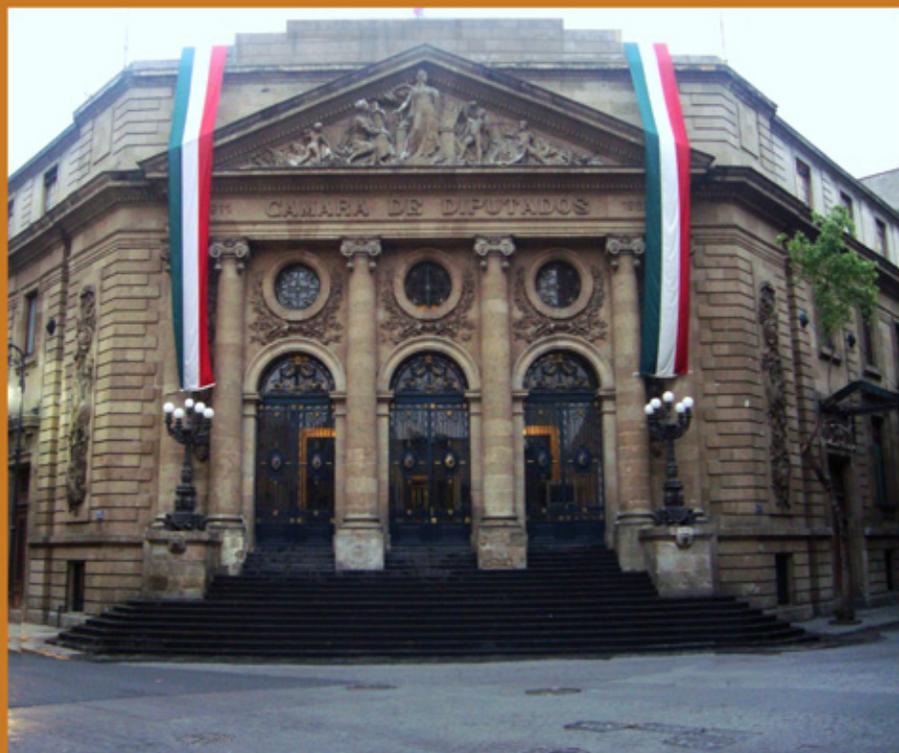


Derecho Parlamentario. Funcionamiento del Congreso



Juan Carlos Cervantes Gómez



Expediente
parlamentario
18

Diciembre de 2008



Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias

**Derecho Parlamentario.
Funcionamiento del Congreso**

EXPEDIENTE PARLAMENTARIO 18

Diciembre de 2008



Derechos Reservados:

© Marzo de 2007

La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Duarte Jaques Cesar

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. González Garza Javier

Integrantes

Dip. Cantú Garza Ricardo

Dip. Chanona Burguete Alejandro

Dip. Gamboa Patrón Emilio

Dip. González Garza Javier

Dip. Lavara Mejía Gloria

Dip. Marina Arvizú Rivas Aída

Dip. Rodríguez Luna Silvia

Secretario General

Dr. Haro Bélchez Guillermo Javier

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Suárez Licona Emilio

**Secretario de Servicios Administrativos
Y Financieros**

Lic. Noble San Román Rodolfo

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

Dr. Trejo Cerda Onosandro

Coordinación y Revisión Editorial

Lic. Velázquez Gallegos Rafael

Mtro. Noguerrón de la Roquette Pedro

Portada y Diseño Interior

Ayala López Humberto

**Comité del Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Presidente

Dip. Ríos Camarena Alfredo

Secretarios

Dip. Moreno Álvarez Mario Eduardo
Dip. Márquez Madrid Camerino Eleazar

Integrantes

Amaro Corona Alberto
Batres Guadarrama Valentina Valia
Borrego Estrada Felipe
Castillo Romero Patricia Obdulia de Jesús
Chaurand Arzate Carlos
Díaz Gordillo Martha Cecilia
Espejel Lazcano Jaime
Garay Ulloa Silvano
Gutiérrez Aguilar Miguel Ángel
Jacques y Medina José
López Adame Antonio Xavier
Macías Zambrano Gustavo
Monraz Ibarra Miguel Ángel
Navarro Sugich Carlos Alberto
Palma César Víctor Samuel
Quiñones Canales Lourdes
Sánchez Gil Carlos René

*EL CONTENIDO DEL TRABAJO DE INVESTIGACION QUE SE PUBLICA, ASÍ COMO LAS IMPRESIONES GRAFICAS UTILIZADAS, SON RESPONSABILIDAD DEL AUTOR, LO CUAL NO REFLEJA NECESARIAMENTE EL CRITERIO EDITORIAL.

