto: sí o no. Las votaciones *económicas* deben su nombre a la brevedad del tiempo que se emplea para su realización; en primera instancia se pide que quienes aprueben se pongan de <pie y quienes reprueben permanezcan sentados. Por último, las votaciones por *cédula* o cedulares, tienen por objeto el nombramiento de personas para desempeñar cierto cargo o comisión dentro de la institución representativa; se denominan así, en razón de los instrumentos que se emplean para la manifestación del voto, esto es, un documento que trae inscrito el nombre de por quién se vota.

gobierno porfirista, que obstaculizaba las determinaciones revolucionarias que tomaba.

Posteriormente, se llevó a cabo la instalación de la nueva Cámara de Diputados, en septiembre de 1912, primera electa bajo la modalidad del voto directo, a la cual llegaron representantes de diversas tendencias políticas, lo cual resultaba enormemente significativo porque Francisco I. Madero tenía el propósito de que el Poder Legislativo actuara como un genuino poder. Entre octubre de 1913 y diciembre de 1916, no existió Poder Legislativo, aunque quizá fue cuando México lo tuvo más, debido a que cuando Victoriano Huerta disolvió las cámaras en octubre de 1913, Venustiano Carranza tuvo argumentos para reclamarse el depositario de la función legislativa, pero con la caída de Huerta, en julio de 1914, fueron muchos los revolucionarios que asumieron su ejercicio, expidiendo multitud de leyes y decretos en los diversos campos de batalla, siempre con el razonamiento de ser los intérpretes de la voluntad del pueblo.

No obstante lo anterior, Carranza convocó formalmente a un Congreso Constituyente el 19 de septiembre de 1916 para recuperar la legitimidad institucional a través de una asamblea soberana. Dicha convocatoria estableció esencialmente que la elección de diputados al Congreso sería directa y se verificaría el 22 de octubre, tomando como base el censo de 1910 y la división territorial que se había efectuado para la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión del año de 1912; que el congreso calificaría las elecciones de sus miembros; que sólo podría ejercer sus funciones con la concurrencia de la mitad más uno del número total de sus miembros; que la primera junta preparatoria tendría lugar el 20 de noviembre; y por

último, que el jefe del ejército constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, concurriría al acto solemne de la instalación de Congreso Constituyente y en él presentaría el proyecto de constitución reformada.

Consecuentemente con lo anterior, el 1° de diciembre de 1916, como primer jefe del Ejército y encargado del Poder Ejecutivo, presentó al constituyente convocado en Querétaro, su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, que habría de originar, con amplias y variadas adiciones, la Constitución de 1917 como el mejor fruto de la revolución mexicana. La fuerza de las ideas parlamentaristas se reflejó en la insistencia de Carranza, en sus veintiún párrafos dedicados a éste tema de ciento dos, para contrarrestarlas en su convocatoria y mensaje dirigido al congreso constituyente reunido en Querétaro, en el cual, dio su versión presidencialista de la experiencia parlamentaria nacional: *Mientras Juárez recordó que "la libertad tiene por condición el orden", y mantuvo su autonomía frente a un Congreso que significaba la indisciplina, Madero y Guerrero "tuvieron que sucumbir" por su tolerancia. Y agregaba, la tesis del gobierno parlamentario sólo intenta quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada "gabinete ... ¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado*<sup>15</sup>. Por lo anterior podemos

---

<sup>15</sup> Citado en Woldenberg, "La Concepción", página 106. El mismo autor comenta con cierta sorpresa esta preocupación de Carranza "como si la propuesta del parlamentarismo en

observar que Carranza, en lo referente al tema de la organización de los poderes federales, se ocupó iniciando con el Poder Legislativo con una filosofía antiparlamentaria.

A partir del hecho histórico mencionado en el párrafo anterior, comenzó este último Congreso Constituyente de Querétaro a elaborar la Constitución de 1917, con la insistencia de Carranza de que eran reformas a la de 1857 y no una nueva Constitución, con las tendientes a asegurar las libertades públicas por medio del imperio de la ley. A diferencia de las discusiones que se proclamaron en el seno del constituyente de 1857, nunca se presentó discusión alguna sobre como debía conformarse el Poder Legislativo, si en una o dos cámaras; tal como en el proyecto presentado por Venustiano Carranza, se adoptó el bicameralismo.

El constituyente inició sus labores desde el 1º de diciembre de 1916 y las concluyó el 31 de enero de 1917, habiendo celebrado sesenta y siete sesiones ordinarias, ampliando radicalmente el proyecto de Carranza. Para sus trabajos, eligió su propia mesa directiva y dos comisiones de constitución, que presentaban al pleno los dictámenes sobre los artículos de Carranza, que fue combatido y modificado en aspectos importantes, más no en el capítulo referente al Congreso. El día 5 de febrero de 1917, se promulgó la Constitución que hoy nos rige a los mexicanos, bajo el decreto dirigido por Venustiano Carranza, el cual se le denominó: *"Constitución Política de*

*los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857".*

El texto original de nuestra máxima Ley, en lo referente a nuestro trabajo, estableció que el Poder Legislativo se depositaría en un Congreso General, dividido en dos cámaras, una de Diputados y una de Senadores.

La Cámara de Diputados debía componerse de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos, eligiéndose un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pasara de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio, y en el caso de que fuere menor a la fijada, elegiría un diputado propietario; igualmente por cada diputado propietario se elegiría un suplente. En cuanto a los requisitos para ser diputado se establecieron el ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos, tener la edad de veinticinco años cumplidos al día de la elección, ser originario del Estado o Territorio en que se hiciera la elección o vecino de él, con una residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha, la cual no se perdía por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular; no estar en servicio activo en el ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se hiciera la elección, cuando menos noventa días antes; no ser secretario o subsecretario de Estado, magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, gobernador de los Estados ni secretarios de los mismos, jueces federales o del estado, a menos que se separaren de sus funciones noventa días antes de la elección; y por último no ser ministro de algún culto religioso.

Con relación a la Cámara de Senadores, se dispuso que debía componerse de dos miembros por cada Estado y por el Distrito Federal, nombrados de forma directa, declarando cada legislatura de los Estados el que hubiere obtenido la mayoría relativa. Por cada senador también debía de elegirse un suplente. El cargo de su función era de cuatro años, renovándose por mitad cada dos años. Los requisitos para ser senador eran los mismos que para ser diputado con excepción de la edad, que se exigió de treinta y cinco años al día de la elección.

La elección de los miembros de cada cámara debía calificarla cada una de ellas y resolver las dudas que hubiese sobre las mismas; las resoluciones que se dictaran tendrían el carácter de definitivas e inatacables.

Por las opiniones que manifestaran los miembros del Congreso en el desempeño de sus cargos, eran inviolables y no podrían ser reconvenidos por ellas. En el ejercicio de sus funciones, los diputados y senadores propietario o suplentes, no podían desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales disfrutaran sueldo, sin previa licencia de la cámara a la que pertenecieran, en cuyo caso cesarían de sus funciones representativas mientras durara su ocupación; pero en el caso de infringir tal disposición, se dispuso como castigo la pérdida del carácter de diputado o senador.

Las sesiones debían abrirse con un quórum, en la Cámara de Senadores de las dos terceras partes, y en la de Diputados de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y de otra cámara debían reunirse el día señalado por la ley y compeler a los



ausentes a que concurrieran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen, se entendería por ese sólo hecho que no aceptaban su cargo, llamándose de manera inmediata a los suplentes, los que debían presentarse en un plazo igual, y en el supuesto de que tampoco se presentaran, se debía declarar vacante el cargo y se convocaría a nuevas elecciones. En las faltas de los diputados y de senadores de diez días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva cámara, se entendía que renunciaban a concurrir hasta el periodo inmediato, debiéndose llamar a los suplentes. En el caso de que no concurrieran a una sesión sin causa justificada o sin permiso, no tendrían derecho a percibir su dieta.

En cuanto a la residencia de las cámaras, estas debían estar en un mismo lugar y no debían trasladarse a otro sin que antes lo convinieran, así como en lo relacionado al tiempo y el modo de verificarla, debiendo designar un mismo punto para la reunión de ambas; en el caso de que ambas cámaras convinieran trasladarse pero difirieran en cuanto al tiempo, modo o lugar, el Ejecutivo Federal sería el indicado para terminar la diferencia, eligiendo uno de los extremos en cuestión.

El Poder Legislativo en el texto original de nuestra Constitución, no contempló dos periodos ordinarios de sesiones sino sólo uno, estableciendo que este debía reunirse el 1º de septiembre de cada año para celebrar las sesiones ordinarias, las cuales durarían el tiempo necesario sin poderse prolongar más allá del 31 de

diciembre del mismo año<sup>16</sup>; en el caso de que las cámaras no estuviesen de acuerdo para determinar el término de las mismas, lo debía resolver el Presidente de la República. Las sesiones extraordinarias debían llevarse a cabo cada vez que el Presidente de la República las convocara para ese objeto y sólo podían ocuparse del asunto o asuntos que el mismo Presidente les sometiese a su conocimiento, además de que podía convocar a una sola de las Cámaras, en el caso de ser exclusivamente asunto de ella. Ninguna cámara podía suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

En la apertura de sesiones del Congreso, fueren ordinarias o extraordinarias, se dispuso que debía asistir el Presidente de la República presentando un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guardare la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la cámara de que se trate, las razones o causas que hicieren necesaria su convocación, y el asunto o asuntos que ameritaran una resolución perentoria.

En lo relativo a la Comisión Permanente, en ésta Constitución se estableció que debía componerse de veintinueve miembros de los cuales, quince debían ser diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas cámaras en las vísperas de la clausura de las sesiones.

---

<sup>16</sup> Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, pp. 32 y ss.

Al Poder Legislativo, la Constitución de 1917, le confirió, dentro de sus funciones, la de elaborar su propio Reglamento Interior, tomar medidas para hacer concurrir a diputados y senadores a las sesiones y corregir las faltas u omisiones de los legisladores.

**a) Reformas al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de marzo de 1934 y sus reformas.**

Como ya se mencionó anteriormente, el 1 de septiembre de 1898, entró en vigor el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual tuvo vigencia, con excepción en el año de 1916, para regular la instalación del Congreso Constituyente de Querétaro, y en 1925, con motivo de la prohibición de portar armas en el salón de sesiones. Durante mucho tiempo, el Reglamento de 1898 fue suficiente para los trabajos de unas cámaras dóciles al Ejecutivo, que por regla general delegaba sus funciones legislativas a través de "facultades extraordinarias" y que de poco trascendente de ocupaba. Pero en la medida en que los diputados independientes del Ejecutivo propuestos por partidos de oposición fueron incorporándose a la cámara baja, se hizo evidente la necesidad de una nueva reglamentación.

Consecuentemente, se expidió el Reglamento en vigor que empezó a regir a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934, siendo Presidente sustituto de la República Abelardo L. Rodríguez.

Entre las reformas a éste ordenamiento, encontramos la transformación de las Comisiones Especiales y de la Permanente, que además introduce nuevas comisiones, como la denominada de Presupuesto y Cuentas, así como la Inspectora o de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. También encontramos la ampliación a la función investigadora de las comisiones, la facultad de las mismas tanto para requerir documentos oficiales, como para entrevistarse con secretarios de Estado o con otras comisiones de la cámara colegisladora. La rendición del dictamen correspondiente constituye la tarea fundamental de las comisiones, tanto desde 1897 como hasta la ley de 1979.

En el nuevo Reglamento para el Gobierno Interior se establecía que el Congreso tendría cada año un período de sesiones ordinarias, que comenzaría el 1° de septiembre y no podría prolongarse más que hasta el 31 de diciembre. Cada cámara, antes de cerrar su último período constitucional de sesiones ordinarias, debía nombrar de entre sus miembros una comisión denominada Instaladora, que estaría integrada por cinco representantes que fungirán, el primero como presidente, el segundo y tercero como secretarios y los dos últimos, como suplentes primero y segundo, quienes sólo entrarían en funciones en caso de falta absoluta de cualesquiera de los tres propietarios. Las facultades de ésta comisión serían firmar las tarjetas de admisión de los presuntos diputados a las Juntas Preparatorias y sesiones de Colegio Electoral, instalar la Junta Preparatoria o integrar la Mesa Directiva de la Previa, en su caso, sujetándose a los preceptos que establecen las leyes sobre la materia.

Para que hubiera sesiones extraordinarias, se exigió que cada vez que la Comisión Permanente por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocara, en ambos casos, debía requerirse el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; pero en tal caso no podría ocuparse más que del asunto que estableciera la convocatoria respectiva.

La Gran Comisión cambia su composición en la Cámara de Diputados, de un individuo por cada Estado y cada Territorio y otro por el Distrito Federal; y en la de Senadores, uno por cada Estado y otro por el Distrito Federal, todos los cuales serían designados en la sesión siguiente a la de apertura del primer periodo de sesiones del primer año de cada Legislatura.

Se estableció también que las comisiones, por medio de su presidente, podrían pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la Nación, todas las instrucciones y copias de documentos que estimaran convenientes para el despacho de los negocios, y estas constancias les serían proporcionadas, siempre que el asunto a que se refiriera no fuera de los que debían conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizaría a las mencionadas comisiones para dirigirse oficialmente en queja al Presidente de la República.

En las discusiones de la Cámara de Diputados, se estableció que ninguno de sus miembros podría ser interrumpido mientras tuviera la palabra, a menos que se tratara de moción de orden en el caso señalado en el artículo 105 o de alguna explicación pertinente, pero en

este caso sólo sería permitida la interrupción con permiso del presidente y del orador.

Quedaron absolutamente prohibidas las discusiones en forma de diálogo. También se innovó en el sentido de que no se podría reclamar el orden sino por medio del presidente, en los casos como por ejemplo, para ilustrar la discusión con la lectura de un documento cuando se infringieran artículos del Reglamento, en cuyo caso debería ser citado el artículo respectivo; cuando se vertieran injurias contra alguna persona o corporación, o cuando el orador se apartara del asunto a discusión.

Durante el curso de una sesión, también se estableció, que si alguno de los miembros de la cámara reclamare el quórum y la falta de éste fuere verdaderamente notoria, bastaría una simple declaración del presidente de la cámara sobre el particular para levantar la sesión; en todo caso, y cuando dicha falta de quórum fuere dudosa, debería procederse a pasar lista, y comprobada aquélla, se levantaría la sesión. Las discusiones no debían suspenderse sino por causas como ser la hora en que el Reglamento fijaba para hacerlo, a no ser que se prorrogaré por acuerdo de la cámara, para dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad, por graves desórdenes en la misma cámara, por falta de quórum como ya se mencionó, y por proposición suspensiva que presentara alguno o algunos de los miembros y que ésta aprobara. En el caso de moción suspensiva, se determinó que se leería la proposición, sin otro requisito que oír a su autor, y si hubiere algún impugnador, se preguntaría a la cámara si se toma en consideración inmediatamente; en caso afirmativo se discutiría y votaría en el acto, pudiendo hablar, al efecto,

tres individuos en pro y tres en contra; pero si la resolución de la cámara fuese negativa, la proposición se tendría por desechada.

Como se establecía en el anterior Reglamento, para el despacho de los negocios de su competencia, la Comisión Permanente, nombraría, a propuesta de la Mesa y por mayoría de votos, en el mismo día de su instalación comisiones, pero ahora en éste Reglamento se contemplaron las de Agricultura, Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Gobernación, Guerra y Marina, Hacienda y Crédito Público, Justicia, Puntos Constitucionales, y Relaciones Exteriores; posteriormente el número de las comisiones permanentes fueron aumentadas, teniendo así la de Aguas e Irrigación Nacionales; Aranceles y Comercio Exterior; Beneficencia; Bienes y Recursos Nacionales; Bosques, Caza y Pesca; Colonización; Comercio Exterior e Interior; Corrección de Estilo; Correos y Telégrafos; Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito; Departamento del Distrito Federal; Economía y Estadística; Educación Pública; Ejidal; Fabriles; Ferrocarriles; Fomento Agrícola; Gobernación; Gran Comisión; Guerra; Impuestos; Industria Eléctrica; Industrias; Primera y Segunda de Insaculación de Jurados; Justicia; Justicia Militar; Marina; Migración; Minas; Obras Públicas; Petróleo; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reglamento, Relaciones Exteriores; Salubridad; sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo; y Vías Generales de Comunicación.

Cada cámara debía tener un órgano oficial denominado "Diario de los Debates", en el que se publicarían la fecha

y lugar en que se verificaran la sesión, el sumario, nombre del que presidiera, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica de las discusiones en el orden que se desarrollaran e inserción de todos los documentos a los que se les diera lectura. No se publicarían las discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas.

En lo relativo al ceremonial, se estableció que cuando el Presidente de la República asistiera al Congreso a hacer la protesta que prevenía la Constitución, saldría a recibirlo hasta la puerta del salón, una comisión compuesta de seis diputados e igual número de senadores, incluso un secretario de cada cámara. Dicha comisión lo acompañaría hasta su asiento y después, a su salida, hasta la misma puerta. Asimismo, se nombrarían comisiones para acompañarlo de su residencia a la cámara y de ésta a su residencia.

En el apartado de la Tesorería, se estableció que para la administración de los fondos del presupuesto del congreso, tendría cada una de las cámaras un tesorero, que sería nombrado a propuesta de la Gran Comisión, por cada una de ellas.

En general, estas fueron las innovaciones al Reglamento, el cual estuvo regulando en su totalidad la organización y funcionamiento de ambas cámaras hasta que, el 25 de mayo de 1979, el Congreso se dio su primera Ley Orgánica. No obstante, siguieron y siguen aplicables algunas disposiciones del mencionado reglamento de 1934.



**b) Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos de 1979 y sus reformas.**

El 26 de agosto de 1978, los miembros de la diputación veracruzana a la quincuagésima Legislatura del H. Congreso de la Unión, presentaron, en uso de su derecho, una iniciativa referente a la creación de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, acogiendo el argumento de que la costumbre parlamentaria consagró que la estructura interna, los órganos de gobierno y los sistemas de funcionamiento del Congreso de la Unión se regularan por un Reglamento propio pero que, por su jerarquía normativa, realmente constituía un ordenamiento con características de ley orgánica; sin embargo, la mencionada iniciativa no prosperó.

Más tarde una comisión de senadores y diputados, presentó otra iniciativa con la cual se dio cuenta a la Cámara de Diputados en sesión de periodo extraordinario, llevada a cabo el 9 de mayo de 1979. En el dictamen de primera lectura, que se hizo del conocimiento de la Asamblea de la Cámara de Diputados, en la sesión del día 15 del mismo mes y año, se dijo lo siguiente: *“La iniciativa sostiene el criterio de que es necesaria la Ley Orgánica del Congreso a que se refiere el artículo 70 de la Constitución, a fin de hacer posible la instalación y funcionamiento del Colegio Electoral, así como de la propia H. Cámara de Diputados de la próxima Legislatura y que, como principio fundamental, aun cuando no se expresa de esta manera en la exposición de motivos, claramente se infiere del contenido general de la misma que debe mantenerse la vigencia del actual Reglamento Interior del Congreso General en tanto se expidan las*

*disposiciones reglamentarias de esta ley y el Reglamento Interior y de Debates en lo que no se oponga a la misma."*

A ésta última iniciativa, el Congreso tuvo a bien aprobarla y dio así la primera *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979. La Ley Orgánica deja vigente el anacrónico Reglamento en todo lo que no se oponga, en tanto que cada cámara elaborara su propio reglamento interior para regular sus propios trabajos, en relación a los detalles de debates, votaciones, ceremonial, etcétera.

