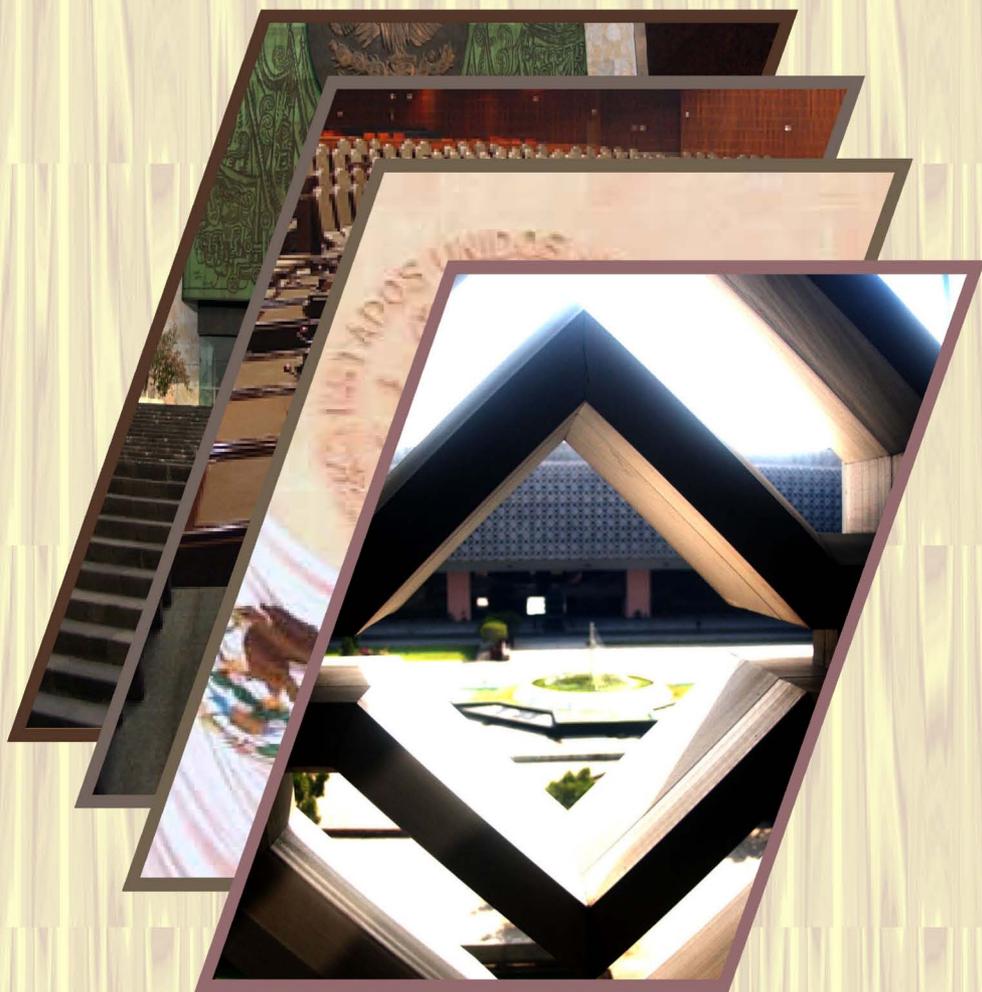


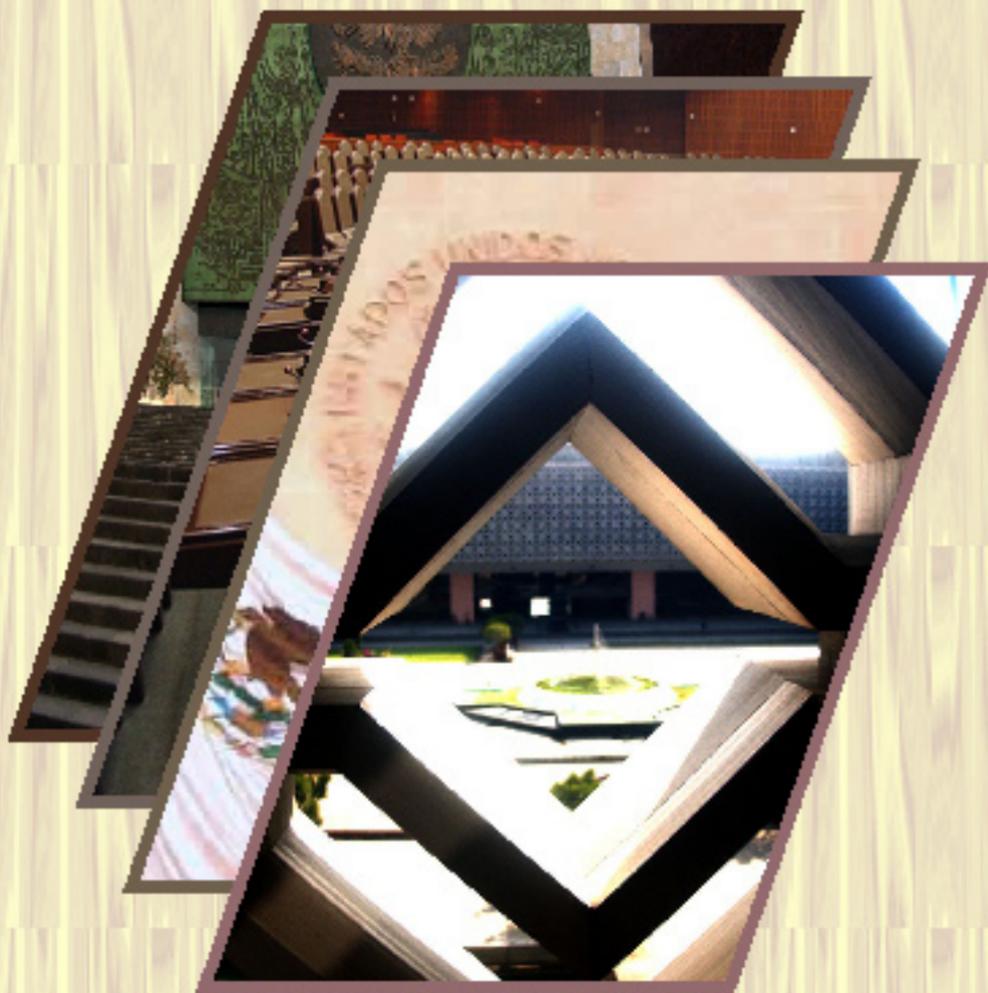
MARCO NORMATIVO DEL CONGRESO MEXICANO



Serie Roja
Temas Parlamentarios

Abril de 2006

MARCO NORMATIVO DEL CONGRESO MEXICANO



TEMAS

Pág.