CONTENIDO

Introducción	11
I. Derecho Parlamentario	13
1. Antecedentes	13
2. Definición	14
3. Características	15
4. Fuentes	17
II. Autonomía parlamentaria	35
1. Surgimiento en Inglaterra	35
2. Sistema francés	36
3. Sistema alemán. La teoría de los “Interna corporis acta”	37
4. Nueva Concepción	39
5. Autonomía en el Congreso mexicano	40
III. Funcionamiento del Congreso	42
1. Principios generales	42
2. Calendario de trabajo y orden del día	46
3. Quórum	48

4. Votaciones.	50
IV. Funciones del Congreso	51
1. Funciones del Estado.	51
2. Función legislativa.	51
3. Función financiera	68
3. Función financiera	69
4. Función de control	71
5. Función jurisdiccional	85
6. Función electoral y electiva	86
7. Función de gestoría	88
8. Función administrativa	88
9. Función de información	89
Conclusiones	91
Referencias	95

Introducción

El Derecho Parlamentario es una disciplina generadora de controversia en torno a su autonomía del Derecho Constitucional y sus características, la cual evoluciona en forma sumamente dinámica. A nivel nacional su estudio se encuentra sumamente rezagado, no obstante que podemos ubicar obras como las de Francisco Berlín Valenzuela (*Derecho Parlamentario de 1993*) y Miguel Ángel Camposeco (*Manual de temas legislativos, de 1984*), es a principios de este siglo, derivado del fortalecimiento del Congreso que ha comenzado a aparecer una importante producción bibliográfica en esta materia; sin embargo, no la suficiente aún. Con respecto a las tareas de los Parlamentos de América Latina recientemente llegados al escenario institucional, Francesc Pau i Vall destaca que todo parece indicar que éstas deben “desarrollarse en un vacío de reflexiones teóricas sobre las mismas, lo que genera que se repitan errores y que se mantengan sinergias poco adecuadas a los nuevos retos de las democracias latinoamericanas.”¹ Como puede observarse el estudio de estos temas es una asignatura pendiente, que requiere urgentemente ser atendida.

Por otra parte debe destacarse que en el marco del proceso de Reforma del Estado en México, la legislación parlamentaria ha experimentado importantes avances, fundamentalmente en la parte de la organización, lo que contrasta con el desfase de las normas funcionales, que se encuentran desvinculadas con la actual realidad social y política del país. Los procedimientos previstos por la regulación vigente, fueron diseñados para enfrentar las necesidades de una asamblea que funcionaba con mayoría absoluta, razón por la que no se privilegia el debate, los mecanismos de defensa de las minorías son elementales además de que los plazos previstos no responden a la tecnificación actual de la legislación y los medios de control, ni a las complejas negociaciones derivadas de una extrema pluralidad.

Este atraso funcional ha derivado en dos problemas el primero consistente en el uso recurrente de prácticas obstruccionistas como la toma de la Tribuna, problema que es consecuencia de la falta de procedimientos de las Cámaras que garanticen la expresión de las minorías y de plazos de dictaminación que garanticen que el debate se lleve a cabo con la amplitud necesaria para cada caso, la cual permita la participación de todos los sectores involucrados en el

¹PAU I VALL, Francesc, “Nota preliminar: Un Parlamento para el siglo XXI” en Pau i Vall, Francesc (comp), *Temas y problemas del Parlamento contemporáneo*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 9.

tema y una la deliberación adecuada. El segundo problema lo podemos ubicar en la proliferación excesiva de Acuerdos Parlamentarios normativos, así como en los alcances desmedidos de éstos, ya que en los hechos en el desarrollo e interpretación de las normas jerárquicamente superiores se adiciona previsiones que modifican o contradicen el sentido de las normas superiores.

La importancia de esta investigación radica en la posibilidad de arribar a conclusiones que nos auxilien en el diseño de soluciones al problema del deficiente ejercicio de las facultades del Congreso.

El presente trabajo parte del análisis al Derecho Parlamentario en general, haciendo un análisis de sus características, naturaleza y principios para posteriormente desarrollar específicamente la problemática de una de sus partes más importantes, la regulación del funcionamiento de las asambleas legislativas, para lo cual es presupuesto fundamental analizar el tema de la autonomía, determinante en el análisis del funcionamiento, ya que constituye el eje rector, por lo que su evolución y estado actual es de gran importancia. Posteriormente se desarrollan temas clave en el funcionamiento, como son sus principios generales, la calendarización de los trabajos, el quórum y las votaciones. Finalmente se desarrolla un análisis de las funciones que actualmente tiene conferidas el Congreso, a fin conocer sus principales características y la problemática que enfrentan.