Esta nueva Ley Orgánica del Congreso General contemplaba que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depositaba en un Congreso General el cual se dividía en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Con respecto a la composición de la Cámara de Diputados, se dispuso que ésta se integraba con trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa<sup>17</sup>, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta cien diputados electos, según el principio de representación proporcional<sup>18</sup>, mediante el sistema de listas regionales

---

<sup>17</sup> Es la elección que se efectúa con base en el sufragio poblacional, obteniendo el mayor número de votos hacia la candidatura, y distribuido en cada uno de los distritos electorales uninominales. Corresponde al concepto tradicional de diputado por elección directa.

<sup>18</sup> Cuando al término *representación* se le adjunta la voz *proporcional*, se hace referencia a un sistema electoral que consiste en la distribución de curules o escaños entre los

votadas en circunscripciones plurinominales<sup>19</sup>, es decir, la Cámara de Diputados se podía conformar con cuatrocientos curules. La Cámara de Senadores se conformaba con dos miembros por cada Estado de la Federación y dos por el Distrito Federal, electos como lo disponía el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se tenía un total de sesenta y cuatro miembros en ésta cámara.

La duración de una legislatura, se estableció por tres años y se determinó también un sólo período de sesiones ordinario a iniciarse el 1° de septiembre de cada año, el cual no podía prolongarse más haya del 31 de diciembre. Para la realización de la sesión conjunta del Congreso General, se requería un quórum de más de la mitad de sus integrantes.

La Cámara de Diputados, antes de clausurar el último período de sesiones de cada legislatura, debía nombrar de entre sus miembros una comisión para instalar el Colegio

---

partidos políticos participantes, de acuerdo con el número de votos obtenidos por cada uno de ellos. En la actualidad, el artículo 12, párrafo segundo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que para la asignación de diputados de *representación proporcional*, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% y los votos nulos.

<sup>19</sup> Las *circunscripciones plurinominales*, son las demarcaciones territoriales, por las cuales a los partidos políticos les son asignados, por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de sus listas regionales que le corresponda; de ahí la palabra *plurinomial*, al existir varios candidatos.

Electoral, el cual tenía como función el calificar la elección de los integrantes de la legislatura que debía sucederla. Los miembros de la comisión eran cinco y fungían el primero, como Presidente, el segundo y el tercero como secretarios; y los dos últimos como suplentes primero y segundo, quienes entraban en funciones sólo cuando faltare cualquiera de los tres propietarios. La Cámara de Diputados comunicaba a la Comisión Federal Electora la designación de la Comisión Instaladora del Colegio Electoral.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados debía integrarse con un presidente, cinco vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, electa por mayoría y en votación por cédula. El nombramiento de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se comunicaba solamente a la colegisladora, al titular del Poder Ejecutivo Federal, y al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no así a las Legislaturas de los Estados y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. El presidente y los vicepresidentes duraban en sus cargos un mes.

Una de las novedades de ésta Ley Orgánica fueron los *Grupos Parlamentarios*, definidos como las formas de organización que podían adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en la cámara; su fundamento legal, disponía la ley, provenía del artículo 70 de la Constitución. También se dispuso que los diputados de la misma afiliación de partido podían constituir un sólo grupo parlamentario, siendo requisito esencial que lo integraran al menos cinco diputados. La Gran Comisión de la Cámara, una vez constituida, designaba una Mesa Directiva que estaba

compuesta por un presidente, dos secretarios y dos vocales.

Las comisiones en la Cámara de Diputados, se dividieron en ordinarias y especiales. Las Comisiones Ordinarias eran las siguientes: Régimen Interno y Concertación Política y las cuarenta y cuatro de Dictamen Legislativo; Gobernación y Puntos Constitucionales; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Salubridad y Asistencia; Reforma Agraria; Pesca; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Hacienda y Crédito Público; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Trabajo y Previsión Social; Turismo; Relaciones Exteriores; Justicia; Defensa Nacional; Distrito Federal; Energéticos; Seguridad Social, Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; y las de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. Estas comisiones se integraban, por regla general, con diecisiete diputados electos por el pleno de la cámara a propuesta de la Gran Comisión. Para su funcionamiento administrativo contaba con los comités de Administración, de Biblioteca y de Asuntos Editoriales.

La comprobación del quórum para instalar la sesión o cuando había de efectuarse una votación, se podía llevar a cabo, en su caso, a través de pasar lista de presentes, mediante el previo registro de firmas, o por medios electrónicos. Este último procedimiento podía utilizarse también para las votaciones.

Con respecto a la Cámara de Senadores, antes de clausurar su último período de sesiones, debía nombrar de entre sus miembros una comisión para instalar el

Colegio Electoral que calificaba la elección de los integrantes de la cámara que debía de sucederla. La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, se integraba con un presidente y dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios electos por mayoría y en votación por cédula.

La Cámara de Senadores, se dispuso que contara con las siguientes comisiones ordinarias: Agricultura; Ganadería y Recursos Hidráulicos; Aranceles y Comercio Exterior; Asistencia Pública; Asuntos Indígenas; Colonización; Comercio Interior; Corrección de Estilo; Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito; Defensa Nacional; Departamento del Distrito Federal; Economía; Editorial; Educación Pública; Ferrocarriles Nacionales; Fomento Agropecuario; Fomento Cooperativo; Fomento Industrial; Gobernación; Hacienda; Industria Eléctrica; Insaculación de Jurados; Justicia; Justicia Militar; Marina; Medalla Belisario Domínguez; Migración; Minas; Obras Públicas; Patrimonio y Recursos Nacionales; Pesca; Petróleo; Planeación del Desarrollo Económico y Social; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reforma Agraria; Reglamentos; Relaciones; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo, y de Turismo y Vías de Comunicación; y como especiales se establecían las de Estudios Legislativos, la de Administración y la de Biblioteca.

La Gran Comisión del Senado se conserva y se integraba con un senador de cada Estado y del Distrito Federal cuya elección se hacía por sorteo entre los senadores que estuvieren presentes. La directiva de la Gran Comisión estaba integrada por un presidente y un secretario que

duraban en su cargo tanto como la misma comisión. En el apartado referente a la Cámara de Senadores, se contemplaban los *grupos parlamentarios* sin crear, como para el caso de la de Diputados, una comisión especial, se admite que la de los coordinadores de grupos parlamentarios se reúna con el "líder" del grupo mayoritario para considerar acciones que propicien el mejor desarrollo de las labores de la cámara.

El 15 de agosto de 1979, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una fe de erratas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se dice que el artículo 9 debía decir: *"El Congreso sesionará con la concurrencia de más de la mitad de sus integrantes, excepto cuando en los términos del primer párrafo del artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituido en Colegio Electoral y en sesión conjunta, nombre Presidente Interino de la República, en que deberán concurrir por lo menos dos terceras partes del total de los miembros. El nombramiento se otorgará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos de los miembros presentes"*.

Posteriormente, la Ley Orgánica de 1979, fue objeto de reformas importantes el 28 de diciembre de 1981, las cuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, reformando los artículos 15, 23 y 24. Éstas reformas fueron relativas a la competencia de la denominada Comisión Instaladora del Colegio Electoral.

Más tarde, el 20 de julio de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que modificó y adicionó nuevamente a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para adaptarla

y hacerla congruente con otras reformas a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74 y 100, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dichas reformas radicaron, en primer lugar, respecto a la integración de la Cámara de Diputados, la cual se conformaría ahora con trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, resultando un total de quinientos diputados. Por lo que hace a la integración de la Cámara de Senadores, también se reformó a cuatro miembros por cada Estado de la Federación y por el Distrito Federal, de los cuales tres serían electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría.

En cuanto a los períodos ordinarios de sesiones, se estableció que el Congreso se reuniría a partir del primero de septiembre de cada año para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y, a partir del quince de marzo de cada año, para celebrar un segundo período. Además, con respecto a la prórroga de cada período de sesiones, se instituyó que cada una duraría el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia, siendo que el primer período no podría prolongarse sino hasta el quince de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República iniciara su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional, caso en el cual las sesiones podrían extenderse hasta el treinta y uno de diciembre de ese mismo año; el segundo período no podría prolongarse más allá del treinta de abril del mismo año. Aunado a lo anterior, se adicionó que ambas



cámaras acordarían, en su caso, el término de las sesiones antes de las fechas indicadas, y que en el caso de no estar de acuerdo, resolvería tal controversia el Presidente de la República.

En la primera edición de la Ley Orgánica en comento, se estableció que el primero de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer período del Congreso, asistiría el Presidente de la República y presentaría un informe; como adición, se estableció que antes del arribo del Presidente de la República, haría uso de la palabra un legislador por cada uno de los partidos políticos que concurrirían, representados en el Congreso, y que estas intervenciones se realizarían en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excedería de quince minutos. El Presidente del Congreso ahora contestaría el informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondían al acto. Ésta sesión no tendría más objeto que celebrar la apertura del período de sesiones y que el Presidente de la República presentara su informe; en tal virtud, durante ella no procederían intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores. Las cámaras analizarían el informe presidencial clasificándolo en cuatro materias: política interior, política económica, política social y política exterior. Las versiones estenográficas de estas sesiones serían remitidas al Presidente de la República para su conocimiento.

Como adición y reforma, se facultó a la Cámara de Diputados para calificar y hacer el cómputo total de los votos emitidos en todo el país en las elecciones para Presidente de la República, para lo cual se erigiría en

Colegio Electoral a fin de declarar electo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos al ciudadano que hubiese obtenido mayoría de votos en las elecciones que al efecto se hubiesen celebrado. La declaración relativa a la calificación de la elección presidencial debería emitirse antes del treinta de septiembre del año de la elección.

Con respecto a la composición de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, ésta ahora se debía integrar por un presidente, tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios de los partidos políticos hubiera en la Cámara, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, y sería electa por mayoría y en votación por cédula. El nombramiento de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se debía comunicar de inmediato a la colegisladora, al titular del Poder Ejecutivo Federal, al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y como adición, a las Legislaturas de los Estados y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. La Mesa Directiva contaría con la asistencia de un Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo, cuyas funciones debía determinar el Reglamento.

Otra nueva adición a ésta Ley, se tuvo con respecto a los grupos parlamentarios, al redefinirlos como las formas de organización que podrían adoptar los diputados con igual afiliación de partido en los términos del artículo 70 constitucional. Su integración, se dispuso, debía de ser de cuando menos cinco diputados y debían coadyuvar a la vez al mejor desarrollo del proceso legislativo. Si uno o unos diputados dejaran de pertenecer a un grupo parlamentario, sin integrarse a otro existente, estos debían ser considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las consideraciones que a todos los

legisladores, y apoyarlos en lo individual, conforme a las posibilidades de la cámara, para que pudieran desempeñar sus funciones de representación popular. Los diputados de la misma afiliación de partido político, podían constituir un sólo grupo parlamentario. Los grupos parlamentarios se tenían por constituidos en ésta reforma a la Ley, cuando presentasen los documentos requeridos a la Mesa Directiva de la cámara.

Derivado de los grupos parlamentarios, se estableció que el funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los coordinadores de éstos grupos, serían regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, en el marco de las disposiciones de la Ley Orgánica. A los coordinadores de los grupos parlamentarios, se estableció que les correspondía el realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las comisiones y los comités de la Cámara de Diputados. El líder del grupo parlamentario mayoritario podría reunirse con los demás coordinadores para considerar, conjuntamente, las acciones específicas que propiciarán el mejor desarrollo de las labores camarales. Además, los coordinadores de los grupos parlamentarios, con la finalidad de dar cumplimiento a esta disposición, debían formar parte de una comisión denominada de Régimen Interno y Concertación Política, como una nueva comisión establecida ahora en esta Ley. Cada grupo parlamentario, debía de disponer de locales adecuados en las instalaciones de la cámara así como de los asesores, personal y los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, atendiendo a la importancia cuantitativa de cada uno de ellos, de acuerdo con las posibilidades y el presupuesto de la propia cámara.

La Gran Comisión en ésta reforma y adición a la Ley Orgánica, con respecto a sus integrantes, debía designar una Mesa Directiva que estaría compuesta por un presidente, tres secretarios y tres vocales.

Con respecto a las comisiones de la Cámara de Diputados igualmente contaba con el número y tipo de comisiones que requiriera para el cumplimiento de sus atribuciones, pero ahora se hace mención de una nueva y que ya enunciamos, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; de Dictamen Legislativo; además de la de Agricultura; Artesanías; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos; Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo; Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información, Gestoría y Quejas; Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Vivienda; Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; y Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, debía ser integrada por los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario en la cámara; ésta

nueva comisión tenía como objetivo el fungir como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tenía la propia cámara, por lo que se debían reunir cuando menos una vez al mes. Las demás comisiones, se debían integrar por no más de treinta diputados electos por el pleno de la cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuidando que en ellas se encontraran representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes. A este efecto se debía tomar en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario; los diputados podían formar parte de un máximo de tres comisiones ordinarias.

En cuanto al funcionamiento administrativo de la Cámara de Diputados, los comités que se contemplan eran: el de Administración, el de Biblioteca e Informática, el de Asuntos Editoriales, y el Instituto de Investigaciones Legislativas; los miembros de estos comités, debían ser designados por el pleno a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Su integración, actividad y funcionamiento, se ordenó se rigiera por lo establecido en las disposiciones reglamentarias.

Con respecto de la constitución de la Cámara de Senadores, las aperturas y clausuras de sus períodos de sesiones, debía ser comunicadas a la Cámara de Diputados, al titular del Poder Ejecutivo Federal, al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las Legislaturas de los Estados y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por medio de comisiones especiales que designaría el presidente.

La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, se integraba con un presidente y dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios electos por mayoría y en votación por cédula, como se establecía antes de la reforma.

Por lo que respecta a las comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores, en esta Ley se establecen ahora, como tales, las siguientes: Administración; Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Recursos Hidráulicos; Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Social y Ecología; Distrito Federal; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Estudios Legislativos; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Justicia; Marina; Medalla Belisario Domínguez; Pesca; Puntos Constitucionales; Reforma Agraria; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Salud; Trabajo y Previsión Social; Turismo; y Jurisdiccional.

La Gran Comisión del Senado debía integrarse con un senador de cada Estado y del Distrito Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios. La designación de los senadores representantes de cada Entidad Federativa se debía hacer por mayoría de votos de los senadores de dichas Entidades, necesitando que en el momento de la elección estuvieren presentes cuando menos tres de ellos; en el caso de que en una primera reunión no hubiera el quórum fijado, por conducto del Oficial Mayor, se debía citar a una segunda junta, en la cual decidirían los que estuvieran presentes; en caso de

empate, la designación se debía hacer por sorteo entre quienes hubieren recibido votación.

La directiva de la Gran Comisión del Senado debía estar integrada por un presidente, dos vicepresidentes y un secretario. El presidente, el primer vicepresidente y el secretario debían ser designados por mayoría de votos de los miembros de la comisión. El segundo vicepresidente sería el coordinador del grupo parlamentario de la primera minoría.

Los grupos parlamentarios se definieron en la parte correspondiente a la Cámara de Senadores, como las formas de organización que podían adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además de lo anterior, debían contribuir para orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participaran sus integrantes. Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podían integrar un grupo parlamentario, que estaría constituido por un mínimo de tres senadores.

Después de las dos reformas y adiciones, en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 31 de agosto de 1999, se abrogó, como consta en su artículo séptimo transitorio y en la publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de septiembre del mismo año, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 25 de mayo de 1979, para quedar como se estudiara en el capítulo segundo de éste trabajo.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **Regulación constitucional y legal de la organización y funcionamiento del Poder Legislativo Mexicano.**

#### **I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde 1917, establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Es el Título Tercero, Capítulo II, Secciones I y IV, de la Ley Fundamental que regulan la Organización y Funcionamiento del Poder del Estado materia de estudio del presente trabajo, el cual se encuentra depositado en una asamblea denominada Congreso General, dividido en dos cámaras, una denominada de Diputados y otra de Senadores, por lo que podemos afirmar que la Constitución Mexicana establece un sistema bicameral.

La Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se debe elegir a un suplente.

La elección de los candidatos suplentes, tanto para diputados como para senadores, implica la posibilidad de una sustitución inmediata del legislador en el momento en que ocurre la falta absoluta o temporal del propietario; sin embargo, no basta que se de la hipótesis de la



ausencia del titular, sino que se deben establecer requisitos en la Constitución para que asuma el cargo, como lo son el que no esté impedido para ejercerlo, que la cámara respectiva a través de su órgano de gobierno haga el llamamiento correspondiente y que rinda su protesta constitucional ante el pleno de la cámara respectiva.

En cuanto al número de sus miembros, la Cámara de Diputados se integra por quinientos diputados, trescientos electos bajo el principio de votación de mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y, doscientos más que son electos bajo el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La Cámara de Senadores por su parte, se integra con ciento veintiocho miembros, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos bajo el principio de votación de mayoría relativa y uno es asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deben registrar una lista con dos formulas de candidatos; la senaduría de primera minoría le es asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la Entidad que se trate. Los treinta y dos senadores restantes, se eligen según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. A diferencia de la otra cámara, la de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años; e igualmente como ya se apuntó, por cada senador propietario se elige un suplente.

## • Representación mayoritaria y proporcional.

Un tema aquí obligado y que no es directamente central de éste trabajo, por no referirse a la organización y funcionamiento de las cámaras en sí, pero que es importante por el gran número de legisladores con que cuentan las cámaras, en específico la de diputados, es el relativo a la *representación mayoritaria* y la *proporcional*, como sistema mixto que adopta nuestra Constitución para la elección de los miembros del Congreso. En el primer tipo de representación, se elige al candidato del partido político que obtiene la mayoría de votos frente a sus contendientes. En el de representación proporcional, se eligen candidatos por los distritos electorales uninominales, en el caso de la Cámara de Diputados y por listas regionales, en la Cámara de Senadores; es decir, que aquí son elegidos por suma de votos en un área y no por una comunidad específica; con estos dos sistemas, se ha sostenido, que se asegura una pluralidad política en el Congreso, que pretende proteger la expresión electoral cuantitativa de las minorías políticas.

Lo anterior, histórica y políticamente tuvo su razón de ser, como se expuso en el primer capítulo del presente trabajo; la introducción del *principio de representación proporcional* en el sistema electoral mexicano, se dio bajo circunstancias caracterizadas por la existencia de un partido político dominante, casi único, en el cual las opciones partidarias no tenían posibilidades de tener una presencia importante en el Congreso a través del principio de mayoría relativa, dada su debilidad y su poca estructura. De esta manera, la reforma política de 1977 a 1979 configuró lo que se conoce como un sistema electoral mixto, preponderantemente de mayoría relativa y

el de representación proporcional. Posteriormente, en 1996, en el Senado, siguiendo un tanto la inercia de las reformas de su colegisladora, se introdujo los de representación proporcional; pese a lo anterior, es preciso reconocer que las circunstancias que vive México, difieren de manera sustancial de aquellas que en su momento justificaron la introducción del principio de *representación proporcional*, la cual sí bien es cierto es un elemento característico de la democracia, en la actualidad podemos observar sus imperfecciones y abusos.

En aquellos tiempos existía un partido hegemónico ante el cual competían una serie de partidos minoritarios sumamente endebles, hoy existen más de tres opciones partidistas de fuerza electoral todavía desigual, pero no de manera desproporcionada. Los diputados y senadores que llegan a las curules del Congreso mediante el sistema de representación proporcional, generalmente son personas designadas directamente por los comités ejecutivos nacionales de los partidos políticos, los cuales su mérito es su relación con aquellas personas que dirigen a éstos entes, teniendo por lo tanto un compromiso no con la población que sufraga el voto sino con los dirigentes de los órganos políticos que los colocan en un lugar privilegiado de sus listas, lo que conlleva a tener no representantes de elección popular sino representantes de elección partidista. Asimismo, la representación proporcional ha generado la creación desmedida y por demás costosa para el pueblo mexicano, de nuevos partidos políticos, lo cual desde sus orígenes se estableció que para acreditar a los legisladores de representación proporcional, tenía que ser bajo la base de verdaderos partidos políticos "nacionales" y no por simples agrupaciones que por su formación ocasional o el número

exiguo de sus miembros no comprenden a importantes sectores del pueblo. En cuanto a la Cámara de Senadores, atendiendo su naturaleza, no puede existir representación proporcional de ninguna otra, debido a que, como lo señala el Dr. Ignacio Burgoa,<sup>20</sup> sólo representa a los Estados y al Distrito Federal.