El marco normativo del Congreso Mexicano

5

La Ley Orgánica

15

El Reglamento para el Gobierno Interior

23

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Jorge Zermeño Infante

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. Emilio Gamboa Patrón

Integrantes

Dip. Héctor Larios Córdova

Dip. Javier González Garza

Dip. Gloria Lavara Mejía

Dip. Alejandro Chanona Burguete

Dip. Ricardo Cantú Garza

Dip. Miguel Ángel Jiménez Rodríguez

Dip. Aída Marina Arvizú Rivas

Secretario General

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

Secretario Interino

De Servicios Parlamentarios

Lic. Emilio Suárez Licona

**Secretario de Servicios Administrativos
Y Financieros**

Lic. Rodolfo Noble San Román

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Alfredo Salgado Loyo

Coordinación y Revisión Editorial

Lic. Luís Alfonso Camacho González

Lic. Gustavo Moreno Sánchez

Portada y Diseño Interior

Humberto Ayala López

*EL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS, ASI COMO SUS TÍTULOS Y, EN SU CASO, FOTOGRAFÍAS Y GRÁFICOS UTILIZADOS, SON RESPONSABILIDAD DEL AUTOR, LO CUAL NO REFLEJA NECESARIAMENTE EL CRITERIO EDITORIAL.

El marco normativo del Congreso Mexicano

*Juan Ramírez Marín

Origen.- El origen del **Poder Legislativo** se encuentra en los parlamentos medievales, que representaban a la nobleza, al clero y a los habitantes de los burgos. En el Continente americano, la “guerra del té” provocó la independencia de las 13 colonias británicas y nacieron los **Estados Unidos (1787)**. En América Latina, las colonias españolas alcanzaron su independencia en el curso del siglo XIX, con constituciones presidencialistas, siguiendo el modelo norteamericano.

Estructura.- El **Poder Legislativo** contemporáneo se ha estructurado en base a dos sistemas:

- **unicamaral** (una Cámara), mayoritariamente instaurado a nivel mundial, y
- **bicamaral** (dos Cámaras); Cámara baja y Cámara alta.

Nuestro país ha tenido una persistente tradición bicamaral, aunque no siempre ha habido dos Cámaras. La Constitución de Cádiz de 1812 (que realmente no estuvo en vigor en Nueva España) y la Constitución de Apatzingán establecieron el unicamalismo. La Constitución de **1824** es la primera que implanta un sistema bicamaral. Las Siete Leyes (1836) y las Bases Orgánicas (1843), conservaron el bicamalismo. La Constitución de **1857** restauró el unicamalismo (eliminó al Senado); Sebastián Lerdo de Tejada restauró en 1874 la Cámara de Senadores. El **Constituyente de 1916-17**, sin grandes discusiones, aprobó el sistema **bicamaral**.

Nuestra Constitución vigente.- El sistema de gobierno deriva de los **artículos**:

“**Art. 39.-** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en

*Doctor en Derecho por la Universidad Anáhuac (campus norte). Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una **República** representativa, democrática y **federal**, compuesta de Estados libres y soberanos (debía decir autónomos, pues sólo el pueblo es soberano) en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Poder Legislativo.- El Congreso de la Unión se integra:

Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en **Legislativo**, Ejecutivo y Judicial. **No** podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, **ni depositarse el Legislativo en un solo individuo**, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el a. 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del a. 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Art. 50.- El **Poder Legislativo** de los EUM se deposita en un **Congreso General**, que se **dividirá en dos Cámaras**, una de **diputados** y otra de **senadores**.

Cámara de Diputados

Art. 51.- Se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada **3** años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Art. 52.- Integrada por **300** diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y **200** diputados electos por el principio de representación proporcional, mediante listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. **Total: 500** diputados.

Cámara de Senadores

Art. 56.- Se integra por **128** senadores: En cada Estado y en el D. F., **2** serán electos por votación mayoritaria relativa, y **1** será asignado a la 1ª minoría, para lo que los partidos deberán registrar una lista con **2** fórmulas de candidatos. La senaduría de 1ª minoría se asignará a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido que haya ocupado el 2º lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los otros **32** serán elegidos por representación proporcional, mediante listas votadas en una circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para ésto. La Cámara se renovará totalmente cada 6 años.

Art. 57.- Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Requisitos para ser legislador.

Diputado (Art. 55).- Ciudadano mexicano, por nacimiento, en ejercicio de sus derechos; **21** años cumplidos el día de la elección; Originario o vecino del Estado en que se haga la elección, con residencia efectiva de más de 6 meses anteriores a la fecha de ella. Para las listas de las circunscripciones plurinominales, ser originario o vecino de alguna de las entidades federativas que comprenda esa circunscripción, con residencia efectiva de más de 6 meses anteriores. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos o de elección popular. No estar en servicio activo del ejército, ni tener mando en la policía o gendarmería en el distrito de la elección, cuando menos 90 días antes. No ser secretario, subsecretario, ni Ministro de la SCJN, a menos que se separe definitivamente 90 días antes, en caso de los primeros o 2 años, en caso de los Ministros.

Los gobernadores no podrán ser electos en sus entidades, durante el período de su encargo, aunque se separen definitivamente de sus puestos. Los secretarios de gobierno, magistrados y jueces no podrán ser electos en las entidades de sus jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes. No ser Ministro de algún culto religioso. No estar comprendido en alguna de las incapacidades del art. 59.

Senador (Art. 58).- Los mismos, salvo que deberán tener **25** años (mínimo), cumplidos al día de la elección.