I. Derecho Parlamentario

1. Antecedentes

Los antecedentes inmediatos de los Parlamentos modernos pueden ser ubicados en la Edad Media, época en que surgen las asambleas estamentales teniendo como facultad principal la autorización de los gastos de guerra del monarca a cambio de determinados privilegios para los nobles, militares y el clero. Ejemplos de estas asambleas son los Estados Generales en Francia, las Cortes en España y las dietas en Alemania.

En Inglaterra el Parlamento -establecido en 1295- a diferencia de las otras asambleas, fue ganando fuerza ante el monarca mediante una lucha permanente que finalizó con la Revolución de Cronwell en 1642, que derivaría en la ejecución del Rey Carlos I en 1649 y en la implantación de una República autoritaria hasta 1660, año en que se restableció la monarquía con Jacobo II, quien daría lugar a un nuevo movimiento armado la *Glorious Revolution* de 1689, que es considerada como el gran hito en cuanto a la consagración del Parlamento como centro del poder político.² Posteriormente con la Revolución francesa en 1789, los Estados Generales se constituirían en Asamblea Nacional, órgano que tendría un papel determinante en la Constitución de 1793 en que se establece el Gobierno de Asamblea.

En los Estados Unidos de América, las doctrinas emanadas de la ilustración como la teoría de la división de poderes tendría un gran impacto en las Constituciones de las colonias, principios que pasarían a la Constitución Federal de 1787, en la que el Congreso o Parlamento tendría un papel destacado pero en una nueva relación con respecto al resto de los órganos del Estado.

Los anteriores acontecimientos marcaron el fin de las asambleas estamentales y dieron paso a la época dorada del parlamentarismo, caracterizada por el predominio de las asambleas representativas, la cual finalizaría en la primera parte del siglo XX -periodo al que se le denomina "crisis del parlamentarismo"- en que el sistema comienza a presentar problemas, lo que es denunciado por Carl Schmitt, entre otros.

Como vemos la evolución de los Parlamentos de la época moderna ha sido sumamente dinámica, y de la misma forma la del Derecho Parlamentario,

²LUJAMBIO, Alonso y MARTÍNEZ BOWNESS, Jaime, Estudio introductorio a *La Constitución Inglesa* de Walter Bagehot, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, p. XXVI-XXVII.

disciplina que si bien en nuestro país no había sido cultivada en forma amplia, ha comenzado a serlo, a partir de apenas unos cuantos años. Los antecedentes del Estudio del Derecho Parlamentario podemos ubicarlos en 1791 en la obra del abogado padre del Utilitarismo Jeremy Bentham, *Tácticas Parlamentarias*³ en la que por primera vez se estudia esta antiquísima materia; en la obra de William Hamilton, *Lógica Parlamentaria*,⁴ escrita previamente a la obra de Bentham pero publicada hasta 1806 y en el *Manual de Prácticas Parlamentarias* de Thomas Jefferson,⁵ de 1812 que sistematiza las reglas que rigen al Congreso Norteamericano.

2. Definición

Definir esta materia no resulta una tarea sencilla, sin embargo recurriendo a algunos de los autores clásicos que se han ocupado de ella podemos aproximarnos. Es así que José Antonio Alonso, señala que el Derecho Parlamentario es aquella parte del Derecho Constitucional que se ocupa del análisis de lo referente al Parlamento, definición simple pero que nos ayuda a definir el ámbito de la materia; por su parte, Jorge Gentile señala que es la parte del Derecho Constitucional que estudia la organización, la constitución, el funcionamiento, los procedimientos y las competencias del Congreso, y las prerrogativas de sus integrantes.⁶

Francisco Berlín Valenzuela quien ha sido el pionero en esta materia a nivel nacional señala que el Derecho Parlamentario, en sentido estricto, puede ser definido como el conjunto de normas con que son regidas las actividades internas de las asambleas legislativas de los estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios para sus miembros y relaciones entre otros grupos políticos que lo integran.⁷ Este concepto, corresponde con el Parlamento en el que las tareas legislativas

³BENTHAM, Jeremy, *Tácticas Parlamentarias*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

⁴HAMILTON, William Gerard, *Lógica parlamentaria: o de las reglas del buen parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid 1996.

⁵JEFFERSON, Thomas. *Manual del Derecho Parlamentario*. Edición Facsimilar realizada por la Coordinación del Sector Popular del Grupo Parlamentario del PRI. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. México. 2002.

⁶GENTILE, Jorge, H., *Derecho Parlamentario Argentino*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, p. 19.

⁷BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*, Fondo de Culture Económica, México. 2000, p. 33.

son las más importantes.