La propuesta de solución a los vicios antes citados, entre otros, podría ser, sin que sea la única solución por lo controvertido del tema, es adoptar una reducción al número de miembros de ambas cámaras y a efecto de que en el Congreso sigan existiendo las primordiales corrientes de opinión pública y se democratice, se deben elegir sus miembros de la siguiente manera: para la Cámara de Diputados, el número de distritos electorales bajarlo a doscientos con base en la actual densidad demográfica, eligiendo directamente a dos candidatos que obtenga la mayoría de votos sobre los restantes. Para la Cámara de Senadores, por Entidad Federativa y por el Distrito Federal, la fórmula sería, elegir a dos senadores de mayoría relativa, primero y segundo lugar, teniendo un resultado de sesenta y cuatro senadores. De lo anterior, se obtendría un Poder Legislativo representativo del pueblo y de los Estados.

Respecto de las reglas de funcionamiento, la Constitución establece primeramente que, las cámaras, para abrir sus sesiones y ejercer su cargo los legisladores, deben contar con un quórum de más de la mitad del número total de sus miembros, en cada una de ellas; pero los presentes de una y otra deben reunirse el día señalado por la ley y

---

<sup>20</sup> BURGOA, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Undécima edición, p. 700.

compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hacen se entenderá por ese sólo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose enseguida a los suplentes, los que deben presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y convocarse a nuevas elecciones.

Ésta disposición de exigir más del cincuenta por ciento de los legisladores para la apertura o inicio del período de sesiones de las cámaras, se considera debe ser modificado para exigirse una mayoría absoluta, con la salvedad, claro esta, de aquellos legisladores que justifiquen plenamente su ausencia, como puede ser por enfermedad, o incluso que posterior a la declaratoria de triunfo de la elección falleciere; lo anterior debido a que no existe razón legal que justifique el que un legislador electo no comparezca a la apertura o inicio de sesiones de su cámara, en virtud de que derivado de su prerrogativa a ser votado, por ende surge la obligación constitucional de ejercer ese derecho, mismo que si no se ejecuta, por una ficción del derecho, se debe entender que no lo acepta, lo que por supuesto no culmina con la pérdida del cargo, sino también debe traer aparejado constitucionalmente una sanción consistente en la suspensión de sus derechos políticos por un término de seis años.

En cuanto a las ausencias de los legisladores, la Constitución establece que si faltan diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, se debe entender que renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes. Al respecto, la

sanción debe ser más severa al ser una obligación constitucional y un compromiso adquirido con los electores, es decir, se debe establecer la pérdida del cargo y la suspensión de sus derechos políticos, ya que a contrario sensu, no hay causa justificada ni licencia, sólo una flagrante irresponsabilidad a sus obligaciones contraídas.

Con relación a las sesiones, el Congreso se debe reunir a partir del 1° de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo ordinario y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias, los cuales deben durar el tiempo necesario para tratar todos los asuntos correspondientes; sin embargo, el primer periodo no puede prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, en cuyo caso las sesiones pueden extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no puede prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Al respecto, se considera necesario una reforma al tiempo designado para llevar a cabo los trabajos y cumplir las funciones propias de éste Órgano, ya que es evidentemente reducido y mínimo en comparación con las necesidades que tiene éste país o como la misma Constitución lo establece, para ocuparse de los asuntos que le corresponden a las cámaras, sobre todo al recaer en éste Poder las funciones más elevadas de la dirección del Estado, el cual, además de la función creadora de leyes, ejerce otras más como la financiera o presupuestaria, administrativa, de control, jurisdiccional, etcétera, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley

Fundamental, lo que evidencia que los períodos establecidos actualmente resultan insuficientes o más aún, provocan, por ejemplo, que al crearse una ley ésta se promulgue sin una adecuada investigación o discusión del tema, vulnerándose así al sector correspondiente, haciéndose necesario en muchas ocasiones que dicha ley regrese al proceso legislativo o peor aún, que al momento de aplicarse, los tribunales tengan que saturarse de diversas controversias derivadas de una ley deficiente.

En razón de lo expuesto y en concordancia con los otros Poderes de la Unión, el Legislativo debería tener un único período de sesiones con duración de un año, es decir, que comenzara el 1° de septiembre y concluyera el 31 de agosto, con dos períodos vacacionales y por ende suprimiéndose la denominada Comisión Permanente. Asimismo, mediante acuerdo adoptado por mayoría de una o de las dos cámaras o a petición del Titular del Ejecutivo Federal, se podría convocar al Poder Legislativo o a una de sus cámaras si le compete el asunto, en los períodos vacacionales, cuando sea de urgencia y trascendencia nacional, dedicándose única y exclusivamente al asunto a que fueron convocados.

El último párrafo del artículo 66 de la Constitución que establece que, en caso de que las dos cámaras no estén de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, dicha controversia la debe resolver el Presidente de la República; con la propuesta realizada en el párrafo inmediato anterior, se suprimiría la facultad otorgada al Ejecutivo, la cual por supuesto lo fortalece ante el Legislativo.

A continuación, la Constitución establece que el Congreso General o una sola de las cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se debe reunir en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se pueden ocupar del asunto o asuntos que la propia comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva. Al respecto dicho supuesto es necesario que se establezca en los casos de evidente necesidad o que se presente una afectación de orden público o de la paz pública, pero tomando en cuenta los razonamientos vertidos en relación con el tema de lo reducido del tiempo designado para los períodos ordinarios que la Constitución establece en su artículo 66, las sesiones extraordinarias se darían en los períodos de vacaciones y a convocatoria del presidente de la cámara respectiva.

Por último, en cuanto a las sesiones, la Constitución establece que ninguna cámara puede suspender éstas por más de tres días, sin consentimiento de la otra. Definitivamente, tal disposición es una medida de contrapeso que se considera debe permanecer.

Como facultad única y exclusiva, la Constitución establece en el segundo párrafo del artículo 70, que el Poder Legislativo expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos; en el tercer párrafo, que la ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados; y en su último párrafo, que



la ley no puede ser vetada ni necesita de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Al respecto, es evidente que éste artículo es el fundamento constitucional de creación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo como también de los denominados grupos parlamentarios, fracciones parlamentarias o grupos políticos, como conjuntos de legisladores que se encuentran relacionados entre sí por su afiliación partidaria o por su vinculación política; sin embargo, sólo pueden agruparse así los legisladores de la Cámara de Diputados y no así los senadores, como en la actualidad existen por disposición expresa del Capítulo Tercero de la Ley Orgánica vigente del Congreso, al contemplar su existencia jurídica, resultando por ende inconstitucionales.

### • **Grupos Parlamentarios.**

Se considera importante apuntar las siguientes consideraciones respecto de los grupos parlamentarios. Definitivamente su creación, es de utilidad para los trabajos legislativos, pero la crítica a éstos es similar a la que se hizo con respecto a la representación proporcional. Lo anterior, debido a que en virtud de la natural tendencia de los legisladores a agruparse por su afinidad ideológica política, hace que el partido influya de forma imperativa, en la mayoría de los casos, en la designación de los miembros que han de formar la mesa, las comisiones y demás órganos de la asamblea, incluso en la toma de decisiones, por lo que se sostiene que no son asociaciones parlamentarias sino de los propios partidos políticos en la cámara. No es válido por ninguna razón el argumento de que lo legisladores se deben al partido

político que los postula, razón por la cual justifican que deben votar de acuerdo con los intereses de éste; los diputados y senadores sólo deben adoptar sus decisiones y trabajar conforme a los intereses del pueblo, son representantes de éste, su obligación es con México a través de sus electores.

Ahora bien, en su artículo 77 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la autonomía de cada una de las cámaras del Poder Legislativo, al disponer las reglas directrices reglamentarias para su régimen interno, es decir, la facultad para la creación de comisiones para comunicarse con la colegisladora y con el titular del Ejecutivo Federal, nombrar los empleados de su secretaría y hacer su reglamento interior.

#### • **Comisión Permanente.**

Por último, en cuanto a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, la Constitución dispone que, durante los recesos del Congreso, habrá una Comisión Permanente, la cual esta compuesta de treinta y siete miembros, de los cuales, diecinueve son diputados y dieciocho senadores, nombrados por sus respectivas cámaras en la víspera de la clausura de los períodos de sesiones ordinarias. Para cada titular, las cámaras deben nombrar de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

Ésta comisión mixta, se deriva precisamente de la necesidad de subsanar las ausencias de las cámaras del Poder Legislativo, por los períodos de recesos tan largos que actualmente se contemplan en la Constitución, por lo que se deben tener como insertos al respecto, los

razonamientos vertidos en cuanto a los períodos de sesiones. Lo anterior se robustece con la teoría de la división de poderes, ya que ésta exige que éstos deben tener presencia y actividad permanente para cumplir las funciones esenciales que el pueblo le encarga al Estado, lo que constituye el único medio para lograr el equilibrio del poder público mediante el constante procedimiento de colaboración y vigilancia entre los poderes, por lo que al igual que el Ejecutivo y el Judicial, el Legislativo también debe tener una actividad continua e ininterrumpida.

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

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, como ya vimos en el Capítulo Primero del presente trabajo, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979 y ha sufrido algunas reformas que también ya fueron apuntadas.

Ahora bien, ésta Ley, en sus primeros artículos, comienza definiendo lo que constituye una Legislatura, estableciendo que es el ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años; asimismo insta que un año legislativo se debe computar del 1° de septiembre al 31 de agosto siguiente.

En cuanto a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, la Ley Orgánica dispone que se debe regir por lo ordenado en la Constitución General de la República, por ésta Ley, por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y por los ordenamientos internos que cada una de las

cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales. En éste aspecto y en relación con los artículos 70 y 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tales artículos son el fundamento para la constitucionalidad y legalidad de la Ley Orgánica, pero en cuanto al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, definitivamente debe ser abrogado y crearse un reglamento interior para cada cámara, derivado de su representación, número de miembros y facultades, es decir, debe darse cada cámara su reglamento tomando en cuenta lo particular y concreto de sus características, además de que el citado artículo 77, en su fracción III, determina la creación de éstos por separado y no uno para el Poder Legislativo.

Al igual que en la Constitución, en relación con las sesiones ordinarias y extraordinarias del Poder Legislativo, transcribe las mismas directrices; pero establece que, en el caso de las sesiones conjuntas, éstas deben hacerse en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados y el presidente de ésta es del Congreso.

Posteriormente, la Ley Orgánica regula diversas solemnidades para la inauguración de los periodos de sesiones ordinarias, estableciendo los días, 1° de septiembre y 15 de marzo, las horas, 17:00 y 11:00, y las palabras que debe pronunciar el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados en voz alta: *"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos abre hoy (fecha) el primer (o segundo) periodo de sesiones ordinarias del (primer, segundo o tercer) año de ejercicio de la (número ordinal) legislatura"*.

• **Apertura de sesiones ordinarias.**

En continuación a las solemnidades, se establece que el 1º de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Poder Legislativo, debe asistir el Titular del Ejecutivo Federal y presentar un informe de acuerdo con lo previsto en el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Antes del arribo del Jefe del Ejecutivo, debe hacer uso de la palabra un legislador por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados en el Congreso. Estas intervenciones se deben realizar en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de quince minutos. En relación con ésta disposición, se considera que es contradictoria en cuanto a las intervenciones que contempla, incluso selectiva o excluyente por lo que hace a los senadores, ya que primero permite el uso de la palabra a los legisladores en general y posteriormente, sólo limita tales intervenciones a los diputados. Ahora bien, tomando en cuenta la experiencia o costumbre legislativa, las intervenciones en comentario, al no establecerse en específico en relación con qué tema deben hacerse, siempre son respecto al estado que guarda la Administración Pública Federal, por lo que no tienen lugar antes de que se rinda el informe presidencial y se dirija el mensaje a la Nación por parte del Titular del Ejecutivo, ya que estos no se conocen, resultan por lo tanto prematuras las participaciones de los legisladores al respecto. Por ende, es necesario que los legisladores se manifiesten posteriormente una vez que tengan el conocimiento suficiente, es decir, por cada grupo político

representado en el Poder Legislativo, un legislador se debe pronunciar al respecto haciendo uso de la palabra, con un tiempo máximo de quince minutos.

Lo anterior, obviamente se contradice con la disposición de que el presidente del Congreso, debe contestar el informe del Ejecutivo Federal, en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto, dado que dicha sesión no debe tener más objeto que celebrar la apertura del periodo de sesiones y que el Presidente de la República presente su informe; en tal virtud, durante ella no proceden intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores. Acerca del tema, se sostiene el criterio manifestado en el párrafo inmediato anterior; ¿por qué seguir manteniendo disposiciones que protegen la figura del Presidente de la República?; es necesario, guardando el orden y las formalidades que ameritan el caso concreto, que los representantes del Poder Legislativo también de forma concisa, manifiesten de forma directa al Ejecutivo Federal sus posiciones, (no que contesten, porque no es pregunta), amén de las posteriores intervenciones que se tengan con los Secretarios del Despacho, guardando así un equilibrio entre los Poderes.

### **• Sesión Constitutiva de la Cámara de Diputados.**

Por lo que hace a la organización y funcionamiento de la cámara de diputados, la Ley Orgánica establece, en primer término, lo relativo a la sesión constitutiva de ésta, la cual, en el año de la elección para su renovación, el secretario general debe hacer el inventario de las copias certificadas de las constancias de mayoría y validez que

acrediten a los diputados electos por el principio de mayoría relativa y de las copias certificadas de las constancias de asignación proporcional. Los diputados electos deben reunirse en el salón de sesiones de la cámara el 29 de agosto de ese año, con el objeto de celebrar la sesión constitutiva.

Para la conformación de los grupos parlamentarios, los partidos políticos deben comunicar a la cámara, por conducto del secretario general, a más tardar el día 28 de agosto del año de la elección, la integración de éste, informando la denominación del grupo, el documento en el que consten los nombres de los diputados electos que lo forman y el nombre de su coordinador.

La conducción de la sesión constitutiva de ésta cámara, la hace una Mesa de Decanos constituida por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios. Como su nombre lo indica, la mesa de decanos es integrada por los diputados electos presentes que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal; en el caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia debe establecerse en favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de legislaturas y, en su caso, a los de mayor edad. El diputado electo que cuente con mayor antigüedad debe ser el presidente de la mesa y deben ser vicepresidentes, los diputados electos que cuenten con las tres siguientes mayores antigüedades, procurando reflejar la pluralidad de la conformación de la cámara. En calidad de secretarios deben ser los siguientes tres diputados electos que cuenten con las sucesivas mayores antigüedades.

Posteriormente y ya presentes en el salón de sesiones los diputados electos para la celebración de la sesión constitutiva, el secretario general de la cámara debe de informar que cuenta con la documentación relativa a los diputados electos, las credenciales de identificación y acceso de los mismos, la lista completa de los legisladores que integran la cámara y la identificación de la antigüedad de los cargos de legislador federal de cada uno de ellos, mencionando por su nombre a quienes corresponderá integrar la mesa de decanos, solicitándoles en ese acto que ocupen el presidium. A continuación, el presidente debe de ordenar la comprobación del quórum y uno de los secretarios debe hacerlo a efecto de llevar a cabo la Sesión Constitutiva. Declarado ésta, el presidente de la mesa de decanos debe abrir la sesión y enseguida dar a conocer el orden del día, mismo que debe ceñirse al cumplimiento de los siguientes puntos: declaración del quórum; protesta constitucional del presidente de la mesa de decanos; protesta constitucional de los diputados electos presentes; elección de los integrantes de la Mesa Directiva; declaración de la legal constitución de la cámara; cita para sesión del Congreso General y designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de esa sesión.

En continuidad a lo anterior, el presidente de la mesa de decanos debe ponerse de pie y a efecto de hacer lo propio los demás integrantes de la cámara, deben presentar su protesta con el brazo derecho extendido y manifestando, por lo que hace al presidente: *"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado a la (número ordinal) legislatura de la Cámara de Diputados del*



*Congreso de la Unión que el pueblo me ha conferido, así como la responsabilidad de presidente de la mesa de decanos de la cámara, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Si así no lo hago, que la Nación me lo demande".* El resto de los integrantes de la cámara deben posteriormente permanecer de pie y el presidente de la mesa de decanos les debe tomar la protesta siguiente: *"¿Protestan guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado a la (número ordinal) legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?"* Los diputados electos responderán, con el brazo extendido: *"sí protesto"*. El presidente de la mesa de decanos, a su vez, contestará: *"si no lo hacen así, que la nación se los demande"*.

Posteriormente y una vez rendidas las protestas ya referidas, debe darse la elección de la Mesa Directiva, la cual una vez realizadas las votaciones y declarados los resultados, el presidente de la mesa de decanos debe invitar a sus integrantes a que ocupen el lugar que les corresponde en el salón de sesiones. La elección de referencia debe comunicarse al Presidente de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los órganos legislativos de los Estados y del Distrito Federal. En la circunstancia de que la mesa de decanos deba actuar como mesa directiva, en tanto se concretan los entendimientos necesarios para elegir ésta, debe igualmente hacerse las comunicaciones antes mencionadas.

Consecutivamente, el presidente de la Mesa Directiva debe declarar constituida la Cámara de Diputados, mediante la siguiente fórmula: "*La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la (número ordinal) legislatura, se declara legalmente constituida para el desempeño de sus funciones*". Inmediatamente, se debe citar a la sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer período de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo. A su vez también el presidente de la Mesa Directiva debe hacer la designación de las comisiones de cortesía que estime procedentes para el ceremonial de la sesión de Congreso General, tomando en cuenta el criterio de proporcionalidad en función de la integración del pleno.

En relación con las transitorias *comisiones de cortesía*<sup>21</sup>, que tienen como objeto llevar a cabo el protocolo de forma y solemnidad que se aplican a los actos públicos de éste Poder de la Federación, por lo que hace en específico a la que se debe conformar cuando el Ejecutivo asiste a la inauguración del período ordinario de sesiones, debe de

---

<sup>21</sup> Este tipo de comisiones se encuentran señaladas en diversos dispositivos de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Interior; difieren en cuanto al número de sus integrantes y el objeto para las cuales se constituyen. Siempre son transitorias y, en estricto sentido, perentorias. Se nombran, por ejemplo, para participar a la legisladora y a los Titulares de los otros Poderes de la Unión, que ha quedado y declarado legitimamente constituida una cámara; como en el caso de referencia, cuando el Presidente de la República asiste a la apertura de sesiones; cuando un legislador se encuentra gravemente enfermo o fallezca; cuando un funcionario diplomático o persona de relevancia se presenta en una cámara a invitación de ésta o por sí.

eliminarse o modificarse por el exceso de zalamería que tienen. Éste tipo de comisiones, tenía su razón en el pasado, cuando el Poder Legislativo estaba a disposición y mandato de hecho aunque no de derecho, del Presidente de la República, quien era administrador y legislador del país, de ahí la importancia de modificar tales disposiciones dado el proceso de democratización que estamos viviendo, lo que da ejemplo de la necesidad de modificar éste tipo de disposiciones normativas para fortalecer al Poder Legislativo.

### • **Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.**

Ahora bien, la multicitada Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, se integra por disposición de la Ley Orgánica, por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, que duran en sus funciones un año, con la posibilidad de poder ser reelectos. La elección de éstos funcionario es a través del voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos. Tal elección se hace por cédula o utilizando el sistema de votación electrónica, donde los grupos parlamentarios deben postular a quienes deban integrarla, no pudiendo serlo los coordinadores de éstos.