El **a. 59** prohíbe la **reelección inmediata** de diputados y senadores; sin embargo quien hubiera sido suplente y no hubiera ejercido, podrá ser electo propietario el siguiente período; no así los propietarios (no podrán ser electos como suplentes). Quien hubiera sido diputado, podrá ser electo como senador y viceversa.

Períodos de sesiones.- Ambas **Cámaras** que integran el **Congreso de la Unión** celebran **períodos de sesiones ordinarios** y **extraordinarios**. De conformidad con los **arts. 65** y **66**, los **períodos ordinarios** de sesiones del Congreso son:

Primer período.

Del 1° de septiembre al 15 de diciembre (máximo), salvo el año en el que el Presidente de la República tome posesión de su cargo, en el que las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre.

Segundo período.

Del 1° de febrero al 30 de abril.

Las sesiones ordinarias tienen como propósito principal discutir las iniciativas de ley que se presenten y los asuntos que señale la Ley Orgánica. Mientras los **períodos extraordinarios** se celebran (**art. 67**), cada vez que la **Comisión Permanente** convoque bien sea al Congreso o a una de sus Cámaras, tratándose de un asunto exclusivo de ella, pero únicamente se podrá(n) tratar el (los) asunto(s) para el(los) que hubiera(n) sido convocado(s).

Si las dos Cámaras **no** estuvieren de acuerdo para concluir las sesiones en las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

Quórum.- Hay dos tipos:

- Asistencia; número mínimo indispensable de legisladores para que puedan sesionar válidamente cada una de las Cámaras. El primer párrafo del a. 63 señala que será: “la concurrencia en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros”. Hay una excepción: para la designación de Presidente por el Congreso se exige una mayoría calificada “de cuando menos las $\frac{2}{3}$ del número total de sus miembros” (a. 84).
- Votación; número de votos indispensable para que una resolución sea aprobada. La regla general en ambas Cámaras requiere la mayoría simple de los miembros presentes. Puede haber mayoría absoluta = más de la mitad de los votantes, que decide cuando existen dos proposiciones, y mayoría relativa = entre dos o más proposiciones gana la que alcanza mayor número de votos, aunque no exceda la mitad del total de votantes.

La Constitución exige un **quórum más riguroso**, la mayoría calificada simple, o sea el voto de las $\frac{2}{3}$ partes de los miembros presentes; cuando:

1. Erige un nuevo Estado (a. 73, fr. III, inciso 5);
2. Designa gobernador en caso de desaparición de poderes (a. 76, fr. V);
3. Comisión Permanente convoca a sesiones extraordinarias (a.79, fr. IV);
4. Aprueban adiciones o reformas a la Constitución (a. 135).

Residencia.- El art. 68 preceptúa que ambas Cámaras deberán residir en el mismo lugar y no podrán trasladarse a otro, si antes no acuerdan ese traslado, tiempo y modo para hacerlo (un mismo punto para ambas). Si difieren, el Ejecutivo decidirá, eligiendo

uno de los dos puntos en cuestión. Este supuesto es para un cambio provisional; **no** debe confundirse con el que establece el **a. 44**, que contempla la creación del Estado del Valle de México y la erección de un nuevo Distrito Federal en otro lugar del país. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de 3 días, **sin** consentimiento de la otra.

Resoluciones del Congreso.- El **art. 70** expresa que todas las resoluciones que emita el Congreso tendrán el carácter de **ley o decreto**.

Formas de actuar.- El **Congreso General**, en razón de su propia composición y de sus facultades, puede actuar:

- a) como Congreso de la Unión, de manera conjunta, o dividido en Cámaras;
- b) mediante facultades exclusivas de cada Cámara;
- c) en ejercicio de facultades comunes, y
- d) como Comisión Permanente

Conviene recordar que el sistema constitucional mexicano es de **facultades expresas**; es decir, los poderes y autoridades federales únicamente pueden hacer aquello para lo que hayan sido expresamente facultados (al contrario de lo que establece el sistema canadiense). Así sucede, desde luego, con las **facultades del Poder Legislativo**, enumeradas en los **arts. 73, 75, 76 y 77** y en menor grado en otras normas primarias.

El **Congreso de la Unión** actúa como **asamblea única**, en el recinto de la Cámara de Diputados, en casos excepcionales:

- Apertura del período de sesiones ordinarias (arts. 65, 66 y 69);
- Protesta del Presidente de la República (art. 87);
- Calificación de la renuncia del Presidente de la República (art. 86);

- Nombramiento de Presidente interino o sustituto (arts. 84 y 85);
- Clausura de los períodos ordinarios y extraordinarios y celebración de sesiones solemnes (art. 5 de la Ley Orgánica), y
- Suspensión de garantías individuales (art. 29).

Por regla general, el Congreso actúa de manera **separada y sucesiva**, mediante sus dos Cámaras. Las **facultades expresas** (a. 73) se dividen en:

- **explícitas**, de carácter **legislativo**; indican la materia precisa que regulan y se pueden dividir en: financieras, económicas, sociales, defensa, relaciones exteriores y ecología. Hay **administrativas**, la erección de nuevos Estados (fr. III), y **jurisdiccionales**, la amnistía (fr. XII).
- **implícitas**, reguladas en forma genérica por la fr. XXX; tienen origen en una cláusula similar de la Constitución norteamericana; para expedir todas las leyes que “tengan por objeto hacer efectivas las facultades anteriores”, y cualquier otra facultad concedida constitucionalmente a los poderes de la Unión. Para que opere deben darse los siguientes requisitos:

1. la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse;
2. la relación medio-fin, entre facultad implícita-explícita;
3. reconocimiento del Congreso de la necesidad de dicha facultad implícita y su otorgamiento al poder que la necesite;

Las **facultades del Congreso** están establecidas en el **artículo 73** Constitucional, en tanto las **facultades exclusivas** de cada Cámara son:

Cámara de Diputados (art. 74)

1. Expedir el bando solemne para dar a conocer la declaratoria de Presidente electo, hecha por el TRIFE (fr. I).
2. Coordinar y evaluar las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación (fr.II).
3. Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación (fr. IV). Revisar la cuenta pública del año anterior (fr. IV).
3. Declarar si ha lugar a proceder penalmente vs. altos servidores públicos, y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos (párrafos 1 y 2, de la fr. V)
6. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución (fr. VIII).