Por su parte, Silvano Tosi, señala que el Derecho Parlamentario en sentido restringido es el estudio del conjunto de relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del Derecho Constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del Parlamento.

Finalmente Fernando Santaolalla, uno de los teóricos más importantes del Derecho Parlamentario español, señala que el Derecho Parlamentario es: “el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas.”⁸

Como puede observarse, las anteriores definiciones coinciden en señalar que el Derecho Parlamentario rige al interior de los Parlamentos y en las materias que comprende; las cuales podemos sintetizar en organización y funcionamiento del Parlamento. Otro importante elemento que aportan estas definiciones es el ubicar esta disciplina como parte del Derecho Constitucional, no obstante en este punto se están generando opiniones en el sentido de reconocer la autonomía de la materia.

Es de destacarse, que los elementos de estas definiciones los vemos plasmados en nuestra legislación en el artículo 70 de la Constitución que establece que la organización y el funcionamiento del Congreso se regularán por la ley que el mismo expida.

3. Características

Las principales características del Derecho Parlamentario son: el ser un derecho políticamente comprometido, además de ser discontinuo, de producción interna, producto del consenso y revisable o controlable, mismas que a continuación desarrollaremos.

- El Derecho Parlamentario es un Derecho políticamente comprometido porque sólo es admisible su existencia en regímenes democráticos que garanticen la representatividad de los ciudadanos a través de un Parlamento elegido en elecciones libres.⁹ Sobre este punto Martínez

⁸SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, p 30.

⁹ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Dickinson, Madrid, 2002, p. 22.

Elipe, señala que en las democracias cerradas el Derecho Parlamentario “no tiene más carácter que el puramente adjetivo, en cuanto referido al conjunto de normas reguladoras de la organización y funcionamiento de las Cámaras Políticas” a diferencia de las democracias abiertas, en las que tiende a extenderse al estudio de los resortes a través de los cuales se consigue la “concordia” de los conflictos sociales que, por mediación de los partidos políticos, se encuentran representados en el Parlamento.¹⁰

- Es flexible, en virtud de que al margen de la estabilidad que significan las previsiones constitucionales, el cambio de circunstancias y la posible ausencia de regulación necesaria al efecto, motiva generalmente una respuesta rápida por los órganos parlamentarios.¹¹ La flexibilidad se manifiesta en la forma de producción de este Derecho; es por esto, que en algunos sistemas las normas de mayor relevancia van a ser los usos y las costumbres parlamentarias, que permiten demostrar la idoneidad de la norma antes de ser positivizada.¹²
- Su producción es interna, característica esencial -vinculada íntimamente con las teorías de la autonomía parlamentaria- que por supuesto se ve atemperada por lo dispuesto por la Constitución. Sin embargo, se ejerce con completa libertad procedimental y de jurisdicción de sus procedimientos. Crea un orden normativo distinto del general. De acuerdo con Elviro Aranda Álvarez, las teorías de autolegitimación del Parlamento, aunado a la de división de poderes hacen que el Derecho Parlamentario, se asemeje a una concepción- privatista-contractualista; es decir, es similar a una corporación privada con capacidad de autolegitimación, imponiendo las reglas del juego y la disciplina de los miembros que la componen sin recurrir al aparato estatal.¹³
- La discontinuidad es una característica importante que consiste en la consideración de este Derecho como un conjunto de reglas que se dan los parlamentarios al inicio de cada legislatura en atención a las particulares necesidades de cada asamblea, en coherencia con la concepción contractualista, no puede vincular más que a las partes contratantes,

¹⁰MARTÍNEZ ELIPE, León, *Introducción al Derecho Parlamentario*, T. 1. Aranzandi, Pamplona, 1999, p. 40.

¹¹ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Op. cit., p. 23.

¹²ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1998, p. 69.

¹³Ibidem, p. 68

dejando completa libertad a las asambleas siguientes para que sean ellas las que se regulen.¹⁴

- Es un Derecho producto del consenso, su reglamentación debe ser la expresión de la autonomía normativa de las Cámaras, por lo que debe ser el fruto del acuerdo de todos los grupos sin imposición de unos sobre otros y con independencia de su conformación numérica.
- El ser revisable es una característica que se le ha atribuido en el marco del desarrollo de la justicia constitucional. El ser objeto de control jurisdiccional implica que el órgano de control constitucional puede supervisar que los reglamentos o cualquier otra norma que genere, estén de acuerdo con el texto de la Carta Magna.