En el caso de que a las 12:00 horas del día 31 de agosto del año de inicio de la legislatura no se hubiere electo a la Mesa Directiva, la mesa de decanos ejerce las atribuciones y facultades que se otorgan a la directiva y a sus integrantes, según corresponda y su presidente debe citar a la sesión de instalación de Congreso. La mesa de decanos no puede ejercer las referidas atribuciones más allá del 5 de septiembre.

La elección de los integrantes de la Mesa Directiva para el segundo y tercer año de ejercicio de la legislatura, se debe llevar a cabo durante la sesión preparatoria de la cámara que inicia dichos periodos. Este proceso debe ser conducido por los integrantes de la Mesa Directiva que concluye su ejercicio. Si en dicha sesión no se alcanzara la mayoría calificada requerida, ésta Mesa debe continuar en funciones hasta el día 5 del siguiente mes con el fin de que se logren los consensos necesarios. Ejemplo de éste punto, aconteció en la actual LVIII Legislatura, en su tercer año de ejercicio, de la Cámara de Diputados, lo que originó que el 5 de septiembre del año 2002, en votación económica, se aprobara un "Acuerdo de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios para la elección de la Mesa Directiva", en el que en su único punto se estableció, que los lapsos para los ejercicios de la presidencia de la Mesa Directiva serán los siguientes: Primer Lapso, del 5 de septiembre al 15 de diciembre del año 2002, será presidido por la Diputada Beatriz Paredes Rangel del grupo parlamentario del PRI; Segundo Lapso, del 16 de diciembre del año 2002 al 14 de marzo del año 2003, será presidido por el Diputado Eric Eber Villanueva Mukul del grupo parlamentario del PRD; Tercer Lapso, del 15 de marzo al 31 de agosto del año 2003, será presidido por el Diputado o Diputada del grupo parlamentario del PAN.

En la formulación de la lista para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, los grupos parlamentarios están obligados a cuidar que los candidatos cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas.

En el caso de ausencias temporales del presidente de la Mesa Directiva, los vicepresidentes lo sustituirán de conformidad con el orden de prelación establecido en la lista electa. De igual forma se procederá para cubrir las ausencias temporales de los demás integrantes de la directiva. Si las ausencias del presidente mayores a veintiún días en períodos de sesiones o de cuarenta y cinco en períodos de receso, la Mesa Directiva debe acordar la designación del "Vicepresidente en funciones de Presidente" y se considerará vacante el cargo hasta la elección correspondiente para cumplir con el periodo para el que fue elegida la Mesa. Asimismo y para tal efecto, las ausencias por dichos plazos de sus demás integrantes son consideradas vacantes y se procederá a la elección respectiva.

Toda elección de los integrantes de la Mesa Directiva en estudio, debe realizarse mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en el pleno, así como en el caso de su remoción, por transgredir en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica; por incumplir los acuerdos del pleno, cuando se afecten las atribuciones constitucionales y legales de la cámara; y por dejar de asistir, reiteradamente y sin causa justificada, a las sesiones de la cámara o a las reuniones de la Mesa Directiva

En cuanto a las atribuciones de la Mesa Directiva, debe conducir las sesiones de la cámara y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno, garantizando que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Ley Suprema y en la Ley Orgánica, para lo cual debe observar en su actuación, los

principios de imparcialidad y objetividad, teniendo como atribuciones, el asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del pleno; realizar la interpretación de las normas parlamentarias, así como para la adecuada conducción de la sesión; formular y cumplir el orden del día, el cual debe distinguir claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite; debe determinar durante las sesiones, las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios; debe cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación; determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria; designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial; elaborar el anteproyecto de la parte relativa del estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere, para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo; etcétera.

Como ya nos referimos, esta Mesa Directiva es dirigida y coordinada por su presidente, quien debe reunirse por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. Como órgano colegiado, la Mesa Directiva puede adoptar sus decisiones por consenso y en caso de no lograrse el mismo, por la mayoría absoluta de sus integrantes, pero en caso de empate, el presidente de la Mesa tiene voto de calidad. A sus reuniones deben concurrir el Secretario General de la cámara, con voz pero

sin voto, quien debe preparar los documentos necesarios para las reuniones, levantar el acta correspondiente y llevar el registro de los acuerdos que se adopten.

En específico, el presidente de la Mesa Directiva es también el presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad, garantizando el fuero constitucional de los diputados y velando por la inviolabilidad del recinto legislativo. Asimismo, al presidente le compete el conducir las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos Poderes de la Unión, los poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal. La figura del presidente tiene la representación protocolaria de la cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.

El presidente de la Mesa Directiva, al dirigir las sesiones, debe velar por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los grupos parlamentarios, así como por la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la cámara, haciendo prevalecer el interés general por encima de los intereses particulares o de grupo. El presidente responde sólo ante el pleno de la cámara, cuando en el ejercicio de sus atribuciones, se aparte de las disposiciones que las rigen.

Se establecen como principales atribuciones del presidente de la Mesa Directiva en la Ley Orgánica, el presidir las sesiones del Congreso General, de la propia cámara y de la comisión permanente; debe citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del pleno y aplazar la celebración de las mismas; dar curso a los asuntos y negocios competencia de la cámara; firmar, junto con uno de los secretarios y con el presidente y uno

de los secretarios de la Cámara de Senadores, las leyes y decretos que expida el Congreso General y suscribir, también con uno de los secretarios, los decretos, acuerdos y resoluciones de la cámara; ejerce la representación legal de la cámara, pudiendo delegarla en la persona o personas que resulte necesario; entre otras, no menos importantes.

Por lo que hace a la figura de los otros integrantes de la Mesa Directiva; los vicepresidentes tienen la función primordial de asistir al presidente de la cámara en el ejercicio de sus funciones; asimismo en el caso de las representaciones protocolarias de la cámara, pueden ser asumidas por uno de los vicepresidentes, quién será nombrado para tal efecto por el presidente. Los secretarios de la Mesa Directiva tienen como atribuciones, el asistir al presidente de la cámara en las funciones relacionadas con la conducción de las sesiones del pleno, como por ejemplo, comprueban el quórum de las sesiones; llevan a cabo el cómputo y registro de las votaciones; dan lectura a los documentos y desahogan los trámites parlamentarios; elaboran el acta de las sesiones; entre otras.

### • **Grupos Parlamentarios.**

Como ya se mencionó en anteriores párrafos, dentro de la organización de la Cámara de Diputados, están los grupos parlamentarios, como forma de agrupación de los miembros de ésta cámara, según su afiliación de partido político, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en ésta cámara. Un grupo parlamentario debe integrarse por lo menos con cinco diputados y sólo puede haber uno por cada partido



político nacional que cuente con diputados en la cámara. En la primera sesión ordinaria de la legislatura, cada grupo parlamentario debe entregar a la secretaría general su documentación, que consiste en, el acta en la 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 el nombre del diputado que haya sido designado como Coordinador del grupo parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.

El coordinador del grupo parlamentario tiene como función primordial expresar la voluntad de éste. Para el ejercicio de las funciones de sus miembros, los grupos parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquellos. La ocupación de los espacios y las curules en el salón de sesiones, se distribuye de forma tal que los integrantes de cada grupo parlamentario queden ubicados en un área regular y continua.

Los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro existente, son considerados como *diputados sin partido*, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular.

### • **Junta de Coordinación Política.**

Dentro de la estructura de organización de la Cámara de Diputados, tenemos también a la ya citada *Junta de Coordinación Política*, la cual se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario. Es presidente de ésta Junta, por la duración de la legislatura, el coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la cámara; en el caso de que ningún grupo parlamentario, como en la actualidad, se encuentre en el supuesto señalado, es decir, que tenga 251 diputados, la responsabilidad de presidir la Junta tiene una duración anual y la desempeñan sucesivamente los coordinadores de los grupos, en orden decreciente del número de legisladores que los integren, por lo que en ésta última hipótesis, presiden la Junta, los tres partidos políticos mayoritarios.

En caso de ausencia temporal o definitiva del presidente de la Junta, el grupo parlamentario al que pertenezca debe informar de inmediato, tanto al presidente de la cámara como a la propia Junta, el nombre del diputado que lo sustituirá. Los integrantes de la Junta pueden ser sustituidos temporalmente de conformidad con las reglas internas de cada grupo parlamentario.

En cuanto a su naturaleza y atribuciones, la Ley Orgánica establece que la Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la cámara y que 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 adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden. Dentro de las atribuciones principales que le confiere la Ley Orgánica a la Junta son, el impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; el presentar a la mesa directiva y al pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado; proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; presentar al pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la cámara; elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero, a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo; asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios; y las demás que le atribuyen la Ley Orgánica o los ordenamientos relativos.

Esta Junta de Coordinación Política debe instalarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la cámara al inicio de la legislatura; debe sesionar por lo menos una vez a la semana y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. La toma de decisiones de la Junta se debe hacer por mayoría absoluta mediante el

sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario. En razón de lo anterior, a las reuniones de la Junta, deben concurrir el secretario general de la cámara, con voz pero sin voto, para preparar los documentos necesarios para las reuniones, levantar el acta correspondiente y llevar el registro de los acuerdos que se adopten.

Al presidente de la Junta de Coordinación Política, le corresponde el convocar y conducir las reuniones de trabajo que se celebren; velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten; poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, criterios para la elaboración del programa de cada período de sesiones, el calendario para su desahogo y los puntos del orden del día de las sesiones del pleno; disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual; y las demás que se deriven de la Ley Orgánica o que le sean conferidos por la propia Junta.

### **• Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.**

Otro órgano de la Cámara de Diputados previsto en la Ley Orgánica y que ya se mencionó en párrafos anteriores, es la *Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*. Éste cuerpo se integra con el presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política; sin embargo, pueden ser convocados los presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia. Dicha Conferencia debe quedar integrada a más tardar el día siguiente de que se

haya constituido la Junta de Coordinación Política y debe reunirse por lo menos cada quince días en períodos de sesiones y cuando así lo determine, durante los recesos.

La Conferencia en cita adopta sus resoluciones por consenso y en caso de no alcanzarse éste, se toma por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios, pudiendo votar el presidente de la Conferencia en caso de empate. Como secretario de la Conferencia actúa el Secretario General de la Cámara, quien debe asistir a las reuniones con voz pero sin voto, prepara los documentos necesarios, levanta el acta correspondiente y lleva el registro de los acuerdos.

El objeto de la Conferencia es establecer el programa legislativo de los períodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones.

### • **Comisiones y Comités.**

Otra forma de organización prevista en la Ley Orgánica, pero ésta para la realización de los trabajos competencia de la Cámara de Diputados, son las *Comisiones* y *Comités*.

Por lo que hace a las *comisiones*, estas son los órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la cámara cumpla sus atribuciones. Hay dos tipos de *comisiones* a saber, *ordinarias*, las cuales se mantienen de legislatura a legislatura y su

competencia es, en lo general, las otorgadas a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Y las *comisiones especiales*, las cuales pueden ser constituidas por el pleno de la cámara cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que establezca la creación de *comisiones especiales* debe señalar su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto deben extinguirse.

Ahora bien, por lo que hace a la integración de las *comisiones ordinarias*, éstas se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, hasta con treinta miembros y el encargo de sus integrantes, es por el término de la misma. Ningún diputado puede pertenecer a más de dos de ellas; para estos efectos, no se toma en cuenta la pertenencia a la comisión jurisdiccional y a las de investigación. Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política toma en cuenta la pluralidad representada en la cámara y formula las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del pleno y la conformación de las comisiones.

Al proponer la integración de las comisiones, la Junta señala en quiénes recaerá la responsabilidad de presidirlas y de fungir como secretarios. Al hacerlo, debe de cuidar que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el pleno y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados. En el caso de que la dimensión de algún grupo parlamentario no permita la

participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se debe dar preferencia a su inclusión en las que solicite el coordinador del grupo correspondiente. Si un diputado se separa del grupo parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el coordinador del propio grupo puede solicitar su sustitución. Los integrantes de la Mesa Directiva de la cámara no pueden formar parte de las comisiones.

Asimismo, las comisiones pueden establecer *subcomisiones* o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas. En la constitución de las subcomisiones se debe buscar el reflejar la pluralidad de los grupos parlamentarios representados en la comisión.

Por lo que hace a los citados *Comités*, estos se definen en la Ley Orgánica en estudio, como los órganos para auxiliar en actividades de la cámara que se constituyen por disposición del pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones; su duración es por el tiempo que señale el acuerdo de su creación. Para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la cámara o a sus órganos, se debe formar siempre el *comité de información, gestoría y quejas*.

En cuanto a la organización técnica y administrativa de la Cámara de Diputados, para la coordinación y ejecución de las tareas que le permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, cuenta con una *Secretaría General* y con la *Unidad de Capacitación y*

*Formación permanente de los integrantes de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Financieros.*

El *Secretario General* es nombrado por el pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por un término de cada legislatura, pudiendo ser reelecto y continuando en sus funciones hasta la realización de la elección correspondiente. Dentro de las principales atribuciones que tiene el Secretario General, es el de preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva de la cámara; fungir como secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las secretarías de servicios parlamentarios y de servicios administrativos y financieros; ejecutar en los casos que le corresponda, así como supervisar y vigilar que se cumplan las políticas, lineamientos y acuerdos de la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos, en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros; formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera; e informar trimestralmente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Legislativos, sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ésta, y respecto al desempeño en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros.

De la Secretaría General, dependen dos secretarías, la de *Servicios Parlamentarios* y la de *Servicios Administrativos*



y *Financieros*, que se integran con funcionarios de carrera, los cuales deben cumplir requisitos de elegibilidad.

Asimismo, como órgano de control interno, la Cámara de Diputados cuenta con una *Contraloría*, la que tiene a su cargo el recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. Ésta Contraloría debe presentar a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular es nombrado a propuesta de dicha Conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el pleno.

Otro órgano interno previsto en la *Ley*, es la *Coordinación de Comunicación Social* que tiene como objeto la difusión de las actividades de la Cámara, sirve de enlace con los medios de comunicación y es responsable del programa de publicaciones. Depende directamente de la presidencia de la Mesa Directiva.

La *Unidad de Capacitación y Formación permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero* de la Cámara de Diputados, es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar a ésta y de los funcionarios de carrera en ambas ramas.

• **Senado.**

Con relación a la organización y funcionamiento de la otra cámara que conforma el Poder Legislativo de México, el *Senado*, la Ley Orgánica establece reglas similares a la de Diputados, como a continuación se estudiarán.

Por lo que hace a la sesión constitutiva de Senado, en el año de la elección para su renovación, el secretario general de servicios parlamentarios, debe hacer el inventario de las copias certificadas de las constancias que acrediten a los senadores electos, entregando a partir del 20 y hasta el 28 de agosto, las credenciales de identificación y acceso; asimismo, debe preparar la lista de los senadores electos a la nueva legislatura, distinguiendo a los integrantes de la nueva legislatura que hayan ocupado anteriormente el cargo de senador, por orden de antigüedad en el desempeño de esa función, así como por su edad en orden decreciente.

Los senadores electos deben reunirse en el salón de sesiones de la cámara el día 29 de agosto del año de la elección, a las 11:00 horas, con el objeto de celebrar la *sesión constitutiva*.

• **Mesa de Decanos.**

Como en el caso de la Cámara de Diputados, en el Senado, exclusivamente para la conducción de la sesión constitutiva, se crea una *Mesa de Decanos*, formada por un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios. La Mesa de Decanos se integra por los senadores electos presentes que, en orden decreciente, hayan desempeñado con mayor antigüedad el cargo de senador. En caso de

presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establece a favor de los de mayor edad. Si ningún miembro se hubiese desempeñado anteriormente como senador, se debe acudir a la mayor antigüedad como diputado federal y en su defecto, como diputado local. El senador electo que cuente con mayor antigüedad debe ser el presidente de la Mesa de Decanos. Igual criterio se sigue para la elección de los vicepresidentes y secretarios, sucesivamente. Si ningún senador tuviere antigüedad parlamentaria, la Mesa de Decanos debe formarse por orden decreciente de edad.

Presentes en el salón de sesiones los senadores electos para la celebración de la sesión constitutiva, el secretario general de servicios parlamentarios debe informar que cuenta con la documentación correspondiente y mencionar por su nombre a quienes corresponda ocupar la Mesa de Decanos, solicitándoles que ocupen sus lugares en el presidium. El presidente de la Mesa de Decanos debe ordenar el pase de lista y uno de los secretarios debe comprobar el quórum para la celebración de la sesión constitutiva. Declarado el quórum, el presidente debe abrir la sesión.

Enseguida, se da a conocer el orden del día, mismo que se ceñirá al cumplimiento del pase de lista; declaración del quórum; protesta constitucional del presidente de la Mesa de Decanos; protesta constitucional de los senadores electos; elección de los integrantes de la Mesa Directiva; declaración de la legal constitución de la cámara; cita para sesión de Congreso General, y designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de la sesión de Congreso General.

Posteriormente, el presidente de la Mesa de Decanos debe ponerse de pie y al efecto hacer lo propio los demás integrantes de la Cámara. Aquél debe presentar la siguiente protesta, con el brazo derecho extendido: *"protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Senador a la (número ordinal) legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo me ha conferido, así como la responsabilidad de presidente de la mesa de decanos de la cámara, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande"*.

Acto seguido, el resto de los integrantes de la Cámara deben permanecer de pie y el presidente de la Mesa de Decanos les debe tomar la protesta siguiente: *"¿protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de senador a la (número ordinal) legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?"*. Los senadores electos deberán responder, con el brazo derecho extendido: *"¡sí, protesto!"*. El presidente de la Mesa de Decanos contestará: *"si no lo hicieren así, que la Nación se los demande"*.

Una vez que se han rendido las protestas referidas, se debe procederse a la elección de la Mesa Directiva de la cámara y elegida ésta, el presidente de la mesa de decanos debe invitar a los integrantes de aquélla a que ocupen el lugar que les corresponde en el presidium.

El presidente de la Mesa de Directiva debe declarar constituida la Cámara de Senadores, mediante la siguiente fórmula: *"la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la (número ordinal) legislatura, se declara legalmente constituida para el desempeño de sus funciones"*. Enseguida, se debe citar para la sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer período de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo. Cumplido lo anterior, se debe hacer la designación de las comisiones de cortesía que se estimen procedentes para el ceremonial de la sesión de Congreso General.

### • Mesa Directiva.

Antes del inicio de cada año legislativo subsecuente, la Cámara de Senadores realiza, dentro de los diez días anteriores a la apertura de sesiones, una junta previa para elegir a la Mesa de Directiva. Ésta Mesa se integra con un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula. Sus miembros duran en su ejercicio un año legislativo, sin embargo pueden ser reelectos. Antes de tomar posesión de sus cargos, los integrantes de la Mesa de Directiva deben rendir la protesta correspondiente en los términos que disponga el Reglamento Interior. La elección de la Mesa de Directiva debe comunicarse a la colegisladora, al titular del Poder Ejecutivo Federal, al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las Legislaturas de los Estados, a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El presidente de la Mesa de Directiva es suplido en sus ausencias temporales por el vicepresidente que corresponda de acuerdo al orden en que hayan sido electos. En caso de ausencia de todos los vicepresidentes, el presidente de la Mesa de Directiva puede designar a alguno de los secretarios para conducir el debate durante las sesiones. En caso de vacantes de cualquiera de los integrantes de la Mesa de Directiva, se procede a una nueva elección en los términos ya citados; los así electos deben concluir el período de quien hubiese dejado la vacante.