Cámara de Senadores (art. 76)

1. Analizar la política exterior y ratificar los tratados internacionales (fr. I).
2. Ratificar nombramientos del procurador general, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores de las fuerzas armadas; Ministros de la SCJN (fr.II y VIII).
3. Autorizar tropas al extranjero; paso de tropas extranjeras por nuestro territorio y estación de escuadras en aguas mexicanas, más de 1 mes (fr. III). Autorizar al Presidente la utilización de la guardia nacional fuera de sus Estados. (fr. IV).
4. Intervención federal cuando declaran la desaparición de poderes en algún Estado (fr. V). Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de los Estados (fr. VI). Autorizar convenios que los estados celebren para fijar su límites territoriales y resolver los conflictos sobre estos asuntos (fr. X y XI). Erigirse en jurado de sentencia en juicio político a altos servidores públicos (fr. VII). Nombrar y remover al Jefe de Gobierno del D. F., en los supuestos previstos (fr. IX), y
6. Las demás que la Constitución le encomiende.

Comisión permanente.- El Poder Legislativo actúa, durante sus **recesos**, a través de la **Comisión Permanente (art. 78)**, cuyos orígenes se remontan a las cortes del reino de Aragón (s. XIII). Se compone de 37 miembros (19 diputados y 18 senadores),

con sus suplentes, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura del período ordinario de sesiones. Se reúne usualmente una vez a la semana. Sus **principales funciones** son:

- Convocar al Congreso a período extraordinario de sesiones;
- Recibir las iniciativas de ley y turnarlas para dictamen;
- Ratificar los nombramientos de Procurador general, ministros, agentes diplomáticos, embajadores, cónsules, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes de las fuerzas armadas, marina y fuerza aérea;
- Autorizar al Presidente licencia hasta por 30 días; recibir la protesta del Presidente;
- Resolver las licencias de los legisladores;

La Ley Orgánica

*Marineyla Cabada Huerta

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de mayo de 1979, se publica por primera vez una Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, como consecuencia de la reforma al artículo 70 de la Constitución que introduce la facultad del Congreso de la Unión para expedir una “ley” a fin de regular su estructura y funcionamiento internos.

Muchas de las formas y procedimientos del Reglamento de 1934 fueron incorporados en la naciente Ley Orgánica. A diferencia del Reglamento, la Ley Orgánica reconoció independencia en la organización de cada una de las Cámaras, del Congreso General y de la Comisión Permanente:

La Ley Orgánica ha sido reformada en diversas ocasiones, pero en tres de ellas resultan fundamentales las modificaciones: 1981, 1994 y 1999.

1. Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1981, introdujo modificaciones a los artículos 15, 23 y 24, todos pertenecientes al Título Segundo “De la Cámara de Diputados”, en cuanto a facultades de la Comisión Instaladora del Colegio Electoral.

2. Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de julio de 1994, atendió nuevamente a modificaciones constitucionales en materia electoral, entre las que destacan: el aumento a 128 integrantes de la Cámara de Senadores, un nuevo organismo electoral para declarar la validez de las elecciones de los legisladores y la posibilidad de impugnar las mismas ante un tribunal especial, cambio en las fechas

*Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

de inicio y términos de los períodos de sesiones ordinarias, así como nuevos órganos de dirección política en la Cámara de Diputados.

3. Expedición de una Nueva Ley. Diario Oficial de la Federación del día 3 de septiembre de 1999, que abroga a su antecesora de 1979 y a sus reformas. Las características de este ordenamiento se resumen en los siguientes puntos:

TITUTLO PRIMERO. Del Congreso General. (Artículos 1 a 13)

- Mejor técnica legislativa haciendo referencia a los artículos constitucionales procedentes en lugar de repetir las disposiciones de los mismos.
- Se suprimen las alusiones al Colegio Electoral, ya que la calificación de la elección presidencial había dejado de ser competencia del Legislativo.

TITULO SEGUNDO. De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados (Artículos 14 a 57)

- Nuevas disposiciones para la constitución de una nueva Legislatura en la Cámara (Artículos 14 a 16): incorporación e integración de la Mesa de Decanos en sustitución de la antigua Comisión Instaladora.
- Nuevas reglas e integración de la Mesa Directiva, especificando las atribuciones y funciones del órgano y de sus integrantes. (Artículos 17 a 25). Se reduce el número de vicepresidentes y secretarios, a la vez que desaparece la figura de los prosecretarios; nueva

duración anual de sus integrantes, en lugar de mensual; imposibilidad de que los coordinadores de los grupos parlamentarios puedan ser integrantes de la Mesa; la elección requiere el voto favorable de dos terceras partes de los miembros presentes (mayoría calificada de dos tercios).

- Regulación más detallada respecto del papel de los grupos parlamentarios, así como de la actuación y facultades de sus coordinadores. (Artículos 26 a 30)

- a) Definición o concepto de lo que se entiende como grupo parlamentario.

- b) Objeto de los mismos.

- c) Número de legisladores que se requieren para integrar un grupo parlamentario, así como la condición de que deben tener igual filiación partidista.

- d) Determinación de los documentos a presentar para darse por constituidos.

- e) atribuciones y obligaciones de los coordinadores.

- f) Referencia a los legisladores que no pertenezcan a ningún grupo parlamentario.

- Creación de la Junta de Coordinación Política, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, en sustitución de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. (Artículos 31 a 36)

- Creación de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y por el Presidente de la Mesa Directiva, quien preside también a este órgano. (Artículos 37 y 38)

- Reestructuración del sistema de comisiones a partir de la reducción de cantidad y reagrupación de competencias. (Artículos 39 a 45) Cabe destacar que posteriores reformas a la expedición de la ley de 1999, han aumentado nuevamente el número de las comisiones. (Diario Oficial de la Federación de fechas: 09/10/2000, 29/09/2003 y 23/01/2006.