4. Fuentes

No es sencillo definir que es una fuente del Derecho Parlamentario debido a que los planteamientos tradicionales parecen confundir su origen con el Derecho mismo. Sin embargo, a manera de aproximación, podemos retomar lo señalado por José Antonio Alonso, quien considera que debe entenderse por fuentes del Derecho Parlamentario “el reconocimiento de capacidad para que un sujeto, individual o colectivo, intra o extra parlamentario, adopte decisiones, generales o particulares, escritas, que asumidas como contenido jurídico, conforme las reglas que disciplinen la actividad parlamentaria.”¹⁵

Con respecto a la determinación de cuáles son las fuentes del Derecho Parlamentario se han formulado distintas clasificaciones, entre las que destaca la de Francisco Berlín Valenzuela, quien siguiendo la teoría tridimensional del Derecho de Miguel Reale, las agrupa en: fuentes de dimensión normativa, de dimensión sociológica y de dimensión axiológica. En el primer grupo, ubica a la Constitución, la legislación ordinaria, la legislación de las entidades federativas, reglamentos parlamentarios, acuerdos de los órganos rectores de las cámaras, estatutos de los grupos parlamentarios y de los partidos; en el segundo, agrupa a los usos, prácticas y precedentes, además de lo que denomina como jurisprudencia parlamentaria, costumbres y convenciones y acuerdos de los grupos parlamentarios; finalmente, en las fuentes de dimensión axiológica incluye al régimen político, principios políticos fundamentales, jurisprudencia constitucional y ordinaria, y el Derecho Parlamentario comparado.¹⁶ Como

¹⁴Idem.

¹⁵ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Op. cit., p. 23.

¹⁶BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Op. cit., p. 71.

puede apreciarse esta clasificación es sumamente exhaustiva, por lo que para los fines de estudio es necesario conocerla, sin embargo no todas pueden ser consideradas como fuentes directas del Derecho Parlamentario.

Por nuestra parte desarrollaremos las fuentes que consideramos directas, entre las cuales están por supuesto la Constitución, el Reglamento Parlamentario (Reglamento Interior en nuestra legislación) la Ley Orgánica del Congreso, la legislación ordinaria, los acuerdos parlamentarios, los Estatutos internos, los precedentes, y el Derecho Parlamentario comparado.

A. La Constitución

El antecedente de la adición de normas parlamentarias a nivel constitucional, lo podemos ubicar en la Constitución francesa de 1791 que tomó como referencia las disposiciones del Reglamento de julio de 1789.

La Constitución es la principal fuente de Derecho Parlamentario, ya que en ella se establecen los lineamientos de organización y funcionamiento básicos del Parlamento. Estos lineamientos básicos con la redimensionalización de la autonomía parlamentaria, se han convertido no sólo en el fundamento de la actuación de las cámaras, sino también en su límite. Si bien una de las características del Derecho Parlamentario es la flexibilidad, debido a que éste debe adaptarse con expeditos a las circunstancias políticas que enfrenta, las normas constitucionales -que suponen una mayor rigidez- sirven como cimiento de los principios fundamentales del Parlamento que no deben ser modificados a la par de las circunstancias políticas de coyuntura. Es por esta razón que las decisiones fundamentales -decisiones que se considera no deben cambiar mediante un proceso sencillo- con respecto a la organización y funcionamiento se encuentran en el texto constitucional a fin de preservarlas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el título Tercero capítulo II del Poder Legislativo artículos 50 al 79, es la fuente primaria de Derecho Parlamentario mexicano, la cual contiene la regulación fundamental de la organización y funcionamiento del Congreso.

B. Reglamento Parlamentario y la Ley Orgánica

a. Concepto

La fuente característica del Derecho Parlamentario es el Reglamento Parlamentario, norma difícil de definir, ya que su naturaleza es compleja; sin embargo, esto resulta necesario para iniciar su análisis. Con respecto a su definición, Fernando Santaolalla señala que: “los reglamentos parlamentarios son normaciones autónomas de las Cámaras, un caso atípico en el mundo del Derecho que no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los reglamentos administrativos.”¹⁷ Por su parte Ángel Garrorena Morales comenta que 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.”¹⁸

Ambas definiciones parten de la autonomía del órgano parlamentario para expedir su reglamentación; sin embargo, de acuerdo con el último autor, existen dos criterios con respecto a su alcance, el primero considera que el reglamento es Derecho propio o autoestatuido que existe independientemente y no puede ser penetrado por otros órdenes normativos; por otra parte, el segundo señala que el reglamento es Derecho derivado de la Constitución y por consiguiente subordinado a ella y penetrado por otras normas. En lo particular coincidimos con el primero, ya que tomando en cuenta la naturaleza de los órganos legislativos, se puede afirmar que son autónomos por lo que ningún otro órgano puede incidir en la conformación de sus ordenamientos internos. La intervención de los órganos de control de constitucionalidad es posterior a la formación de la norma parlamentaria, lo que supone la limitación de la autonomía pero no su anulación.