Los integrantes de la Mesa de Directiva sólo pueden ser removidos de sus cargos por transgredir en forma reiterada las disposiciones de la Ley Orgánica, del Reglamento o por incumplir los acuerdos de la Mesa de Directiva y de la Cámara. Para ello se requiere que algún senador presente moción, que se adhieran a ella por lo menos cinco senadores y que sea aprobada en votación nominal por las dos terceras partes de los miembros presentes, después de que se someta a discusión, en la cual pueden hacer uso de la palabra hasta tres senadores en pro y tres en contra. La remoción en comento tiene efectos definitivos y se debe proceder a la designación del nuevo integrante de la Mesa de Directiva, mediante el mecanismo ya citado.

Ahora bien, la Mesa de Directiva en el desempeño de sus facultades previstas en la Ley Orgánica, debe observar los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad; asimismo debe presidir los debates y votaciones del pleno y determinar el trámite de los asuntos; debe formular y cumplir el orden del día para las sesiones; debe asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones,

comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación; debe designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial; conducir las relaciones de la cámara; presentar al pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos; asignar los recursos humanos, materiales y financieros; entre otras.

El presidente de la Mesa de Directiva es el presidente de la Cámara de Senadores y su representante legal; en él se expresa la unidad de la cámara. En su desempeño, el presidente debe hacer prevalecer el interés general de la cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual tiene como atribuciones principales el dirigir las sesiones del pleno; da curso a los asuntos; firma, junto con uno de los secretarios, y en su caso, con el presidente y un secretario de la legisladora, las leyes y decretos que expidan la Cámara de Senadores o el Congreso de la Unión; firma la correspondencia y demás comunicaciones oficiales; preside la conducción de las relaciones del Senado; exige orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello; solicita el uso de la fuerza pública; dirige las tareas de las secretarías generales, la tesorería, las unidades administrativas y el centro de capacitación y formación permanente del servicio civil de carrera; otorgar poderes para actos de administración y para representar a la cámara ante los tribunales en los juicios de cualquier naturaleza en que ésta sea parte; y las demás que le confieran la Ley Orgánica y el Reglamento Interior.

Por lo que hace a los *vicepresidentes* y los *secretarios* de la Mesa de Directiva, los primeros tienen como objeto el asistir al presidente de la Cámara en el ejercicio de sus

funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales. Los secretarios por su parte, con el apoyo de la secretaria general de servicios parlamentarios, asisten al presidente de la cámara en los actos relacionados con la conducción de las sesiones ordinarias del pleno.

### • Grupos Parlamentarios.

En la Cámara de Senadores, por disposición de la Ley Orgánica y no así por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ya se hizo referencia, existen los *grupos parlamentarios*, como forma de organización que adoptan los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo; además, deben contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes. Los grupos parlamentarios, se constituyen con un mínimo de cinco senadores y se tienen como tales, mediante la presentación, al secretario general de servicios parlamentarios, del acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse, el nombre del mismo y relación de sus integrantes, designación del coordinador y relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas, más un ejemplar de los estatutos o documento equivalente, que norme su funcionamiento; lo anterior se debe presentar a más tardar el día 28 de agosto del año de la elección. El presidente de la Mesa de Directiva debe formular, en su caso, la declaratoria de constitución de cada grupo parlamentario en la primera sesión ordinaria del pleno.



El *coordinador* de un grupo parlamentario es su representante para todos los efectos y en tal carácter, promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa de Directiva y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; asimismo, debe ejercer las prerrogativas y derechos que la Ley Orgánica le otorga a los grupos parlamentarios, como el comunicar a la Mesa de Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo.

Los senadores que no pertenezcan a un grupo parlamentario, al igual que la otra cámara, deben ser considerados como *senadores sin partido*, los cuales deben tener las consideraciones que a todos los senadores corresponden y apoyos para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones, de acuerdo a las posibilidades presupuestales.

La ocupación de los espacios y los escaños en el salón de sesiones debe hacerse de forma tal que los integrantes de cada grupo parlamentario queden ubicados en un área regular y continua. La asignación definitiva de las áreas que correspondan a los grupos está a cargo del presidente de la cámara; para ello, los coordinadores de los grupos parlamentarios pueden formular propuestas de ubicación, pero en todo caso, el presidente resuelve con base en el número de integrantes de cada grupo, en orden decreciente, el número de grupos conformados y las características del salón de sesiones.

### • **Junta de Coordinación Política.**

Otro órgano previsto para la Cámara de Senadores y que al igual existe en la de Diputados, es la *Junta de*

*Coordinación Política*, la cual expresa la pluralidad de la cámara y en tal carácter, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permiten el cumplimiento de las facultades que la Ley Suprema asigna a ésta cámara.

Al inicio del período constitucional de cada legislatura, se debe conformar la Junta de Coordinación Política, con los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura. Adicionalmente y como diferencia de la Cámara de Diputados, a los anteriores, deben también ser integrantes de la Junta de Coordinación Política dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la legislatura.

La Junta de Coordinación Política adopta sus decisiones por el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios, conforme al número de senadores con que cuente cada uno de sus respectivos grupos respecto del total de la cámara. Los grupos parlamentarios pueden nombrar y sustituir libremente a quienes los representen en la Junta de Coordinación Política, mediante el acuerdo firmado por la mayoría de sus integrantes, que debe comunicarse formalmente a la Mesa de Directiva.

Funge como presidente de la Junta de Coordinación Política, por el término de una legislatura, el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta. Si al iniciar la legislatura ningún coordinador cuenta con la mayoría absoluta, la presidencia de ésta es ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los

coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el veinticinco por ciento del total de la cámara.

El presidente de la Junta de Coordinación Política debe nombrar a un *secretario técnico*, quien es el responsable de preparar los documentos para las reuniones, elaborar las actas y comunicar los acuerdos a las instancias correspondientes de la cámara.

Por lo que hace a las atribuciones de la Junta de Coordinación Política, encontramos dentro de las principales, el 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 de 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 de Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores 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 la Mesa de Directiva, o con su presidente, para dichos efectos; proponer al presidente de la Mesa de Directiva los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional; y las demás que se deriven de la Ley Orgánica y del Reglamento Interior.

La Junta de Coordinación Política debe sesionar, por lo menos, una vez a la semana durante los periodos de sesiones y al menos una vez al mes durante los recesos; a las reuniones pueden asistir, previa convocatoria, los miembros de las juntas directivas de las comisiones, los senadores, o los funcionarios de la cámara, siempre que se vaya a tratar un asunto de su respectiva competencia y dando previamente conocimiento al presidente del Senado.

Por lo que hace a las principales atribuciones del referido presidente de la Junta de Coordinación Política, tenemos que éste, debe promover la adopción de los acuerdos necesarios para el adecuado desahogo de la agenda legislativa de cada período de sesiones; propone a la Junta el proyecto de programa legislativo para cada período de sesiones y el calendario del mismo; asegura el cumplimiento de los acuerdos de la Junta; representa a la Junta, en el ámbito de su competencia, ante los órganos de la propia cámara y coordinar sus reuniones; entre otras.

### • **Comisiones Ordinarias y Especiales.**

Para la realización de los trabajos en el Senado, también la Ley Orgánica contempla para ésta cámara *comisiones ordinarias y especiales*, para el cumplimiento de sus funciones. Las *comisiones* son: a) *Ordinarias*: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia; b) *Jurisdiccional*: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos; y c) *De investigación*: las que se creen

en los términos del párrafo final del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, cuando lo determina la cámara, se pueden nombrar comisiones con carácter *transitorio* para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas o desempeñar un encargo específico. Se pueden crear también, *comisiones conjuntas* con participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común.

Las *comisiones*, dentro de su organización, deben contar con un presidente y dos secretarios. Sus reuniones pueden ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes, pero también pueden celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistan, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate. Para la toma de sus decisiones, las comisiones lo hacen por mayoría de votos de sus miembros.

Por lo que hace a la organización técnica y administrativa de la Cámara de Senadores, para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, cuenta con dos importantes dependencias, la *Secretaría General de Servicios Parlamentarios* y la *Secretaría General de Servicios Administrativos*, de la que depende la *Tesorería* de la cámara; además de éstas secretarías, el Senado cuenta con las unidades administrativas que la Mesa Directiva acuerde y que dependerán de ésta. Los titulares de las secretarías así como de la Tesorería, son propuestos por la Mesa Directiva al pleno y son electos

por mayoría de los senadores presentes; duran en sus cargos por toda la legislatura, pudiendo ser reelectos.

En específico, la *Secretaría General de Servicios Parlamentarios* tiene la función principal de asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del pleno; la *Secretaría General de Servicios Administrativos* por su parte, encabeza y dirige los servicios administrativos, a fin de que éstos se desempeñen con eficacia; y por último, la *Tesorería* recibe de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes al presupuesto de egresos autorizado para cada ejercicio fiscal.

Como órgano de control, la Cámara de Senadores también cuenta con una *Contraloría Interna*, cuyo titular es designado por mayoría de los senadores presentes en el pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política.

Por último y en el ámbito administrativo, la Cámara de Senadores, cuenta con el *Servicio Civil de Carrera* para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo, por lo que cuenta con un Centro de Capacitación y Formación permanente de los servidores públicos del Senado, dependiente de la Mesa Directiva, la que designa al titular de dicho Centro.

### **• Comisión Permanente del Congreso de la Unión.**

En su último título, la Ley Orgánica trata lo relativo a la *Comisión Permanente* del Congreso de la Unión, la cual esta compuesta de treinta y siete miembros, de los que

diecinueve son diputados y dieciocho senadores, elegidos mediante voto secreto por las respectivas cámaras, durante la última sesión de cada periodo ordinario de sesiones. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las cámaras nombran de entre sus miembros en ejercicio, el mismo número de sustitutos.

En el 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 deben reunir 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 debe nombrar por mayoría de votos un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios; de éstos últimos, dos deben ser diputados y dos senadores. El presidente y el vicepresidente son elegidos para un periodo de receso, entre los diputados y para el periodo siguiente, entre los senadores.

Llevada a cabo la elección de la Mesa Directiva, los electos deben tomar desde luego posesión de sus cargos y el presidente declarar instalada la Comisión Permanente comunicándolo así a quien corresponda.

Las sesiones de la Comisión Permanente tienen lugar una vez por semana en los días y a las horas que el presidente de la misma indique formalmente. Si hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones fuera de los días

estipulados, se llevan a cabo previa convocatoria por parte del presidente.

Cuando 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 deben turnar a las comisiones relativas de la cámara que corresponda; en el caso de iniciativas de ley o de decretos, se imprimen y se ordena su inserción en el Diario de los Debates, se remite para su conocimiento a los diputados o senadores, según el caso, y se turnan a las comisiones de la cámara a que vayan dirigidas.

La Comisión Permanente adopta sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Asimismo, no puede suspender sus trabajos durante los períodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado a dicho período.

La Comisión Permanente puede tener hasta tres comisiones para el despacho de los negocios de su competencia. El último día del ejercicio de cada período de la Comisión Permanente, debe tener formados dos inventarios, uno para la Cámara de Diputados y otro para la de Senadores. Dichos inventarios se deben turnar a las secretarías de las respectivas cámaras y deben contener las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso del Congreso.

En lo general y para finalizar con el análisis del contenido de la Ley Orgánica, se dispone que para la difusión e información de las actividades del Congreso, éste cuenta



con un *canal de televisión* asignado por la autoridad competente, el cual tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las cámaras y de la comisión permanente, y debe contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa. Al respecto, tal disposición es de carácter exclusivo, ya que sólo cuentan con dicho canal de televisión todas aquellas personas que cuenten con el poder adquisitivo de contratar una sistema televisivo de paga, privando de tal derecho a la gran mayoría de la población.

### • **Diario de Debates.**

Asimismo para la difusión e información de las actividades parlamentarias, cada cámara tiene un órgano oficial denominado *Diario de los Debates* en el que se publica la fecha y lugar en que se verifica la sesión, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica o estenográfica, en su caso, de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura. Las actas de las sesiones secretas no deben ser publicadas. El titular de la unidad administrativa responsable del Diario de los Debates en cada cámara, es responsable de la custodia, salvaguarda y archivo de los expedientes y debe remitir en su oportunidad, conforme a los acuerdos que se dicten las respectivas Mesas Directivas, al Archivo General de la Nación.

Por último y en cuanto a la difusión e información de las actividades del Congreso, éste cuenta con un sistema de

bibliotecas que esta a cargo de las cámaras de diputados y de senadores. Ambas cámaras conforman, mantienen y acrecientan los acervos bibliográficos y de otros contenidos científico, cultural o informativo, para contribuir al cumplimiento de las atribuciones de las propias cámaras, sus comisiones y de los legisladores. Esos acervos tienen carácter público. La administración y operación de las bibliotecas es responsabilidad de los servicios establecidos en cada cámara y a través de una comisión bicameral del sistema de bibliotecas, integrada por tres diputados y tres senadores, electos por el pleno de cada cámara a propuesta de las respectivas juntas de coordinación política.

### **III. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

*El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, como se apuntó en el capítulo primero del presente trabajo, fue expedido y entró en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934. Desde sus orígenes, el Reglamento en cita, no ha sufrido reformas trascendentales como en el caso de la Ley Orgánica, teniendo como secuela diversas contradicciones entre dichos cuerpos legales e incluso con la Ley Suprema, al perder su base o el cuerpo central de la Ley Orgánica que al año de su creación estaba vigente.*

Consecuentemente, aún y cuando en su artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica se señale que en tanto se expidan las disposiciones correspondientes, siguen

aplicables, en lo que no se opongan a la Ley Orgánica, las disposiciones del Reglamento, se considera importante hacer una mención general del contenido de éste, que por supuesto evidencia su abrogación y por ende, que cada una de las cámaras del Poder Legislativo expida su reglamento para su gobierno interior, lo que significa que el Reglamento vigente pero inoperante, debe ser sustituido por lo particulares de las Cámaras de Diputados y de Senadores, como se propone en el capítulo tercero de éste trabajo.

En ese tenor, el ordenamiento reglamentario del gobierno interior del Poder Legislativo, establece con respecto a la instalación de las cámaras, que cada una, antes de cerrar su último período constitucional de sesiones ordinarias, debe nombrar, de entre sus miembros una comisión denominada *Instaladora*, la cual debe integrarse por cinco representantes que fungirán, el primero, como presidente, el segundo y tercero como secretarios y los dos últimos como suplentes primero y segundo, quienes sólo entran en funciones en caso de falta absoluta de cualesquiera de los tres propietarios. Dentro de las facultades establecidas para ésta comisión están las de firmar las tarjetas de admisión de los presuntos diputados a las juntas preparatorias y sesiones de colegio electoral; instalar la junta preparatoria o integrar la mesa directiva de la previa, en su caso, sujetándose a los preceptos que establecen las leyes sobre la materia.

### • Juntas Preparatorias.

En el año de la renovación del Poder Legislativo, sin necesidad de citación alguna, los presuntos diputados y senadores deben reunirse en sus respectivas cámaras, a

las 10:00 horas del día 5 de agosto. El quórum requerido para las juntas preparatorias<sup>22</sup> de la Cámara de Diputados se debe formar con más de la mitad de los presuntos diputados de mayoría y, para las del Senado, con las dos terceras partes de los presuntos senadores. Cuando a dicha reunión o a cualquiera otra posterior, concurrieren más de la mitad del número total de los diputados que deben enviar todos los distritos electorales y las dos terceras partes del de senadores, se debe constituir la junta preparatoria, nombrando entonces una y otra cámara, de entre sus respectivos miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, un presidente, un vicepresidente y dos secretarios.

En la primera junta preparatoria de la cámara respectiva, los presuntos diputados y senadores deben presentar los documentos que los acrediten como tales, para el estudio

---

<sup>22</sup> Una junta preparatoria en sí, es aquella reunión llevada a cabo por ciertas personas para disponer lo pertinente a las actividades que tienen la responsabilidad de desempeñar. En el caso del Reglamento de mérito, estas reuniones eran con la finalidad de que los legisladores electos, exhibieran en primer lugar, los documentos con que se acreditaban como tales, para el efecto de hacer un estudio y calificación de los expedientes electorales de cada uno de ellos; posteriormente se creaba otra junta para presentar los dictámenes; y una última que procedía inmediatamente a la instalación formal de cada cámara. Dicho sistema quedó derogado por las reformas constitucionales y legales que se dieron en el año de 1994, al establecerse el proceso de declaración de validez de las elecciones de los legisladores, como responsabilidad del Instituto Federal Electoral, con la posibilidad de impugnación ante las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En consecuencia, las juntas preparatorias han dejado de tener sustento legal.

y calificación de los expedientes electorales, debiéndose procederse en los siguientes términos.: I. En la Cámara de Diputados se debe nombrar por mayoría de votos tres comisiones dictaminadoras. La primera debe estar compuesta por quince miembros divididos en cinco secciones, la que debe dictaminar sobre la legitimidad de la elección del resto de los miembros de la cámara electos por mayoría; la segunda, formada por tres miembros, que debe dictaminar sobre la elección de los presuntos diputados de la primera comisión; y, la tercera, debe integrarse también por tres miembros, los cuales deben dictaminar sobre la votación total en el país y la elección de los diputados de partido; II. En la Cámara de Senadores, también por mayoría absoluta de votos, se deben nombrar dos comisiones dictaminadoras. La primera se debe integrar con cinco presuntos senadores y la segunda con tres, que tienen iguales funciones, respectivamente, que las dos primeras de la Cámara de Diputados, y III. En ambas cámaras, después de nombradas las comisiones, uno de los secretarios debe dar lectura al inventario de los expedientes electorales recibidos, los que de inmediato deben entregarse a las comisiones correspondientes.

Dentro de los tres días siguientes a la primera junta preparatoria, se dispone en el Reglamento, se debe celebrar la segunda junta en la que las dos primeras comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados y las del Senado, deben iniciar la presentación de sus dictámenes, debiendo dar preferencia a los casos que a su juicio no ameriten discusión. Las juntas subsecuentes deben ser diarias.

En la última junta de las preparatorias que precedan a la instalación de cada nueva cámara, y puestos de pie todos los asistentes a las galerías, el presidente debe decir: *"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado (o senador) que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Y si así no lo hiciere, la Nación me lo demande"*. Enseguida, el presidente debe tomar asiento y preguntar a los demás miembros de su cámara, que deben permanecer de pie: *"¿Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado (o senador) que el pueblo os ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?"*. Los interrogados deben contestar: *"Sí, protesto"*. El presidente debe decirles entonces: *"Si así no lo hicierais, la Nación os lo demande"*. Igual protesta están obligados a hacer cada uno de los diputados y senadores que se presenten después. Posteriormente, en cada cámara, se debe nombrar un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, con lo que se tiene por constituida y formada, haciendo la expresión el presidente en alta voz, que: *"La cámara de senadores (o la cámara de diputados) de los Estados Unidos Mexicanos se declara legítimamente constituida"*.

En el mismo día, se deben nombrar tres comisiones de cinco individuos de las respectivas cámaras, más un secretario, que tienen por objeto participar a aquella de la declaración de la otra cámara, al Presidente de la República y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además, cada cámara debe nombrar una comisión que,

unida a la de la otra cámara, acompañe al Presidente de la República, de su residencia al recinto de la cámara y otras dos comisiones, una para recibirlo en el acto de la apertura de sesiones del Congreso y otra que lo debe acompañar nuevamente a su residencia.

El día 1º de septiembre, a las 17:00 horas, se deben reunir las dos cámaras en el salón de sesiones de la de Diputados, para el sólo efecto de la apertura de las sesiones del Congreso. Antes de que se presente el Presidente de la República, el presidente de la Cámara de Diputados, que en ese acto lo es también del Congreso, debe hacer, en alta voz, la declaración siguiente: *"El Congreso (aquí el número que corresponda) de los Estados Unidos Mexicanos, abre hoy (aquí la fecha), el período de sesiones ordinarias del primero (segundo o tercero) año de su ejercicio"*.