- Definición de los Comités, así como determinación de los mismos. Cabe destacar que la ley de 1999 solamente disponía como permanente al Comité de Información Gestoría y Quejas, pero de la redacción del artículo correspondiente se desprendía la posibilidad de que fuesen creados más; con esta base se crearon varios comités mediante acuerdos parlamentarios, y más adelante una modificación a la ley incluyó nuevamente al Comité de Administración, contemplado por la anterior legislación. (Artículo 46) (Diario Oficial de la Federación de fecha 29/09/2003)

- La nueva organización técnica y administrativa incorporada es uno de los puntos más relevantes de la nueva ley. (Artículos 47 a 57). Se sustituye a la Oficialía Mayor y a la Tesorería por una Secretaría General auxiliada de dos Secretarías de Servicios, una de Parlamentarios; y otra, de Administrativos y Financieros.

Tratamiento y apartado especial e independiente de los servicios coordinados por la Secretaría General, merecen otros órganos técnicos de la Cámara como lo son la Contraloría Interna, ubicada directamente en el ámbito de la Conferencia para la dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; la Coordinación de Comunicación Social, que depende de la Mesa Directiva;

y, la Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios. Asimismo, se definen los lineamientos generales sobre los cuales deben establecerse los servicios de carrera de la Cámara, dentro de una sección titulada “Disposiciones Generales”.

TITULO TERCERO. De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores.

(Artículos 58 a 115)

- En cuanto al establecimiento y operación de la Mesa de Decanos, así como las reglas de la sesión constitutiva del Senado hay similitudes con las normas relativas para la Cámara de Diputados. (Artículos 58 a 61)
- La integración, duración y elección de la Mesa Directiva se establece en términos semejantes a los de la Colegisladora, salvo una mínima diferencia en el número de secretarios, ya que en el Senado son cuatro y en la Cámara de Diputados sólo tres. (Artículos 62 a 70). No hay prohibición para que los coordinadores de los grupos parlamentarios sean integrantes de la Mesa Directiva.
- Regulación más detallada respecto del papel de los grupos parlamentarios, así como de la actuación y facultades de sus coordinadores. (Artículos 71 a 79)
- Adopción del órgano de gobierno llamado “Junta de Coordinación Política”, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios. (Artículos 80 a 84)
- Un sistema de comisiones renovado que determina

los tipos y naturaleza de las comisiones con que cuenta la Cámara. (Artículos 85 a 105)

De igual forma, la regulación relativa a las comisiones del Senado de la República contiene disposiciones sobre sus competencias, principales tareas, integración, organización, algunas regalías de funcionamiento y atribuciones.

- La organización técnica y administrativa de la Cámara de Senadores también sufrió un cambio sustancial en la nueva Ley de 1999, quedando a cargo de una Secretaría General de Servicios Parlamentarios, una Secretaría General de Servicios Administrativos y Financieros, así como de las unidades administrativas creadas por la Mesa Directiva. (Artículos 106 a 115)

A diferencia de la Cámara de Diputados, en el Senado las dos ramas de los servicios no dependen de un solo secretario y sus ámbitos de acción son independientes.

Conforme se avanza en la regulación de la organización técnica y administrativa del Senado, se puede advertir que, con independencia de las secretarías generales de servicios, existen otros dos órganos, la Tesorería y la Contraloría. Se instituye por ley el Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores.

TITULO CUARTO. De la Comisión Permanente. (Artículos 116 a 129)

- Se recogen las disposiciones constitucionales y las contenidas anteriormente en la ley, relativas a la Comisión Permanente como órgano encargado de

mantener la vigencia de la vida institucional del Poder Legislativo Federal durante los períodos de receso del Congreso de la Unión.

- La Comisión Permanente carece de facultades legislativas.
- Las disposiciones van desde una especie de concepto de lo que es la Comisión Permanente, hasta reglas de elección de su Mesa Directiva, de funcionamiento, atención de asuntos, previsiones de faltas del Presidente y organización interna.

TITULO QUINTO. De la difusión e información de las actividades del Congreso. (Artículos 130 a 135)

- Este tema no tiene precedentes en la legislación interna del Congreso.
- Dentro de cinco artículos la Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, expedida en el año de 1999, determina la publicidad de las actividades por medio de las cuales las Cámaras realizan las funciones que les son encomendadas constitucional y legalmente.
- Se determina como instrumento de publicidad para reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria, un canal de televisión que sea asignado por la autoridad competente; asimismo, la constitución de una comisión bicameral encargada de conducir las actividades de este canal.
- Se institucionaliza en cada Cámara el Diario de los

Debates, el Sistema de Bibliotecas del Congreso y las instituciones de investigación jurídica y legislativa.

Bibliografía.

- Chena Rivas, Rodolfo. El Ordenamiento Parlamentario y el Congreso Federal Mexicano. LIII Legislatura del Estado de México. Instituto de Estudios Legislativos. México. 1999. Pág. 41.
- Fernández Ruiz, Jorge. Poder Legislativo. Editorial Porrúa México y Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003.
- Primer ciclo de mesas redondas. Reformas Urgentes al Marco Jurídico del Congreso Mexicano. Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. U.N.A.M. México, 2004.
- Varios articulistas. Revista. Diálogo y debate de cultura política. El Poder Legislativo en México. Núm. 9-10, julio-diciembre de 1999. Editada por el Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. México, 1999.

Diario Oficial de la Federación

- 25 de mayo de 1979.
- 28 de diciembre de 1981.
- 20 de julio de 1994.
- 3 de septiembre de 1999.
- 9 de octubre de 2000.
- 29 de septiembre de 2003.
- 23 de enero de 2006.

El Reglamento para el Gobierno Interior

*Cuauhtémoc Lorenzana Gómez

Abordare el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, significa entrar en la esencia del mundo parlamentario o congresional. Es el punto del Derecho Público donde confluyen el Derecho Constitucional y el Derecho Parlamentario. Significa hablar del Reglamento Parlamentario, y éstos, los Reglamentos Parlamentarios constituyen verdaderas, “instituciones-mecanismos cuya función capital dimana de su propia esencia y finalidad: la regulación de la vida entera de las Asambleas legislativas, con una múltiple variedad de funciones, que les están encomendadas entre las que en tiempo pasado destacaba la aprobación de las leyes, y, en la actualidad, el llamado poder ‘deliberativo’ o control del Ejecutivo.” (Coro Cillán García de Iturrospe). Asimismo, las dos acepciones que todo Reglamento Parlamentario contiene, son: En sentido amplio, su modus tenendi parliamentum, que significa el modo de cómo un parlamento cumple las tareas que le están encomendadas, mediante la puesta en marcha de distintas instituciones parlamentarias, como serían: integrantes participantes, órganos de dirección o de gobierno, comisiones, sesiones, procedimiento. Y en sentido estricto, ordo parlamenti, como sistema más o menos completo de reglas parlamentarias, debidamente codificadas, o dicho en otros términos, como método y orden de trabajo de cada Cámara.