Rainer Arnold, señala que “el Parlamento representa directamente al pueblo como autoridad suprema del Estado con la consecuencia de que ningún órgano inferior o procedente de otro ramo de poderes como del Ejecutivo pueda interferir en las modalidades de la formación de la voluntad del pueblo representado por el Parlamento.”¹⁹ Con respecto a la autonomía

¹⁷SATAOLALLA, Fernando. Op. cit., p. 43.

¹⁸Enciclopedia Jurídica Básica Volumen IV. Voz Reglamento Parlamentario. Ángel Garrorena Morales, Editorial Civitas, España, 1995, p. 5736.

¹⁹RAINER, Arnold, *Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del Parlamento en el Derecho alemán*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, p. 39.

del Parlamento para organizarse, agrega que la Constitución confirma este poder, sin necesidad de atribuirlo expresamente, porque el mismo resulta directamente de la existencia del órgano ya que: “El hecho de que la Constitución establezca la institución del órgano implica el poder de este último de determinar libremente, aunque en el marco de la Constitución, sus reglamentos internos.”²⁰

b. El Reglamento del Congreso mexicano

Nuestro congreso cuenta con amplios antecedentes en materia de regulación parlamentaria, integrada por ordenamientos muy semejantes entre sí en los que se observa la misma estructura básica. El Reglamento Interior vigente desde 1934, tiene su antecedente más remoto en el Reglamento de las Cortes Constituyentes de Cádiz de 1813²¹ -ya que fue el primer Parlamento en que se tuvo representación de diputados mexicanos- el cual sirvió de base para los reglamentos de los órganos legislativos posteriores incluido el vigente.

Consumada la independencia nacional, se crearon órganos legislativos propios y se expidió su reglamentación. El primero de ellos fue la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, instalada el 28 de septiembre de 1821, la cual se dio su propio Reglamento para su Gobierno Interior,²² que estuvo influenciado por el texto de Cádiz. La encomienda de la Junta era resolver los asuntos públicos inaplazables y organizar el primer Congreso, razón por la cual fue el primer órgano en expedir reglas para la operación del Congreso, lo cual se observa en el artículo 20 del Decreto de Convocatoria que estableció previsiones para la conformación de sus salas,²³ asimismo expidió un decreto para establecer medidas para abrir el Congreso

²⁰Ibidem, p. 38.

²¹Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz. Decreto CCXCIII de 4 de septiembre de 1813, en “Historia sumaria del Poder Legislativo en México”. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados. Serie I, Tomo I, Volumen I. México. 1997, p. 521.

²²Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, de 1821. En “Historia Sumaria del Poder Legislativo en México”. Instituto de Investigaciones Legislativas, p. 546.

²³Decreto de la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano del 17 de noviembre de 1821. Sobre convocatoria a Cortes. Decretos de 1821 a 1824. Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

el día 23 de septiembre.²⁴

Como consecuencia de los enfrentamientos entre Agustín de Iturbide y el Congreso, este último fue disuelto el 31 de octubre de 1822 y el 2 de noviembre de 1822, es instalada la Junta Nacional Instituyente que expidió su Reglamento para el Gobierno Interior el 21 de enero de 1823.²⁵ Sin embargo éste tuvo una breve aplicación en virtud de que el Congreso Constituyente fue restablecido el 29 de marzo de 1823, y posteriormente expidió su Reglamento Interior el 25 de abril de 1823.²⁶

Una vez promulgada la primera Constitución el 4 de octubre de 1824, el Congreso expide distintos decretos para reglamentar su funcionamiento y finalmente se expide el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, el 23 de diciembre de 1824, que fue el primero en el que se previó la estructura bicameral del Congreso.²⁷ Con la Constitución de 1857 se le da una nueva estructura al Congreso, reduciéndolo a una sola cámara lo que hizo necesaria una nueva reglamentación acorde con sus nuevas facultades por lo que el 4 de diciembre de 1857 se expide un nuevo Reglamento Interior del Congreso de la Unión. Posteriormente, el 20 de diciembre de 1897, se promulga el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, durante la dictadura del General Díaz.

Finalmente en marzo de 1934 se expide el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual fue objeto de diversas reformas²⁸ y sigue vigente no obstante que fue derogado parcialmente por la Ley Orgánica del Congreso General de 1979.²⁹

²⁴Decreto de la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano del 19 de febrero de 1822. Sobre medidas para abrir el Congreso. Decretos de 1821 a 1824.

²⁵Reglamento para el Gobierno Interior de la Junta Nacional Instituyente. Decreto 25 de la Junta del 21 de enero de 1823. Decretos de 1821 a 1824.