En los períodos siguientes al de la instalación del Congreso, la primera junta se debe verificar diez días antes de la apertura de las sesiones y en ésta o en aquéllas de las juntas posteriores en que hubiere quórum, se debe elegir presidente y vicepresidente para el mes primero del período ordinario y secretarios y prosecretarios para las sesiones de un año; después de declarar que la cámara queda legítimamente constituida para funcionar durante el período que corresponda.

En el caso de que la Cámara de Diputados no resuelva los casos de los diputados de partido<sup>23</sup>, puede abrir sus

---

<sup>23</sup> Ésta medida estaba dedicada a favorecer a los partidos políticos que no pudiesen acreditar más de veinte diputados de mayoría en cada distrito electoral. Durante casi nueve años se mantuvo este sistema original de diputados de

sesiones y desarrollar sus trabajos con asistencia de más de la mitad de los diputados de mayoría; clasificados que sean aquellos, el quórum se debe formar con la mitad más uno de todos los diputados en ejercicio. Para el caso de la Cámara de Senadores, no se debían abrir sus sesiones ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de las dos terceras partes de sus miembros.

Por lo que hace a la presidencia y vicepresidencia, el último día útil de cada mes, durante los periodos de sesiones, se deben elegir en cada cámara un presidente y dos vicepresidentes. El presidente y los vicepresidentes de cada cámara deben tomar posesión de sus respectivos cargos, en la sesión siguiente a aquélla en que hubieren sido designados y duran en su cargo hasta que se realice una nueva elección o termine el período. El presidente y los vicepresidentes no pueden ser reelectos para los mismos oficios en las sesiones de un año y sus nombramientos deben comunicarse a la otra cámara, al Poder Ejecutivo y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A falta de presidente, ejerce todas sus funciones uno de los vicepresidentes, y en su defecto, el menos antiguo de los que entre los miembros presentes hubiere desempeñado cualquiera de los dos cargos en su orden. En la falta absoluta de ambos se debe llevar a cabo una nueva elección.

El presidente, en sus resoluciones, esta subordinado al voto de su respectiva cámara. Este voto es consultado



cuando algún miembro de la cámara reclame la resolución o trámite del presidente, previa una discusión en que pueden hablar dos individuos en pro y dos en contra, lo cual se hace siempre que no haya mediado votación en el mismo negocio y se adhieran a la reclamación, por lo menos, dos de los individuos presentes.

Cuando el presidente toma la palabra en el ejercicio de sus funciones que le da el Reglamento, éste debe permanecer sentado; más si quisiese tomar parte en la discusión de algún negocio, debe pedir en voz alta la palabra y usar de ella conforme a las reglas prescritas para los demás miembros de la cámara; entre tanto, debe ejercer sus funciones un vicepresidente.

Como obligaciones principales establecidas en el Reglamento para el presidente, se encuentran el abrir y cerrar las sesiones; cuidar el orden y silencio; dar curso a los negocios y asuntos con que se dé cuenta a la cámara; determinar qué asuntos deben ponerse a discusión; conceder la palabra, alternativamente, en contra y en pro; dictar todos los trámites que exija el orden de la discusión de los negocios; firmar las actas de las sesiones, así como también de las leyes que pasen a la otra cámara y las que se comuniquen al Ejecutivo Federal para su publicación; nombrar las comisiones cuyo objeto sea de ceremonia; citar a sesiones extraordinarias; declarar que no hay quórum; entre otras.

En cuanto a los secretarios y prosecretarios de las cámaras, estos ejercen su cargo durante el tiempo de las sesiones ordinarias y extraordinarias del año de su ejercicio y los secretarios de la permanente, durante el

período de la misma y, no pueden ser reelectos. Los prosecretarios deben suplir a los secretarios en sus faltas y los deben auxiliar en sus labores.

Son obligaciones principales consagradas en éste Reglamento para los secretarios y, en su caso, de los prosecretarios, el pasar lista para formar el registro de asistencia; extender las actas de las sesiones; presentar a su cámara, el día 1º de cada mes y en la primera sesión de cada período, un estado que exprese el número y asunto de los expedientes que se hubieren pasado a las comisiones, el de los que hayan sido despachados y el de aquellos que queden en poder de las comisiones; recoger las votaciones; dar cuenta de los asuntos; llevar un libro en que se asienten, por orden cronológico y a la letra, las leyes que expida el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados o la de Senadores; inspeccionar el trabajo que hace la Oficialía Mayor y oficinas de la Secretaría; y cuidar la impresión y distribución del Diario de los Debates.

#### • **Sesiones de las Cámaras.**

Por lo que hace a las sesiones de las cámaras, en el Reglamento se establece que estas, son ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes. Las sesiones ordinarias son aquellas que deben celebrarse durante los días hábiles de los períodos constitucionales; las públicas son la que deben comenzar, por regla general, a las 12:00 horas y duran hasta cuatro horas, pudiendo ser prorrogadas. Son extraordinarias las sesiones que se celebren fuera de los períodos constitucionales o en los días feriados, dentro de ellos. Por último, las sesiones permanentes son la que se

celebran con este carácter, por acuerdo expreso de los miembros de cada cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado.

Por otro lado, se dispone en el Reglamento que las sesiones del miércoles de cada semana deben ser destinadas a tratar de preferencia los negocios de particulares, pero pueden también ocuparse en asuntos públicos, después de aquellos o cuando éstos sean de urgente despacho a juicio del presidente.

Hay sesiones extraordinarias del Congreso General, cada vez que la Comisión Permanente por sí o a propuesta del Ejecutivo lo convoque, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; pero en tal caso no pueden ocuparse más que del asunto que establezca la convocatoria respectiva.

Si por falta de quórum o por cualquiera otra causa no se pudiera verificar la sesión extraordinaria, al presidente se le dan facultades amplias para obligar a los ausentes, por los medios que juzgue más convenientes para concurrir a la sesión. En todos los demás casos, las sesiones extraordinarias deben ser convocadas por el presidente de una de las cámaras.

Asimismo, las cámaras pueden por disposición de éste Reglamento, por mayoría de votos de sus miembros presentes, constituirse en sesión permanente para tratar los asuntos a que se refiera el acuerdo relativo. Durante la sesión permanente no puede darse cuenta con ningún otro asunto que no esté comprendido en este acuerdo y si ocurriere alguno con el carácter de "urgente", el presidente debe convocar a sesión extraordinaria, si fuere

oportuno o consultar el voto de la cámara respectiva para tratarlo desde luego en la permanente. Resuelto el asunto, o asuntos de que se hubiere ocupado en la sesión permanente, se debe leer, discutir y aprobar el acta de la misma. Además de lo anterior, se puede dar por terminada la sesión permanente cuando así lo acordase la cámara.

En relación con las comparecencias de los legisladores, el Reglamento establece que se encuentran obligados a asistir a todas y cada una de las sesiones, desde el principio hasta el fin de éstas y tomar asiento sin preferencia de lugar, debiéndose presentar con la decencia que exigen las altas funciones de que están encargados. Éste precepto es contrario a lo dispuesto por la Ley Orgánica vigente, en donde se prevén los grupos parlamentarios y éstos toman asiento en las curules de los recintos legislativos en su conjunto, por bloque o fracción.

Se considera ausente de una sesión en el Reglamento en estudio, al miembro de la cámara que no esté presente al pasarse lista; si después de ella hubiere alguna votación nominal y no se encontrare presente, también se debe considerar como faltante; de igual manera, se debe considerar ausente en caso de falta de quórum al pasarse la lista correspondiente.

En las sesiones de apertura de los períodos constitucionales y en la protesta del Presidente de la República, el Reglamento exige a los senadores y diputados asistir en traje de calle, de preferencia color negro. El senador o diputado que por indisposición u otro motivo grave no pudiere asistir a las sesiones o continuar

en ellas, debe avisar al presidente de su cámara por medio de un oficio o de palabra; pero si la ausencia durase más de tres días lo debe participar a su cámara para obtener la licencia correspondiente, la cual sólo se debe concederse por causas graves. Las licencias en comento no pueden concederse con goce de dietas, por más de dos meses, salvo el caso de enfermedad comprobada. Cuando un miembro de una de las cámaras deje de asistir a las sesiones durante diez días consecutivos, sin causa justificada, la secretaría debe hacer que se publique el nombre del faltista en el Diario Oficial de la Federación y ésta debe seguir haciéndose mientras continuare la falta.

En el caso de que un legislador se enfermase de gravedad, el presidente respectivo debe nombrar una comisión de dos individuos que lo visite cuantas veces crea oportuno y dé cuenta de su estado. En caso de que el enfermo falleciese, se debe mandar a imprimir y distribuir esquelas a nombre del presidente de la cámara, el cual debe nombrar una comisión de seis individuos para que asista a sus funerales, siempre que éstos se verifiquen en el lugar de la residencia del Congreso.

En continuación con las sesiones, los Secretarios del Despacho, los Jefes de los Departamentos Administrativos, los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, deben asistir a éstas siempre que sean enviados por el Presidente de la República o llamados por acuerdo de la cámara, sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir, cuando quisieren, a las sesiones y, si se discute un asunto de su Dependencia, tomar parte en el debate.

En cuanto al tema de las Comisiones, el Reglamento establece que para el despacho de los negocios deben existir, por cada una de las cámaras, Comisiones Permanentes y Especiales. Las Comisiones Permanentes las define como aquellas que se eligen en la primera sesión que verifiquen las cámaras después de la apertura del período de sesiones de su primer año de ejercicio; y las Comisiones Especiales, las que se crean cuando lo exija la urgencia y calidad de los negocios.

### • **Gran Comisión.**

Un apartado es dedicado al que era el órgano de gobierno interior, denominado Gran Comisión<sup>24</sup>, la cual debía componerse, en la Cámara de Diputados, de un individuo por cada Estado y cada territorio y otro por el Distrito Federal; en la de Senadores, de uno por cada Estado y otro por el Distrito Federal, todos los cuales debían ser designados en la sesión siguiente a la de apertura del primer período de sesiones del primer año de cada Legislatura. En esta Gran Comisión, se debían nombrar, de entre sus miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, un Presidente y un Secretario, que duran en su cargo, establece el Reglamento, tanto como la misma Comisión, la que no puede deliberar sino con la mayoría de los miembros que deban componerla.

Dentro de las facultades que tenían consignadas la Gran Comisión, es el proponer a su cámara el personal de las Comisiones Permanentes y Especiales; someter a la

---

<sup>24</sup> La Gran Comisión, fue tradicionalmente la encargada de dirigir la actividad parlamentaria dentro de cada una de las cámaras.

consideración y resolución de su cámara los nombramientos o remociones de los empleados de la misma y dictaminar sobre las licencias que soliciten, proponiendo a los substitutos, así como a los nuevos empleados para cubrir las vacantes que ocurrieren.

El tercer día útil del período ordinario de sesiones de cada año, la Cámara de Diputados debe nombrar en escrutinio secreto y por mayoría de votos, la Comisión de Presupuestos y Cuenta, la cual debe formarse de cinco individuos.

Se contempla la posibilidad de excusarse a los legisladores, cuando siendo miembros de una comisión tuvieren interés personal en algún asunto que se remita al examen de ésta, absteniéndose de votar y firmar el dictamen, solicitando inmediatamente por escrito al presidente de la cámara, a fin de que sea substituido para el sólo efecto del despacho de aquel asunto.

Los presidentes de las comisiones son responsables de los expedientes que pasen a su estudio y a éste efecto, deben firmar el recibo de ellos en el correspondiente libro de conocimientos. Dicha responsabilidad cesa cuando son devueltos. Tienen prohibición expresa por el Reglamento, el presidente y los secretarios de las cámaras, para pertenecer a alguna comisión durante el tiempo de sus encargos.

Las comisiones de ambas cámaras deben seguir funcionando durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo. El presidente de cada comisión tiene a su cargo el coordinar el trabajo de los miembros de la comisión y citarlos cuando sea

necesario, durante los recesos, para el despacho de los asuntos pendientes. Si alguno de los miembros de las comisiones tuviera que ausentarse de la capital, lo debe avisar a la cámara, antes de que se cierren las sesiones.

En el Reglamento se establece que los miembros de las comisiones no tienen ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de las mismas, lo cual no hay lugar a dudas ni mucho menos razón de ser, ya que éste tipo de actividades son las propias e inherentes a tales cargos.

Por lo que hace al trabajo de las comisiones, éstas deben presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los hayan recibido, el cual debe contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. Para que haya dictamen de comisión, debe éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos disintiesen del parecer de dicha mayoría, pueden presentar voto particular por escrito. Las comisiones, por medio de su presidente, pueden pedir a cualesquier archivo y oficina de la Nación, todas las informaciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios y esas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deben conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas comisiones para dirigirse oficialmente en queja al Presidente de la República.



Asimismo, las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, pueden tener conferencias con los funcionarios de la Administración Pública Federal, quienes están obligados a guardar a cualesquiera de los miembros de las comisiones las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión. Las comisiones de ambas cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante.

Cuando alguna comisión juzgue necesario demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo debe manifestar a la cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cinco días para presentar dictamen; pero si alguna comisión, faltando a este requisito retuviere en su poder un expediente por más de cinco días, la secretaria lo debe hacer del conocimiento del presidente de la cámara, a fin de que acuerde lo conveniente. Cualquier miembro de la cámara puede asistir sin voto a las conferencias de las comisiones, con excepción de las secciones del Gran Jurado y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio.

Al abrirse el período de sesiones, se tiene que haber hecho la primera lectura de todo dictamen que se remita a los legisladores antes del 15 de agosto de cada año. Los dictámenes que las comisiones produzcan, sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, deben quedar a disposición de la siguiente, con el carácter de proyectos.

En cuanto a las discusiones que se dan en las sesiones, el Reglamento establece reglas precisas. Llegada la hora de

la discusión, se debe leer la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado y después, el dictamen de la comisión a cuyo examen se remitió el voto particular, si lo hubiere. El presidente debe formar posteriormente una lista de los individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión. Todo proyecto de ley se debe discutir primero en lo general y después en lo particular cada uno de sus artículos; cuando conste de un sólo artículo debe ser discutido una sola vez.

Los miembros de la cámara deben hablar alternativamente en contra o en pro, llamándolos el presidente por el orden de las listas, comenzando por el inscrito en contra. Los individuos de la comisión y el autor de la proposición que se discuta, pueden hablar más de dos veces. La misma facultad que los individuos de comisiones y autores de proposiciones, tienen los diputados que sean únicos por su territorio, en los asuntos en que éstos estén especialmente interesados. Los individuos de la cámara, aun cuando no estén inscritos en la lista de los oradores, pueden pedir la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales, cuando haya concluido el orador y sin que puedan hacer uso de la palabra más de cinco minutos.

Los discursos de los individuos de las cámaras sobre cualquier negocio, no pueden durar más de media hora, sin permiso de la cámara. Igualmente, ningún diputado puede ser interrumpido mientras tenga la palabra a menos que se trate de moción de orden o de alguna explicación pertinente, pero en este caso sólo debe ser permitida la interrupción con permiso del presidente y del

orador. Quedan absolutamente prohibidas las discusiones en forma de diálogo.

No se puede reclamar el orden, sino por medio del presidente, para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; cuando se infrinjan artículos del Reglamento, en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo; cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación; o cuando el orador se aparte del asunto a discusión.

Si durante el curso de una sesión alguno de los miembros de la cámara reclamare el quórum y la falta de éste fuera verdaderamente notoria, bastará una simple declaración del presidente de la cámara sobre el particular para levantar la sesión; en todo caso y cuando la falta de quórum sea dudosa, debe procederse a pasar lista y comprobada aquélla, se levantará la sesión.

No puede llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; pero en caso de injurias o calumnias, el interesado puede reclamarlas en la misma sesión, cuando el orador haya terminado su discurso o en otra que se celebre en día inmediato. El presidente debe instar al ofensor a que las retire o satisfaga al ofendido, pero si aquél no lo hiciera así, el presidente puede mandar que las expresiones que hayan causado la ofensa se autoricen por la secretaría, insertando éstas en acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar.

Siempre que al principio de la discusión lo pida algún individuo de la cámara, la Comisión Dictaminadora debe

explicar los fundamentos de su dictamen y aun leer constancias del expediente, si fuere necesario; acto continuo, seguirá el debate.

Ninguna discusión se puede suspender, sino por las siguientes causas: primera, por ser la hora en que el Reglamento fija para hacerlo, a no ser que se prorrogue por acuerdo de la cámara; segunda, porque la cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad; tercera, por graves desórdenes en la misma cámara; cuarta, por falta de quórum; quinta, por proposición suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la cámara y que ésta aprueba. En caso de moción suspensiva, se debe leer la proposición y sin otro requisito que oír a su autor, si la quiere fundar y a algún impugnador, si lo hubiere, se preguntará a la cámara si se toma en consideración inmediatamente. En caso afirmativo se debe discutir y votar en el acto, pudiendo hablar, al efecto, tres individuos en pro y tres en contra; pero si la resolución de la cámara fuese negativa, la proposición se debe tener por desechada. No puede presentarse más de una proposición suspensiva en la discusión de un negocio.

Antes de cerrarse en lo general la discusión de los proyectos de ley y en lo particular cada uno de sus artículos, pueden hablar seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la Comisión Dictaminadora y de los funcionarios de la Administración Pública Federal. En los demás asuntos que sean económicos de cada cámara basta que hablen tres en cada sentido, a no ser que ésta acuerde ampliar el debate.

Cuando hubieren hablado todos los individuos que puedan hacer uso de la palabra, el presidente debe mandar a preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se debe proceder inmediatamente a la votación; en el segundo, debe continuar la discusión; pero bastará que hable uno en pro y otro en contra, para que se pueda repetir la pregunta. Antes de que se declare si el punto está suficientemente discutido, el presidente debe leer en voz alta las listas de los individuos que hubieren hecho uso de la palabra y de los demás que aún la tuvieren pedida.

Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se debe proceder a votarlo en tal sentido y si es aprobado, se debe discutir enseguida los artículos en particular. En caso contrario se preguntará, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá, en efecto, para que lo reforme, mas si fuere negativa, se tendrá por desechado. Asimismo, cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso se procederá a la votación, en el segundo volverá el artículo a la comisión. Si desechado un proyecto en su totalidad o alguno de sus artículos, hubiere voto particular, se pondrá éste a discusión, con tal de que se haya presentado a lo menos un día antes de que hubiese comenzado la discusión del dictamen de la mayoría de la comisión. Si algún artículo constare de varias proposiciones, se debe poner a discusión separadamente una después de otra, señalándolas previamente su autor o la comisión que las presente.

Los proyectos que pasen de una a otra cámara para su revisión, deben ir firmados por el presidente y dos secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolver aquellos. En los casos graves o urgentes se puede omitir el extracto referido, pero debe pasar una comisión nombrada por el presidente a la cámara revisora para que, al entregar el expediente original, informe sobre los principales puntos de la discusión y exponga los fundamentos que motiven la gravedad o urgencia del caso.

En cuanto a las votaciones, el Reglamento contempla tres clases: nominales, económicas y por cédula; quedando prohibidas las votaciones por aclamación.

La votación nominal se debe hacer por cada miembro de la cámara, comenzando por el lado derecho del presidente, poniéndose de pie y decir en voz alta su apellido y su nombre si fuere necesario, para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no. Las votaciones económicas, son las que se llevan a cabo al ponerse en pie los individuos que aprueben y permaneciendo sentados los que reprueben. Las votaciones para elegir personas, se deben hacer por cédulas, las cuales se debe entregar al presidente de la cámara y éste las depositará, sin leerlas, en una ánfora que al efecto se colocará en la mesa y finalmente, se debe hacer el cómputo de votos y se publicará el resultado.