Importancia de los Reglamentos Parlamentarios.

Se puede afirmar, que los Reglamentos Parlamentarios no son asunto menor, sino que se está en una importancia vital para un Estado democrático, para su consolidación

y su robustecimiento, y por ello, podríamos destacar tres razones fundamentales: “a) de su lugar preeminente en la jerarquía de las normas, porque si no son una ley formal, sirven para la tramitación y aprobación de las leyes, por lo que si en la jerarquía real de las fuentes ocupan un lugar inferior a la Constitución, de hecho son superiores al de las leyes ordinarias; b) de su perfección o deficiencias, porque de ellos depende el buen funcionamiento de los Parlamentos, el juego armónico de los poderes Ejecutivo y Legislativo e incluso la buena marcha del Régimen, y c) de haber servido de modelo a otros tipos de estatutos.” (N. Pérez Serrano) Sin pretender ser exhaustivos, antes más bien ilustrativos, en los países latinos de España, Francia, e Italia se les denomina Reglamento Parlamentario; en Inglaterra se usa el término “Orders”; y en Alemania, Geschäftsordnung. Denominación que va de la mano con la historia de la lucha que han librado los parlamentos europeos frente al poder absoluto del monarca, y de las conquistas del constitucionalismo, liberal, social y los derechos humanos.

Son varias las características que tiene un Reglamento Parlamentario: 1) relatividad y dependencia en su esencia misma como regla unívoca que se refiere al ordenamiento particular de las Asambleas; y dependencia con el Derecho Constitucional en la medida en que se integran en el Derecho Parlamentario; 2) relatividad y dependencia reflejada en el proceso de ósmosis, como veremos más adelante, entre la Constitución y el Reglamento; 3) relativa estabilidad, debido al principio de autonomía sistemática (capacidad del órgano para elaborar y perseguir sus propios fines), de que gozan las Cámaras para la producción de su reglamento, sin subordinación de jerarquía; 4) su codificación generalmente recibida. Podría afirmarse de que se trata de una estructura sistematizada como organización de las

partes funcionales del Parlamento. Sin embargo, se trata en el fondo de configurar los elementos y las relaciones de un conjunto coherente, tomando en consideración su superestructura.

Lo anterior no se clarificará si no abordamos la naturaleza de los Reglamentos Parlamentarios. Que dicho sea de paso, éste tema es uno de los más controvertidos, y apasionantes, dentro del Derecho Parlamentario, ya que ha generado una gran polémica entre las distintas escuelas en el parlamentarismo europeo.

Naturaleza de los Reglamentos Parlamentarios.

Únicamente con el propósito ilustrativo señalaremos que derivado de la discusión y la controversia que genera el análisis de la naturaleza de los Reglamentos Parlamentarios, existen múltiples criterios que derivan en ampliar un horizonte, y que para estar en posibilidades de encontrar una solución al análisis, los agruparemos para lograr una clasificación práctica. 1) el criterio que los equipara a los Reglamentos Administrativos; 2) el que afirma que son resoluciones o acuerdos de las Cámaras; 3) el que sostiene que son leyes materiales; 4) el que los considera como reglas interiores o estatutos internos del Parlamento; 5) el que defiende su naturaleza de reglamentos delegados. Y como todas las corrientes teóricas se encuentran enfrascadas en plena discusión controvertida, carecería de utilidad académica si no tomamos en consideración el objetivo central a desentrañar: explorar la naturaleza originaria de los reglamentos parlamentarios. (Coro Cillán García de Iturrospe)

En principio, tenemos la valiosa definición que nos ofrece, de Reglamento Parlamentario, la Enciclopedia Jurídica Básica

Española: "...es aquel conjunto de normas directamente derivadas de la Constitución que expresan el derecho de las Cámaras a establecer sus propias reglas de organización y funcionamiento. Bajo un cierto aspecto, pues, el reglamento parlamentario es Derecho propio o autoestatuido que, según ello, existe en tensión de impenetrabilidad por otros órdenes normativos; bajo otro punto de vista, en cambio, el reglamento es Derecho derivado de la Constitución y, por consiguiente, subordinado a ella y penetrado por otras normas." Por lo tanto, nos encontramos con que existe una vinculación directa entre Reglamento Parlamentario y la Constitución, porque aquél desarrolla de manera inmediata a la Constitución y entre ellos no existe cuerpo normativo de por medio. Luego entonces, el Reglamento Parlamentario es una verdadera fuente integrada a la Constitución.

Si consultamos a otros autores expertos en la materia, nos lo clarificarán. Los maestros españoles, José Antonio y Ángel Luis Alonso de Antonio, precisan: "El Reglamento parlamentario constituye la genuina representación de la autonomía que nuestra Constitución quiso reconocer a las Cámaras en su Artículo 72. Esta capacidad autonormativa es por tanto, la mejor defensa de la funcionalidad propia del Parlamento ante el riesgo de ingerencia de otros poderes o de una mala interpretación del juego de mayorías y minorías parlamentarias. La Constitución es por ello la fuente legitimadora de los Reglamentos parlamentarios [...] Estas normas reglamentarias resultan entonces imprescindibles para abordar las funciones parlamentarias al actuar como 'auténticas leyes de desarrollo de la Constitución en lo que se refiere a la organización, actividad y relaciones de las Cámaras' (J.Ma. Gil-Robles y Gil Delgado)."