²⁶Reglamento Interior del Soberano Congreso Constituyente. 25 de abril de 1823. Legislación Mexicana. Expedida desde la Independencia de la República. Ordenada por los Licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Tomo I. Número de Disposición 327.

²⁷Legislación Mexicana. Expedida desde la Independencia de la República. Ordenada por los Licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Tomo I. Número de Disposición 448.

²⁸Reformado el 21 de noviembre de 1934, el 31 de diciembre de 1935, el 16 de octubre de 1937 (sin embargo esta reforma fue derogada por decreto del día 1 de noviembre de 1937); el 27 de enero de 1940; el 21 de diciembre de 1957; el 31 de diciembre de 1963; el 21 de octubre de 1966; el 20 de enero de 1975; el 11 de diciembre de 1975; y el 27 de noviembre de 1981.

²⁹El artículo 2º transitorio de la Ley Orgánica del 25 de mayo de 1979 preveía que mientras se expedían las disposiciones reglamentarias de esta ley y el Reglamento Interior y de Debates

Es de destacarse que las normas que rigen el debate y la mayoría de los procedimientos están vigentes en forma temporal desde hace más de 28 años, lo cual ha originado una serie de distorsiones, como es el caso de modificar el Reglamento mediante los llamados acuerdos parlamentarios -que en ocasiones han servido para regular y resolver algunas situaciones no previstas, pero que en otras han modificado radicalmente lo dispuesto por el Reglamento-, o aplicar reglas y procesos que ya no responden a las necesidades de un Congreso que actúa con mayor autonomía y con un alto grado de pluralidad en su conformación.

Como ya se ha mencionado la parte orgánica del Reglamento Interior, ha sido derogada, por lo que sólo la parte que rige el procedimiento legislativo y los trabajos del Pleno en general se sigue aplicando; sin embargo, ésta ya no responde a la nueva realidad política del país y a la actual conformación de las Cámaras, además de que no existe regulación para normar el trabajo en comisiones, lo cual constituye una seria deficiencia.

En distintas ocasiones se ha destacado la necesidad de que el Reglamento que actualmente rige el desarrollo de las sesiones y de todas las actividades del Pleno, sea reformado, en virtud de que con los cambios en la integración de las cámaras, y las nuevas circunstancias políticas y sociales, éstas se han convertido en asambleas plurales e independientes, en las que los debates pueden tornarse controvertidos, ásperos e intensos; y por tanto difíciles de dirigir. Asimismo, que el Reglamento Interior no cuente con mecanismos para evitar o en su caso corregir eventuales discrepancias que se presenten en los debates, puede traer como consecuencia la parálisis de la asamblea, debido a que fue concebido para un congreso que funcionaba con mayoría absoluta, por lo que no se previeron reglas que garantizaran que los trabajos se realizaran en forma expedita, ágil y eficaz.

c. Fundamento para que el Congreso expida su reglamento

La modificación del Reglamento Vigente presenta un importante grado de complejidad, ya que con la derogación de la fracción XXIII del artículo 73 constitucional que facultaba al Congreso para formar su Reglamento Interior, se originó un impedimento para que éste expida un reglamento que regule los debates y demás procedimientos internos, sin embargo, debe tomarse en cuenta que dos artículos de la Constitución prevén que se desahoguen trámites conforme a este ordenamiento, es el caso del segundo párrafo del serian aplicables en lo que no se oponga a la Ley las disposiciones del Reglamento de 1934.

artículo 71 de la Constitución que establece que las iniciativas presentadas por los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates. Asimismo el primer párrafo del artículo 72 prescribe que “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de algunas 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.” De acuerdo con los preceptos señalados, el Congreso cuenta con la facultad para expedir su reglamento de debates.

Sobre este tema Fernando Santaolalla señala que “Los Reglamentos parlamentarios traen causa de la Constitución. Están ordenados directamente a la norma fundamental, y ello aunque ésta no contase con una previsión expresa al respecto, como actualmente ocurre (art. 72.1 de la Constitución Española)”³⁰

La autonomía funcional del Parlamento a que hemos aludido, fue recogida en el texto del artículo 70 constitucional, que expresa en forma evidente la facultad que tiene el Congreso de regular lo relativo a su estructura y funcionamiento internos, sin injerencia de ninguno de los otros dos órganos en que se divide el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, permite concluir que en lo relativo a su estructura y funcionamiento internos el Congreso Mexicano es tan soberano como lo es cualquier otro Parlamento, por lo que tiene implícitas las facultades para expedir la regulación de su funcionamiento interno.