Otro apartado que trata éste Reglamento, es el relativo a la Comisión Permanente, la cual, 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 elegidos en sus respectivas cámaras para formar ésta, se deben reunir en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados y bajo la presidencia del individuo a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos y de nombres, procederá a nombrar por mayoría de votos un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios. De estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

La Mesa de la Comisión Permanente ejerce sus funciones durante el receso de las cámaras para el cual fue elegida. En un periodo de receso, el presidente y el vicepresidente deben ser elegidos entre los diputados, y en el período siguiente, entre los senadores. Verificada la elección de la Mesa, los elegidos deben tomar posesión de sus puestos y el presidente declarar instalada la Comisión Permanente, comunicándolo así a quienes corresponda. Las sesiones de la Comisión Permanente deben tener lugar una vez por semana, en los días y a las horas que el presidente de la misma designe. Si fuera de los días señalados, hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones, así deben de verificarse, previo acuerdo del presidente.

Durante los recesos del Congreso las comisiones administrativas de ambas cámaras deben presentar a la Comisión Permanente, para su examen y aprobación, los presupuestos de dietas, sueldos y gastos de las mismas y de sus secretarías, y la Comisión Inspectorá, los de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a una de las cámaras que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, deben turnarse a las comisiones relativas de la cámara que corresponda. Cuando se trata

de iniciativas de ley, se deben imprimir ésta y se ordenará su inserción en el Diario de los Debates, remitiéndose para su conocimiento a los diputados o senadores, según el caso, y se turnarán a las comisiones de la cámara a que va dirigida para que formule el dictamen y éste se distribuya.

El último día útil de su ejercicio, en cada periodo, la Comisión Permanente debe tener formados, para entregarlos a los secretarios de las cámaras, dos inventarios, uno para la de diputados y otro para la de senadores, conteniendo, respectivamente, los memoriales, oficios o comunicaciones y demás documentos que para cada una de ellas hubiera recibido. Además de lo anterior, en los inventarios correspondientes, en el último receso de cada Legislatura, se debe comprender los expedientes que la Comisión Permanente hubiese recibido de las cámaras al clausurarse sus últimas sesiones ordinarias.

Cuando el Poder Legislativo o una sola de las cámaras que lo componen, celebre sesión extraordinaria, la Comisión Permanente no debe suspender sus trabajos, sino en aquello que se refiere al asunto para el que se haya convocado a sesión extraordinaria. En el caso de que la Comisión Permanente ejerza atribuciones de Colegio Electoral, respecto a elecciones de autoridades judiciales, debe hacer la declaración correspondiente, con fundamento de la ley, bajo una fórmula semejante a la que está preceptuada para la cámara de diputados.

Ahora bien, en el Reglamento se establece que cada cámara debe tener un órgano oficial denominado Diario de los Debates en el que se debe publicar 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 dé lectura. No se deben publicar las discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas.

En cuanto al ceremonial, cuando el Presidente de la República asista al Congreso a hacer la protesta que previene la Constitución, debe salir a recibirlo hasta la puerta del salón, una comisión compuesta de seis diputados e igual número de senadores, incluso un secretario de cada cámara. Dicha comisión lo debe acompañar hasta su asiento y después, a su salida, hasta la misma puerta. Asimismo, se deben nombrar comisiones para acompañarlo de su residencia a la cámara y de ésta a su residencia. Al entrar y salir del salón el Presidente de la República, se deben poner en pie todos los asistentes a las galerías y los miembros del Congreso, a excepción de su presidente, que solamente lo debe verificar a la entrada del primero, cuando éste haya llegado a la mitad del salón. Al respecto, ténganse por aquí insertados los comentarios realizados en el segundo capítulo de éste trabajo, en cuanto a las zalamerías de éste tipo de comisiones.

El Presidente de la República debe hacer la protesta de pie ante el presidente del Congreso y concluido este acto, se debe retirar, con el mismo ceremonial antes prescrito. Cuando el Presidente de la República asista a la apertura de las sesiones, debe tomar asiento al lado izquierdo del presidente del Congreso. Aquí al especificarse el lugar que debe ocupar el Titular del Ejecutivo Federal, igualmente tiene que hacerse lo mismo con respecto al presidente de

la Cámara de Senadores y con el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya éstos representan en su conjunto la división de poderes establecida por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no teniendo supremacía alguna el individuo en quien se deposita la Administración Pública Federal.

Los diputados y senadores deben tomar asiento sin preferencia alguna en el Reglamento, debido a que no contemplan los grupos parlamentarios. Una notoria disposición obsoleta, es que se otorgan a los supervivientes del H. Congreso Constituyente de 1917 el derecho de ocupar, sin voz ni voto, y cuantas veces lo deseen, sendas curules en los Salones de Sesiones de las cámaras que forman el Congreso de la Unión, durante sus periodos legislativos.

Las cámaras tienen prohibido asistir, ni juntas ni separadas, a función alguna pública fuera de su palacio.

Cuando algún funcionario, representante diplomático o persona de relieve se presente en la cámara a invitación de ésta o por sí, se debe nombrar una comisión que lo reciba a las puertas de la misma y lo acompañe hasta el lugar donde deba tomar asiento, el cual podrá ser en los palcos bajos, en las curules de los diputados o senadores o bien, en el estrado que ocupa la presidencia. Las primeras curules alrededor de la tribuna se deben destinar a los Secretarios de Estado que concurran a la sesión.

En cuanto a la Tesorería, el Reglamento establece que ésta tiene como objeto el de administrar los fondos del

presupuesto del Congreso, y en cada una de las cámaras debe haber un tesorero que debe ser nombrado a propuesta de la Gran Comisión, por cada una de ellas. El tesorero entra a ejercer su cargo, otorgando una fianza, con los requisitos y bajo la responsabilidad que para los de igual clase previenen las leyes. La vigilancia del manejo de la Tesorería queda a cargo de la Comisión de Administración. Los Tesoreros deben cobrar y recibir de la Tesorería de la Federación, los caudales correspondientes al presupuesto de los gastos que los secretarios de cada cámara o los de la Comisión Permanente en su caso, le pasen mensualmente. El Tesorero debe hacer los pagos de dietas, gastos y sueldos de los individuos y empleados de su respectiva cámara, los días designados para ese efecto. La Comisión de Administración forma mensualmente el presupuesto de sueldos y gastos de la Tesorería. Los Tesoreros de ambas cámaras sólo están obligados, bajo su más estricta responsabilidad, a rendir cuentas del manejo de fondos de su respectiva Tesorería a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Comisión de Administración de la cámara correspondiente.

En caso de fallecimiento de un diputado o senador en ejercicio, la Comisión de Administración tiene la obligación de dar orden a la Tesorería para que se ministre inmediatamente a la familia del finado la suma de dos mil pesos para gastos mortuorios. Cuando el que fallezca sea un empleado, la administración debe dar la cantidad equivalente a dos meses del sueldo que percibía. Ésta disposición, debe derogarse, ya que además de obsoletas, como servidores públicos, éstos derechos y otros más, están previstos por las leyes derivadas del

apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por último y con relación a las Galerías, el Reglamento establece que, debe haber en cada cámara, en un lugar con este nombre, destinado al público que concurra a presenciar las sesiones, las cuales deben de abrirse antes de comenzar cada una de ellas y no deben cerrarse, sino cuando las sesiones se levanten, a no ser que haya necesidad, por algún desorden o por cualquier otro motivo, de deliberar sin presencia del público, en cuyo caso permanecerán cerradas.

En las Galerías debe de haber un lugar especialmente destinado al Cuerpo Diplomático y otro a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los Gobernadores de los Estados y demás funcionarios públicos. Los concurrentes a las Galerías, se deben presentar sin armas, deben guardar respeto, silencio y compostura y no tomar parte en los debates con ninguna clase de demostración. Se prohíbe fumar en las galerías. Las personas que infrinjan esta disposición deben ser expulsadas del edificio. Los que perturben de cualquier modo el orden, deben ser despedidos de las Galerías en el mismo acto; pero si la falta fuere grave o importante delito, el presidente debe mandar detener al que la cometiere y consignarlo al juez competente<sup>25</sup>. Siempre que los medios indicados no basten para contener el desorden en las Galerías, el presidente levantará la sesión pública y podrá continuar

---

<sup>25</sup> Es obvio que dicha disposición es notoriamente inconstitucional al transgredir en exceso lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al Ministerio Público le corresponde el ejercicio exclusivo de la acción penal.

en secreto. Lo mismo se debe verificar cuando los medios de prudencia no sean suficientes para establecer el orden alterado por los miembros de la cámara.

Los presidentes de las cámaras pueden ordenar, siempre que lo consideren conveniente, que se sitúe guardia militar en los edificios de las mismas, la que estará sujeta exclusivamente a las órdenes del presidente respectivo. 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. Por ningún motivo se permitirá la entrada a los pasillos a personas que no tengan la anterior representación. Los ujieres<sup>26</sup> deben cumplir bajo su responsabilidad esta última disposición.

Cuando por cualquier circunstancia concurriere alguna guardia militar o de la policía al recinto de las cámaras, éstas deben quedar bajo las órdenes exclusivas del presidente de cada una de ellas.

Los diputados y senadores no pueden penetrar al Salón de Sesiones armados y el presidente debe invitar a los que no acaten ésta disposición, a que se desarmen, no permitiendo el uso de la palabra ni contando su voto a ningún diputado o senador armado. En caso extremo, la presidencia puede hacer, por los medios que estime conveniente, que los renuentes abandonen el salón. Para reforzar ésta disposición, las cámaras deben contar en sus recintos, no sólo en los salones de sesiones, con medios que detecten todo tipo de arma, para la seguridad no sólo de los legisladores, sino del personal y toda aquella persona que se encuentre en éstos.

---

<sup>26</sup> Éstos son los porteros o empleados del recinto.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **Propuesta de reforma constitucional y legal de la organización y funcionamiento del Poder Legislativo Mexicano.**

Con base en los antecedentes constitucionales y legales expuestos de la organización y funcionamiento del Poder Legislativo y, del análisis realizado a los ordenamientos que lo regulan, como objetivo de éste trabajo, a continuación se establecerán las ideas centrales propositivas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se considera se deben establecer los lineamientos jurídicos fundamentales que preceptúen dicha organización y funcionamiento; la reforma a la Ley Orgánica, en la que desde su denominación cambie de acuerdo al nombre del Poder del Estado que es, para denominarse del Poder Legislativo, en la que como su nombre lo indica y de conformidad con lo dispuesto en la Norma Suprema, deben precisar las bases de organización y funcionalidad de éste Órgano Federal; y la creación de dos Reglamentos Interiores, una para cada cámara que conforman el Poder Legislativo Mexicano, como normas de prescripción autonómica<sup>27</sup> para su gobierno y dirección, procedimiento, debate y conducta de

---

<sup>27</sup> El término "*prescripción autonómica*", deriva, como ya se expuso, porque por disposición constitucional, cada cámara puede elaborar su propio reglamento interior en forma independiente y éste no necesita ser sancionado por el Ejecutivo Federal ni publicado en el Diario Oficial de la Federación; incluso no requiere la intervención para su elaboración de la otra cámara.

sus miembros, a partir del el número de miembros con que cuenta cada asamblea y sus facultades inherentes.

## **I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Por lo que hace a nuestra Ley Fundamental, se propone que se debe establecer para una mejor organización y funcionamiento, con respecto a la Cámara de Diputados, que el número de sus miembros se reduzca, por lo que, ésta cámara debe integrarse por cuatrocientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales, eligiéndose dos por cada uno, es decir, a los candidatos que queden en primer y segundo lugar en relación con los restantes.

Al respecto, se necesita que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, emita un nuevo Acuerdo que, tomando en cuenta el último censo general de población, establezca la demarcación territorial de los doscientos distritos electorales uninominales, en los que se divida al país, para la elección de los candidatos a diputados.

Igualmente, en cuanto a la Cámara de Senadores, ésta se debe integrar por sesenta y cuatro senadores, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, se deben elegir a dos candidatos por votación de mayoría relativa, es decir, a la primera y a la segunda mayoría en relación con los restantes.

Por cada legislador propietario se debe elegir a un suplente, el cual a falta absoluta o temporal de éste, el suplente asumirá el cargo, siempre y cuando no esté

impedido para ejercerlo, que la cámara respectiva a través de su órgano de gobierno interior haga el llamamiento y que rinda su protesta constitucional ante el pleno de la cámara respectiva. En el caso de que un diputado o senador suplente este impedido para ejercer el cargo, se debe llamar al suplente del candidato que quedó en segundo lugar, y si ambos estuvieren impedidos, al candidato que quedó en tercer lugar en la votación. Lo anterior, evita que las cámaras queden sin representantes y hacer gastos excesivos llevando a cabo elecciones, garantizándose siempre por ende la voluntad del pueblo en cuanto a las fuerzas que se representan al momento de elegirse a los miembros de las cámaras.

Las cámaras que conforman el Poder Legislativo, funcionan durante trienios a los cuales se le denomina legislatura. Los diputados deben ser electos para que ejerzan su mandato durante una legislatura y los senadores para fungir durante dos legislaturas.

Al inicio de cada legislatura, se debe llevar a cabo una sesión conjunta de las cámaras que conforman el Poder Legislativo, a la cual todos los diputados y senadores electos están obligados a comparecer, con excepción de los que jurídica y materialmente estuvieran imposibilitados, previa notificación y calificación del impedimento que haga a la cámara respectiva, llamándose inmediatamente al suplente. La falta de comparecencia a la sesión solemne sin causa justificada, se debe tener como la no aceptación del cargo del legislador de forma tácita y por ende la suspensión de los derechos políticos por un término de seis años.



La misma obligación se aplica a todo legislador de comparecer a todas y cada una de las actividades inherentes de su cargo, en el recinto de la cámara respectiva. Cuando los legisladores no concurren, sin causa justificada o sin permiso de su cámara, no deben percibir la dieta correspondiente al día en que falten; en caso de falta de cinco días consecutivos, igualmente sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de la cámara, se debe entender que renuncia al cargo, suspendiéndose sus derechos políticos por seis años, para lo cual se debe llamar inmediatamente al suplente, el cual debe rendir su protesta constitucional ante el pleno de la cámara que se trate.

Cuando un partido político nacional, habiendo postulado candidatos a elección de diputados y senadores, acuerde que los que resulten electos no se presenten a desempeñar sus funciones, dicho órgano político perderá su registro irrevocablemente.

Por lo que hace a las diligencias, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se debe establecer que, el periodo de sesiones del Poder Legislativo es de un año, que comienza a partir del 1° de septiembre y concluye el 31 de agosto, contando con dos periodos vacacionales. Asimismo, durante los días inhábiles, cuando existan casos de evidente necesidad o que se presente una afectación de orden público o de la paz pública, el presidente de la cámara respectiva debe convocar a sesión extraordinaria, dedicándose única y exclusivamente al asunto o asuntos a que fueren convocados.

La suspensión de labores de una cámara o de las dos, sólo se puede dar, por causa de fuerza mayor o caso fortuito, emitiéndose para tal efecto un comunicado, debidamente fundado y motivado por su presidente.

Al inicio de cada año de sesiones, el Poder Legislativo se debe reunir en el recinto de la Cámara de Diputados para su inauguración, fungiendo como presidente de éste el presidente de la Cámara de Diputados. En la sesión de inauguración del año de sesiones del Poder Legislativo, deben comparecer los otros Poderes de la Unión; el Titular del Ejecutivo Federal presentará, por escrito, un informe del estado general que guarda la Administración Pública Federal, dirigiendo un mensaje a la Nación; concluido éste, un legislador de cada partido político representado en el pleno del Legislativo, podrá hacer el uso de la palabra, hasta por quince minutos.

Los diputados y senadores del Poder Legislativo deben votar individual y personalmente y no deben estar vinculados por instrucción ni mandato imperativo alguno.

El Poder Legislativo contará con una Ley Orgánica que establecerá las bases de su organización y funcionamiento y, cada una de sus cámaras, tendrá un Reglamento Interior para su gobierno y dirección, procedimiento, debate y conducta de sus miembros. Dicha Ley y Reglamentos, para sus reformas y adiciones, necesitan tener una votación para su aprobación de mayoría calificada, y no necesitarán de promulgación del Presidente de la República, ni podrán ser objeto de veto.

## **II. Ley Orgánica del Poder Legislativo.**

Las fundamentales propuesta de reformas de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, obviamente recogen las realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo particular, en relación con las sesiones del Poder Legislativo, deberán durar un año, el cual comenzará a computarse del 1° de septiembre al 31 de agosto, contando con dos períodos vacacionales, el primero que corresponde del 15 de diciembre al 2 de enero y un segundo, del 1° al 15 de julio.

Las diligencias o actuaciones de las cámaras se efectuarán en días y horas hábiles, dentro de un horario comprendido entre las 9:00 y las 21:00 horas, con ocho horas de trabajo efectivo. Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, los días martes y jueves, tendrán sesión plenaria. La suspensión de labores de una cámara o de las dos, sólo se podrá dar por causa de fuerza mayor o caso fortuito, para lo cual, el presidente de la cámara respectiva, emitirá un comunicado en el que funde y motive la razón de dicha suspensión.

En los días inhábiles, cuando existan casos de evidente necesidad o que se presente una afectación de orden público o de la paz pública, el presidente de la cámara respectiva a la que le competa el asunto o incluso de las dos cámaras, convocará a sesión extraordinaria, dedicándose única y exclusivamente a su propósito a que fueron convocados. Tales asuntos graves o importantes deben establecerse pormenorizadamente, como por ejemplo, la suspensión de garantías; perturbación del

orden publico; invasión militar o guerra; afectación de la paz social; designación de un presidente de la República con el carácter de interino o sustituto; cuando sea necesario realizar un juicio político o un procedimiento de declaración de procedencia; cuando se quieran conocer iniciativas de ley o decreto de manera urgente; entre otros.

Al inicio de cada año legislativo, las cámaras se deben reunir en sesión conjunta en el recinto de la Cámara de Diputados para su inauguración, a las 9:00 horas, fungiendo como presidente del Poder Legislativo el presidente de la Cámara de Diputados, quien debe declarar la apertura del año legislativo de sesiones.

Durante ésta reunión de inauguración, los tres Poderes de la Unión asistirán, y el Titular del Poder Ejecutivo presentará, por escrito, un informe del estado general que guarda la Administración Pública Federal, dirigiendo un mensaje a la Nación; concluido éste, un legislador de cada partido político representado en el pleno del Legislativo, podrá hacer el uso de la palabra, hasta por quince minutos, guardando las formalidades y la solemnidad del acto. Posteriormente, el Presidente del Poder Legislativo, concluirá el acto y una comisión de cortesía, acompañaran, tanto al Presidente de la República como al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la puerta del recinto parlamentario.

La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, contarán cada una con un Reglamento Interior, que establecerá los lineamientos de dirección de los órganos de gobierno y las reglas de los procedimientos, debates y conductas de sus miembros.

Para la instalación de las cámaras, diez días antes de la clausura del último año legislativo, se nombraran de entre los legisladores salientes de cada cámara con mayor experiencia y/o de mayor edad, una comisión denominada *instaladora*, integradas por un presidente y dos secretarios, la cual tendrá como funciones principales, dirigir las actuaciones de conformación de la nueva Mesa de Gobierno y de la Junta de Portavoces; ésta comisión deberá formar el inventario de las copias certificadas de mayoría y validez que acrediten a los diputados o senadores electos, así como de las notificaciones de las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; entregar las credenciales de identificación y acceso a los legisladores; formar la lista de los diputados o senadores electos de la nueva legislatura para los efectos de notificación a los otros Poderes de la Unión y a los órganos legislativos de los Estados y del Distrito Federal, entre otras.

La Mesa de Gobierno de ambas cámaras, se integraran con un Presidente que será su representante legal, tantos Vicepresidentes como grupos políticos estén representados en cada cámara, dos secretarios por grupo político y, un Secretario General de la cámara respectiva.