¿Pero, podríamos justificar la incorporación de una Ley Orgánica entre la Constitución y el Reglamento Parlamentario, para establecer su organización y su

funcionamiento? La respuesta la encontramos en la caracterización que José Antonio Alonso de Antonio hace de los Reglamentos Parlamentarios, al afirmar que son, "... disposiciones normativas con fuerza de ley sin llegar a la consideración de ley porque el procedimiento de elaboración y el ámbito material de eficacia distan de ser realmente el de una ley formal aprobada en Cortes Generales." Es entonces que, "es cierto que tales reglamentos toman, en su ámbito, el lugar de la ley y, por tanto, tienen fuerza de ley, cada vez que¹ desarrollan una función integradora de fórmulas normativas predeterminadas por la Constitución."

Martínez Elipe, siguiendo a Longi, diferencia tres tipos de normas de los Reglamentos Parlamentarios: a) normas que constituyen una repetición formal de las normas constitucionales que existen y se aplican con independencia del Reglamento; b) normas de interpretación de los principios constitucionales sobre la organización y funcionamiento de las Cámaras, y c) normas 'nuevas' de los Reglamentos que disciplinan institutos jurídicos no previstos en la Constitución."

Para redondear este apartado, explicaremos de manera breve la doctrina fundamental de los *acta interna corporis* que, traducido al español diría: *los actos internos del cuerpo*, y se remonta a las resoluciones del Senado romano mediante las cuales defiende su autonomía, para posteriormente retomarse en la evolución del Parlamento, cuya máxima rezaba: "la casa es el castillo del señor"; así es entonces, que se relaciona con la construcción de lo que posteriormente se le conoce como el Estado democrático. "El así llamado problema de los *interna corporis* se vincula a la misma historia de la afirmación del parlamento en el sistema de los poderes políticos. La construcción del Estado de derecho es la paciente búsqueda de remedios

contra la arbitrariedad o el error del príncipe, contenidos en sentencias o en decretos administrativos.” (Andrea Manzella) Luego entonces, la teoría de los *interna corporis* se enriquece y se elabora en 1863, para consolidarse inmediatamente como teoría dominante en torno a la exigencia, y como una preocupación para equilibrar la tutela de la autonomía del Parlamento, “...contra invasiones o controles extremos que terminaron por disminuir su peso en el sistema o que alterarían la libertad de decisión.” Que tiene una cualidad propia consistente en que: “No existe la posibilidad de imposición coactiva externa de la norma en caso de incumplimiento. Los Parlamentos carecen de la tutela judicial ordinaria. Si no se admite a trámite una iniciativa parlamentaria, o no se permite un turno de palabra, aunque resulten ajustados al Reglamento, no hay autoridad externa a la que recurrir para obtener la imposición del precepto reglamentario supuestamente infringido. Su aplicación descansa en controles internos.”(Fernando Santaolalla) En síntesis, y dicho en términos llanos, los *interna corporis* acta son actos que se originan, desarrollan y se extinguen dentro del Parlamento.

Fuentes de Derecho del Reglamento Parlamentario (Normas Sobre Producción Jurídica).

Por otra parte, será fundamental clarificar la ubicación, para saber el lugar que le corresponde, a los Reglamentos Parlamentarios como desarrollador de normas, o más bien dicho, fuente de creación de normas o mejor conocidas como Normas Sobre Producción Jurídica.

Sabemos que en los Estados modernos crean derecho desde sus distintos órganos, entonces, las fuentes de creación de normas son varias, por lo que es lugar común que las

normas sobre producción jurídica han sido cada vez más complejas y más específicos los procedimientos de creación, reforma y derogación normativa en el sistema jurídico.

La doctrina italiana define a las normas sobre producción jurídica como “...aquellas reglas mediante las cuales el ordenamiento regula los procesos de creación, modificación y extinción de sus normas.”(Miguel Carbonell) Así tenemos que, el Reglamento Parlamentario pertenece a las normas que confieren competencias normativas, son aquellas que atribuyen a un cierto sujeto (un órgano del Estado) el poder de crear normas jurídicas. Estas últimas tienen un régimen jurídico propio y en virtud de las mismas (*normas sobre producción jurídica*), no pueden ser dictadas por ningún otro órgano o sujeto.

Abordaremos ahora el problema existente en torno al fundamento constitucional para que el Congreso Mexicano expida su Reglamento. Actualmente, tenemos un problema de perspectiva con la discusión que se suscita entre los expertos, en torno a que necesariamente la facultad constitucional del Parlamento mexicano para expedir su Reglamento, debe ser una facultad expresa. Creemos que ese es un primer equívoco. El prestigiado catedrático alemán Rainer Arnold nos saca del error, al afirmar que: “Los órganos que ejercen funciones de gran importancia a nivel federal y regional, es decir los órganos supremos del Estado [...], tienen **autonomía** para organizar su estructura interna y para concretar el ejercicio de sus funciones, autonomía atribuida a ellos por la Constitución (federal o de los Länder) [...] Se puede decir también que la Constitución **confirma** este poder, sin necesidad de atribuirlo expresamente, porque el mismo resulta directamente de la existencia del órgano. El hecho de que la Constitución establezca la institución del órgano **implica**

el poder de éste último de determinar libremente, aunque en el marco de la Constitución, sus reglamentos internos.” Luego entonces, la facultad reglamentaria del Parlamento mexicano está contenida implícitamente en este poder con el sólo hecho de la existencia del órgano del Estado, además de su autonomía para organizar su estructura interna y funciones, que más adelante trataremos.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

De manera ilustrativa se hará breve referencia a las distintas disposiciones reglamentarias que en su devenir histórico ha contado el Congreso Mexicano, y que básicamente, son normas por las que se rige la propia asamblea constituyente; aquellas que se ocupan de reglamentar los procedimientos del proceso legislativo; de organización y funcionamiento del Congreso de la Unión; así como las normas dictadas para el gobierno de los congresos ordinarios. Así entonces, el Congreso mexicano ha tenido los siguientes reglamentos: Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz, 27 de noviembre de 1810, derivado del primer Decreto. Cabe hacer notar que se dictaron normas constitucionales para ser observadas por las Cortes españolas futuras ordinarias, asimismo, se expidió el Reglamento para el Gobierno de las mismas Cortes el 4 de septiembre de 1813, sin embargo, la Constitución de Cádiz es del 19 de marzo de 1812; Reglamento expedido por José María Morelos y Pavón para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Supremo Congreso de Chilpancingo, 11 de septiembre de 1813; Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, septiembre de 1821(se aplica el mismo de 1810, con ligeros ajustes); Reglamento del Soberano Congreso Constituyente, 25 de abril de 1823; Reglamento

para el Gobierno Interior de las Secretarías de las Cámaras, 23 de diciembre de 1824; Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, 23 de diciembre de 1824; disposiciones correlativas al Reglamento del Congreso General, 23 de diciembre de 1824; Reglamento Interior del Congreso de la Unión, 1857(se aplica el mismo de 1824); Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 20 de diciembre de 1897; Reglamento Interior para la Soberana Convención Revolucionaria, 1915; Modificaciones al Reglamento Interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Congreso Constituyente, 1916; Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 20 de marzo de 1934, que hasta la fecha sigue siendo el reglamento vigente.

Como nota final a los antecedentes, destacan dos aspectos que llaman la atención: el primero, consiste en que los distintos reglamentos que ha expedido el Parlamento mexicano, en el fondo contienen básicamente, en esencia, la misma normatividad rectora en cuanto a organización, funciones y procedimiento que debía sujetarse la Asamblea, del primer reglamento, el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz; y el segundo, radica en que: “Los mexicanos aprendimos el quehacer legislativo en las Cortes españolas de 1810-1822; ... A estas Cortes españolas, diferentes totalmente respecto a su composición y a su encomienda, acudieron un número de mexicanos que anda alrededor de 70; de los 70 fueron 21 a las Cortes Constituyentes de 1810-1813, las cuales estuvieron sesionando casi siempre durante todo el día por un espacio completo de tres años consecutivos. ... Dichas Cortes Constituyentes han sido, aunque no lo reconozcan del todo los autores

españoles contemporáneos, como se los ha reprochado Diego Sevilla Andrés, una de las asambleas históricas más importantes de todo el parlamentarismo;”(José Barragán). Efectivamente, fue verdaderamente revolucionaria porque se decretó la libertad de imprenta; se prohíbe la esclavitud, y se produjo la más importante nacionalización del poder político y económico, ya que se abolió el sistema de propiedad medieval, y la nación recuperó su poder, a través del Congreso, es la recepción de la soberanía por el Constituyente y es total. La idea de la representación se legitima y el referente es la fuente de su origen cuando es el pueblo quien elige a la Asamblea, y entonces, es el Congreso quien representa al pueblo, representa a la democracia, al pueblo, a la nación.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora toca su turno detenernos a repasar el contenido del Reglamento vigente, que casi siempre ha ostentado ese título, “Reglamento para el Gobierno Interior”, y cuyo cuerpo normativo siempre rigió la organización y funcionamiento del Congreso mexicano, así como también los procedimientos de todo el proceso legislativo, incluidos el desarrollo de procedimientos de medios de control del Ejecutivo. Al final del ejercicio lo compararemos con un nuevo proyecto de Reglamento que la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias tiene en la etapa de dictaminación. El contenido del Reglamento para el Gobierno Interior, se encuentra estructurado en el siguiente capitulado: De la instalación de las Cámaras, artículos 1º al 14; De la Presidencia y Vicepresidencia, artículos 15 al 22; echar mano de los Acuerdos Parlamentarios(normas de

inferior rango de carácter transitorio), para regular las sesiones plenarias, integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones; lo relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités; lo relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora; las discusiones; lo relativo a la Difusión de la Información. Todo lo anterior ha traído como consecuencia una dispersión normativa de lo debe estar regido por un solo Reglamento Parlamentario, con las características señaladas en la primera parte.

Nuevo Proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados.

En la presente LIX Legislatura la Cámara de Diputados, y el Senado desde la pasada, se han dado a la tarea de dictar proyectos de Reglamento para el Gobierno Interior, propios para cada Cámara, fundamentalmente que respondan para estos tiempos modernos, que posibiliten institucionalmente el arribo de acuerdos ante este nuevo régimen de Gobierno Dividido. Nos encontramos con que existen varias vías por las que se puede invocar su fundamentación. Expliquémonos: los Artículos 71 y 72 constitucionales son el fundamento para expedir un Reglamento para cada Cámara del Congreso, al señalar textualmente el Artículo 71: “Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión. Las que presentaren los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el **reglamento de debates.**”

De igual forma, el Artículo 72 prescribe: “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente en

ambas, observándose el **reglamento de debates** sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.” En los presentes preceptos se afirma que la misma Constitución establece que el trabajo del Congreso se realice a través de las dos Cámaras y cualquiera de las dos será de Origen o de Revisión de las iniciativas de ley o decreto que se les presenten, excepción hecha por las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras, establecidas en los Artículos 74, 75 y 76 constitucionales.

Al establecerse en los Artículos 74, 75 y 76 las facultades exclusivas para cada Cámara, la Constitución señala las diferencias fundamentales entre ambas que determinan materias distintas, y que necesariamente implica trabajo diferenciado; por consiguiente, la necesidad de expedir un Reglamento propio para cada Cámara.

Características del nuevo Proyecto de Reglamento.

El Reglamento para el Gobierno Interior aún vigente, tiene virtudes que reflejan la sabiduría del parlamentarismo, como una gran pieza unívoca, de la que se pretende rescatar en el nuevo proyecto.

Se busca fortalecer la capacidad autonormativa, además que sea el instrumento que compile las mejores prácticas parlamentarias, plasmadas algunas de éstas en los acuerdos parlamentarios, así como enriquecerse del derecho comparado.

El Proyecto de nuevo Reglamento busca evitar la discrecionalidad de los órganos de gobierno de la Cámara, porque cuando no existe claridad, da pie a dictar disposiciones que limitan la participación individual del diputado, llegando a contradecir la norma.

El Reglamento para el Gobierno Interior, concebida como norma procesal, logra la interacción eficiente y eficaz entre los actores del órgano legislativo, logrando un todo armónico con sus fines de órgano estatal.

Última reflexión.

Como idea final podemos afirmar que en lo tocante al marco jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, requiere de manera inmediata reformas profundas a su régimen interior, para que así garanticen la posibilidad de impulsar las reformas hacia los otros órganos del Estado.