En cada cámara, los legisladores deben organizarse de acuerdo a su ideología política, formando *Grupos Políticos*, los cuales serán representados por un *portavoz*. Sólo puede existir un grupo político por cada partido político nacional que cuente con diputados o senadores, dependiendo de la cámara. Para la declaración de la constitución del grupo político, el presidente de la comisión instaladora formulará la declaratoria de su constitución. En el caso de que haya legisladores que no

se integren a dichos grupos políticos, todos éstos formarán uno denominado *Mixto*, y sus integrantes, igualmente deberán nombrar de entre sus miembros un portavoz.

Todos los portavoces de los grupos políticos, formarán junto con el presidente de la cámara y el secretario general, un órgano colegiado denominado *Junta de Portavoces*, en la que el presidente de la cámara será el presidente de ésta, con voz pero sin voto, a menos que no haya un consenso, tendrá voto de calidad; el secretario general participa en ésta Junta sin voz y sin voto.

Cada cámara del Poder Legislativo, de acuerdo con sus facultades constitucionales, contará con el número de comisiones ordinarias permanentes que establezcan en sus Reglamentos, para el estudio de los asuntos propios de la naturaleza de cada comisión, para lo cual contarán con la ayuda de equipos expertos en las materias que les son asignadas, llevando a cabo las funciones de indagación, control e investigación.

Asimismo, cada cámara podrá contar con comisiones especiales o transitorias, para asuntos específicos y que deberán ser determinados por el pleno, los cuales, una vez analizados, dictaminados y sometidos al conocimiento del mismo para su modificación, aprobación o rechazo, perderá su razón de ser y dejarán de existir.

Un subtipo de comisión especial que debe preverse, son las denominadas de investigación, con el objeto de que lleven a cabo un análisis detallado de los asuntos encomendados o de importancia y trascendencia que puedan afectar a la población que representan o a los

Estados, en el caso del Senado, para que produzcan un dictamen preliminar sobre ello; deben establecerse como un instrumento reforzado de información en las que se pueda exigir incluso la presencia de funcionarios y particulares, requerir la presentación de documentos, entre otros, y de ser el caso, actuar conforme a derecho.

Por último y mediante acuerdos que aprueben ambas cámaras, podrán crearse comisiones conjuntas para atender asuntos de interés común.

Las comisiones se constituirán tomándose en cuenta la pluralidad de las ideologías políticas representadas en cada cámara y serán conducidas por un presidente y dos secretarios.

El voto de los legisladores debe ser personal e indelegable. Se debe utilizar un sistema electrónico para emitir la votación a través de tarjetas personales e intransferibles.

El Poder Legislativo contará, por cada cámara, con los siguientes medios de servicios de difusión de sus actividades: Diario de Debates, Gaceta; canal televisivo y frecuencia de radio a nivel nacional y, página de Internet.

Para garantizar la seguridad de los recintos parlamentarios y coadyuvar a que se preserve la inviolabilidad y el desarrollo reglamentario de los actos ordinarios y protocolarios que tengan lugar en los mismos, el Poder Legislativo deberá contar con un servicio de vigilancia, el cual deberá quedar al mando directo del presidente de cada cámara y, durante las sesiones conjuntas del Poder Legislativo, estará bajo el mando del presidente de la Cámara de Diputados.

### **III. Reglamento Interior de la Cámara de Diputados.**

Como ya se apuntó, cada cámara del Poder Legislativo debe contar con un Reglamento Interior para su gobierno y dirección, procedimiento, debate y conducta de sus miembros, tomándose en cuenta el número de legisladores que las conforman y sus facultades constitucionales.

Derivado de los principios plasmados de organización y funcionamiento en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, debe recoger éstos, abarcando además otras innovaciones, como establecer sus disposiciones generales, que contemplen lo relativo al objetivo, alcance y vinculación jurídica de éste con otros ordenamientos, además de las conceptualizaciones básicas y el procedimiento para sus posibles reformas o adiciones; un capítulo que defina y establezca las obligaciones de los legisladores miembros de la Mesa de Gobierno, que tenga una congruencia con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica.

Sendos apartados deben de incluirse en el Reglamento en cuestión, tomando en cuenta la práctica legislativa, como la disciplina aplicada por el pleno, por ejemplo; la regulación del orden del día de las sesiones; la organización de las comisiones donde se genera el trabajo sustantivo de la Cámara; la normatividad relativa a la comparecencia de los funcionarios del Poder Ejecutivo ante la Cámara de Diputados; etcétera.



Ahora bien, adentrándonos al tema de mérito, por lo que hace a la sesión constitutiva de la Cámara, como ya se estableció, diez días antes de la clausura del último año legislativo, se debe nombrar de entre los diputados salientes con mayor experiencia legislativa o, en el caso de ser más de tres, los de mayor edad, una comisión denominada *instaladora*.

Esta comisión transitoria, se debe conformar, siguiendo la misma selección, por un presidente y dos secretarios. Su función principal, es dirigir y llevar a cabo todas y cada una de las actividades tendientes a que, al inicio de la legislatura, quede debidamente integrada la Cámara de Diputados, con su órgano de gobierno y su órgano político.

Dentro de éstas actividades constitutivas de la Cámara, los diputados deben llevar a cabo en ese mismo plazo, todos aquellos preparativos tendientes a formar los *Grupos Políticos*, para lo cual, deberán emitir un acuerdo en el que determinen su denominación, los nombres y firmas de sus integrantes y, la designación del portavoz. Asimismo, a efecto de que cuenten con la debida representación en la Mesa de Gobierno, en ese mismo acuerdo deben designar a su representante común para ocupar la vicepresidencia y a dos diputados más para los cargos de secretarios.

En la hipótesis de que existieren legisladores que no se integraran a dichos grupos políticos, todos éstos deberán formar uno al cual se le denominará *Mixto*, y al igual que sus similares, deberán constituirse y emitir un Acuerdo en el que se establezcan los nombres y firmas de sus integrantes y la designación de su portavoz. Éste grupo,

al no representar una integración de ideología política nacional, no designará un miembro para ocupar la vicepresidencia ni secretarios.

Posteriormente y una vez definidos los grupos políticos, se constituirá la Mesa de Gobierno de la Cámara de Diputados, la cual se integrará, con un Presidente en quien recaerá la representación legal de ésta, tantos Vicepresidentes como grupos políticos estén representados en la asamblea, dos secretarios por grupo político y, un Secretario General.

El presidente de la Cámara de Diputados, será aquel que designe el grupo político mayoritario, en relación con los otros. Para su designación, el grupo político debe tomar en cuenta factores tales como su experiencia en la responsabilidad como legislador y su trayectoria cívica. Su cargo lo ejercerá al igual que los demás integrantes de la Mesa, toda la legislatura y deberá dirigirse como un legislador sin partido. Las resoluciones del presidente de la Cámara, están subordinadas al voto de ésta, cuando se reclame.

El cargo de Secretario General de la Cámara de Diputados, lo ejercerá aquel legislador que designe el grupo político que sea la segunda fuerza representada en la Cámara.

Los integrantes de la Mesa de Gobierno, podrán ser removidos por votación calificada del pleno al apartarse del ejercicio de sus atribuciones. El objetivo de la Mesa de Gobierno, es la conducción de las sesiones de la Cámara, para lo cual se regirá bajo los principios de imparcialidad y equidad. Las decisiones de la Mesa de Gobierno, como

órgano colegiado, se tomarán por consenso y, en caso de lograrse, el presidente tiene voto de calidad. A las reuniones de la Mesa de Gobierno, el secretario general concurrirá, con voz pero sin voto.

Todos los portavoces de los grupos políticos y del mixto, en caso de su existencia, formarán junto con el presidente de la cámara y el secretario general, un órgano colegiado denominado *Junta de Portavoces*, en la que el presidente de la Cámara será el presidente de ésta, con voz pero sin voto, a menos que no haya un consenso, tendrá voto de calidad; el secretario general participa en ésta Junta con voz y sin voto. Todas las atribuciones que actualmente tienen conferidas la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, recaen en la propuesta de la Junta de Portavoces, la cual tendrá reuniones dos veces por semana o con mayor periodicidad si así se requiere y se acuerda. La toma de decisiones de la Junta, será por mayoría y cada portavoz representará tantos votos como integrantes tenga el grupo político que representen.

Una vez constituidos los órganos de gobierno y el político, el presidente de la Cámara rendirá la protesta correspondiente y a su vez, éste les tomará la protesta a todos los diputados. Posteriormente, el presidente declarará constituida la Cámara de Diputados y sus miembros se reunirán el 1° de septiembre a la sesión conjunta de las cámaras del Poder Legislativo.

En cuanto al tema de las comisiones de la Cámara de Diputados, para su integración, se debe procurar que todos los grupos políticos se encuentren representados, pero sobre todo una exigencia importante es que

acrediten fehacientemente experiencia y conocimiento del tema, para pertenecer a dichas comisiones. Para la dirección de los trabajos de éstas, se elegirán un presidente y dos secretarios que duraran en el desempeño de su encargo un año, eligiéndose éstos en escrutinio secreto y a mayoría de votos.

En relación con los votos, los diputados los deben emitir de forma personal, existiendo prohibición expresa de delegarlos o abstenerse<sup>28</sup>. Se debe utilizar un sistema electrónico para emitir la votación a través de tarjetas personales e intransferibles. En el caso de decisiones importantes y trascendentes, a solicitud de las dos terceras partes de la Cámara, las votaciones se deben hacer por cédulas.

Por regla general, en el mundo del derecho toda conducta que sea contraria a la normatividad vigente lleva consigo una sanción o pena. Consecuentemente, en éste Reglamento como en el de la Cámara de Senadores, debe existir un capítulo expreso al respecto, para aquellos legisladores que no cumplan con sus funciones, con el objeto de salvaguardar el mejor funcionamiento de la actividad y sesiones de la cámara, de modo que toda contravención lleve aparejada una sanción.

---

<sup>28</sup> La importancia del voto constituye el acto en el cual se concretan las facultades de un diputado como representante de la voz del pueblo o de las Entidades Federativa en el caso del Senado. En consecuencia ésta prohibición debe quedar establecida expresamente para que la ley se considere sancionada.

#### **IV. Reglamento Interior de la Cámara de Senadores.**

El Reglamento Interior de la Cámara de Senadores, igualmente, atendiendo el número de sus legisladores y sus facultades constitucionales, debe prever lo concerniente para su gobierno y dirección, procedimiento, debate y conducta de sus miembros. Al respecto, similitud se observará con lo propuesto para la colegisladora, pero derivado de su naturaleza y representación, se encontraran algunas diferencias particulares.

Con respecto a su constitución, diez días antes de la clausura de su último año legislativo, se debe nombrar de entre los senadores salientes con mayor experiencia legislativa o, en el caso de ser más de tres, los de mayor edad, una comisión denominada *instaladora*, la cual, siguiendo la misma forma de elección, contará con un presidente y dos secretarios.

En ésta Cámara, los senadores se agruparán mediante *Grupos Políticos*, para lo cual, deberán emitir un Acuerdo en el que determinen su denominación; los nombres y firmas de sus integrantes; la designación del portavoz, del vicepresidente y del secretario. Los senadores que no se incorporen a los grupos políticos, formarán uno denominado *Mixto*, los que equivalentemente emitirán el Acuerdo correspondiente, en el que se establecerán los nombres y firmas de su integrantes y la designación de su portavoz. Como en el caso de la Cámara de Diputados, al no representar una integración de ideología política nacional, no designarán legisladores para ocupar los cargos de vicepresidente ni secretario.

En secuencia, una vez definidos los grupos políticos del Senado, se deberá formar la Mesa de Gobierno, misma que se propone se integre, con un Presidente en quien recaerá la representación legal de la Cámara, tantos Vicepresidentes como grupos políticos estén representados en la asamblea, un secretario por grupo político y, un Secretario General.

El presidente de ésta Cámara, será durante los dos primeros años legislativos, aquel senador que designe el grupo político mayoritario, y durante los dos años siguientes, el vicepresidente que su grupo político represente la primera minoría y, los dos años restantes, el vicepresidente que represente la segunda minoría. En el caso de los senadores que ocupen durante los dos primeros tercios la presidencia de la Cámara, se integran como vicepresidentes de la Mesa de Gobierno. Las resoluciones del presidente del Senado, siempre estarán subordinadas al voto de éste, cuando se reclame.

El Secretario General de la Cámara de Senadores, será aquel legislador que designe el grupo político que sea la segunda fuerza representada durante los dos primeros años legislativos; los dos años siguientes la tercera fuerza y los dos últimos, el que tenga la mayoría en la Cámara.

Los integrantes de la Mesa de Gobierno, podrán ser removidos por votación calificada del pleno del Senado al apartarse del ejercicio de sus atribuciones. Al igual que en la Cámara de Diputados, la Mesa de Gobierno en el Senado, se conducirá bajo los principios de imparcialidad y equidad y, sus decisiones, se tomarán por consenso teniendo el presidente voto de calidad. A las reuniones de

la Mesa de Gobierno, el secretario general concurrirá, con voz pero sin voto.

Todos los portavoces de los grupos políticos y en su caso del mixto, que se encuentren representados en la Cámara de Senadores, formarán junto con el presidente de la ésta y el secretario general, la *Junta de Portavoces*, en la que el presidente de la Cámara será su presidente, con voz pero sin voto, a menos que no haya un consenso, tendrá igualmente voto de calidad; el secretario general participa en la Junta con voz y sin voto. Las reuniones de la Junta se llevarán a cabo dos veces por semana o con mayor periodicidad si así se requiere y se acuerda. Para la toma de decisiones, la Junta lo hará por mayoría y cada portavoz representará tantos votos como integrantes tenga el grupo político que representen.

Posteriormente a la constitución de los órganos de gobierno y político, el presidente de la Cámara rendirá su protesta y a su vez, éste les tomará la protesta a todos los senadores. A continuación, el presidente declarará constituida la Cámara de Senadores y sus miembros se reunirán el 1º de septiembre a la sesión conjunta de las cámaras del Poder Legislativo, en el recinto de la de Diputados.

Al igual que la colegisladora, las comisiones en el Senado se deberán integrar intentando que todos los grupos políticos se encuentre representados y que sus miembros, acrediten fehacientemente experiencia y conocimiento del tema de la comisión. Para la dirección de los trabajos, los senadores integrantes de éstas, deberán nombrar un presidente y dos secretarios que desempeñarán los cargos

por bienes, eligiéndose en escrutinio secreto y a mayoría de votos.

Asimismo, los votos de los senadores deben ser personales e indelegables, con la prohibición de abstenerse y, se emitirán a través de un sistema electrónico por medio de tarjetas intransferibles, pero si el asunto lo amerita, se ejercerán, a solicitud de las dos terceras partes de la Cámara, por cédulas.



## **PALABRAS FINALES.**

La presente tesis pretende contribuir al paso inaplazable en el fortalecimiento del Poder Legislativo Mexicano, para lo cual es eminente que se establezcan mecanismos más eficientes para que el aparato estatal transforme las decisiones públicas en acciones de gobierno. Es un imperativo que haya dispositivos de controles y contrapesos entre los Poderes de la Unión, que eviten los excesos del presidencialismo que México a vivido en el pasado y así transformar al Legislativo en el órgano de discusión política y generación de consensos por excelencia.

Como testimonio de agradecimiento infinito a mi Universidad Nacional Autónoma de México y por ende, a la Facultad de Derecho, el propósito de este trabajo es el de contribuir con algunas ideas de reforma a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, las cuales sin la guía de uno de los grandes juristas que México tiene, Don Ignacio Burgoa Orihuela, no podría haberlas alcanzado.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

- **BERLÍN VALENZUELA, Francisco.**  
"Derecho Parlamentario".  
Fondo de Cultura Económica.  
Tercera reimpresión  
México, 1995.
- **BATÍFS VÁZQUEZ, Bernardo.**  
"Teoría delo Derecho Parlamentario".  
Oxford University Press.  
Impresora y Editora Rodríguez.  
México, 1999.
- **BURGOA ORIHUELA, Ignacio.**  
"Derecho Constitucional Mexicano".  
Editorial Porrúa.  
Undécima edición.  
México, 1997.
- **BURGOA ORIHUELA, Ignacio.**  
"Renovación de la Constitución de 1917".  
Offset Universal, S.A.  
México, 1994.
- **CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel.**  
"El Orden del día en el procedimiento parlamentario".  
Editorial Porrúa.  
México, 2000.

- **DE BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo.**  
"Derecho Parlamentario".  
Colección de Textos Jurídicos de Oxford University Press.  
Editorial Rodríguez.  
México, septiembre de 1999.
- **DUVERGER, Maurice.**  
"Instituciones Políticas y Derecho Constitucional".  
Editorial Ariel.  
Barcelona, 1992.
- **MARGADANT S., Guillermo Floris.**  
"Introducción a la Historia del Derecho Mexicano".  
Décima Edición.  
Editorial Esfinge, S. A. de C. V.  
México, 1993.
- **MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio.**  
"Obras Político - Constitucionales".  
Universidad Nacional Autónoma de México.  
Primera Edición.  
México, 1994.
- **MORA - DONATO, Cecilia.**  
"Temas selectos de Derecho Parlamentario".  
Editorial Porrúa.  
Primera Edición.  
México, 2001.
- **PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía.**  
"El Congreso de la Unión". Integración y regulación.  
Instituto de Investigaciones Jurídica  
Universidad Nacional Autónoma de México.

Primera Edición.  
México, 1997.

- **RABASA, Emilio O.**  
“El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917”.  
Instituto de Investigaciones Jurídicas.  
Serie A: Fuentes, b) Textos y estudios legislativos, No. 94.  
Primera Edición.  
Universidad Nacional Autónoma de México.  
México, 1996.
- **RODRÍGUEZ LOZANO, Amador.**  
“La reforma al Poder Legislativo en México”.  
Cuadernos Constitucionales México - Centro América  
No. 32.  
Instituto de Investigaciones Jurídica  
Universidad Nacional Autónoma de México.  
Primera Edición.  
México, 1998.
- **TENA RAMÍREZ, Felipe.**  
“Derecho Constitucional Mexicano”.  
Editorial Porrúa, S. A.  
Decimocuarta edición.  
México, 1976.
- **TOSI, Silvano.**  
“Derecho Parlamentario”.  
Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas.  
Editorial Porrúa.  
México, 1996.

- **WOLDENBERG, José.**  
“La concepción sobre la democracia en el Congreso Constituyente de 1916-1917 con relación al de 1856-1857”, en México a fines de siglo.  
J. Woldenberg y José Joaquín Blanco editores.  
Fondo de Cultura Económica.  
México, 1993.
  
- “El Congreso Mexicano”.  
Instituto de Investigaciones Legislativas.  
H. Cámara de Diputados  
LV Legislatura.  
Primera Edición.  
México, agosto de 1994.
  
- “ENCICLOPEDIA PARLAMENTARIA DE MÉXICO”.  
Serie I. Historia del Poder Legislativo.  
Tomo I. Historia Sumaria del Poder Legislativo en México.  
Tomo III. El Poder Legislativo en las décadas Revolucionarias, 1908-1934.  
Serie II. Léxico y Discurso Parlamentario.  
Volumen 1. Diccionarios.  
Tomo I Diccionario Universal de Términos Parlamentarios.  
Editorial Porrúa.  
Segunda Edición.  
México, 1998.
  
- “Las Constituciones de México 1814 a 1991”.  
H. Cámara de Diputados  
LIV Legislatura.  
Comité de Asuntos Editoriales.  
México, 1991.

- "Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos"  
Edición realizada para la Cámara de Diputados.  
LVII Legislatura.  
Secretaría General.  
Talleres Gráficos de Humberto Valle.  
México, 2000.
  
- "REVISTA MEXICANA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS".  
No. 3, Primera Época, Volumen 1, septiembre-diciembre de 1991.  
Cámara de Diputados.  
LIV Legislatura.  
Instituto de Investigaciones Legislativas.