Debe tomarse en consideración que la reforma constitucional de 1977 determinó que la ley regulará no sólo la organización del Congreso sino también su funcionamiento; sin embargo en 1979, solo se expidió una ley que regulaba la organización interna de las Cámaras, algunos procedimientos para su instalación y la regulación básica para la Comisión Permanente. Por lo que es posible que la Ley Orgánica del Congreso regule también la materia procedimental y no un reglamento independiente de ésta.

d. La Ley Orgánica del Congreso general de los EUM

La Ley Orgánica del Congreso de 1979, constituyó una revolución normativa en materia parlamentaria en nuestro país, ya que en esta norma por primera vez se previeron regulaciones independientes para cada cámara, sin embargo sólo en materia orgánica, dejando pendiente la reformulación de las reglas que regularan los debates y la operación de los órganos funcionales.

³⁰SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., p. 36.

No obstante los avances que se presentaron con la Ley Orgánica, también se originó una polémica con respecto a si la norma que debía regular la vida interna del Congreso mexicano debía ser una ley.

Sobre el particular Jorge Gentile, señala que el Parlamento reglamenta su funcionamiento, organización y administración, y lo hace, según los casos, mediante leyes orgánicas o reglamentos del Congreso y agrega que “entre estos dos tipos de normas, no existe prelación jerárquica, sino una división horizontal, por las distintas materias que constituyen su objeto. Con respecto a la diferencia entre ley y reglamento comenta que ésta resulta de su propia naturaleza. La ley es la norma jurídica dictada por el Congreso de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución –aprobación, sanción y promulgación–, siendo obligatoria para todos aquellos que caen bajo su alcance, mientras que el reglamento es una resolución interna de las Cámaras.”³¹

Lo argumentado por el autor argentino puede ser aplicado en nuestro sistema, ya que si bien el Reglamento Interior es una norma de la misma jerarquía que la Ley Orgánica, éste sólo tiene alcances al interior del Congreso y en el caso de la Ley Orgánica -no obstante su naturaleza es la de un Reglamento Parlamentario- ésta puede tener alcances externos, ya que la Constitución le da el tratamiento de ley ordinaria -imprimiéndole algunas características peculiares para su formación- por lo que la vincula con el resto de los órganos del Estado.

La Ley Orgánica del Congreso actualmente es considerada la norma de mayor jerarquía en el ámbito del Poder Legislativo; sin embargo, no debemos perder de vista que el Reglamento para el Gobierno Interior de 1934, es una norma del mismo nivel jerárquico toda vez que se desprende directamente de la Constitución al igual que la Ley Orgánica. La supremacía de la Ley sobre el Reglamento realmente radica en que el Congreso carece de facultades para modificar este último, ya que la reforma constitucional de 1977 las suprimió y sólo se ha mantenido vigente a través de los regímenes transitorios previstos por las Leyes Orgánicas que han sido expedidas a raíz de esta reforma. En 1977 derivado de la iniciativa de la denominada “reforma política” presentada por el Presidente de la República, se facultó a las Cámaras para expedir su propia Ley Orgánica.³² Esta medida formaba parte de los planes de gobierno, consistentes en dar cabida a las fuerzas de oposición y

³¹GENTILE, Jorge, H., Op. cit., p. 20.

³²Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 6 de octubre de 1977.

permitir que todos los partidos tuvieran mayor representación en el Congreso, con lo que se retomó el proceso de fortalecimiento del Poder Legislativo que se inició con la introducción de los “diputados de partido”, mecanismo de representación que ya no respondía a las necesidades de representación que se habían generado en esa época, en la que se habían desarrollado diversas manifestaciones ideológicas.

La iniciativa proponía la modificación de la Constitución, a fin de facultar al Congreso para expedir la Ley que regularía su estructura y funcionamiento internos. Es de destacarse que, si bien el argumento en el que se sustentaba la propuesta señalaba las principales deficiencias del Reglamento y la conveniencia de un nuevo ordenamiento en virtud de una drástica modificación en la conformación de una de las Cámaras del Congreso, derivada de la propia reforma, éste resulta técnicamente deficiente.

Más de un año después de aprobada la reforma constitucional que facultó al Congreso para expedir la Ley que regulara su organización y funcionamiento, el 9 de mayo de 1979, durante la L Legislatura se presentó ante la Comisión Permanente la iniciativa para expedir la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual sería aprobada en pocas semanas el 25 de mayo de ese mismo año.³³

No obstante que la reforma constitucional facultó al Congreso para expedir “la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”, en la legislación propuesta en 1979, se establecieron reglas para la organización del Congreso, sin prácticamente incluir normas de funcionamiento interno y ninguna que regulara el desarrollo de los debates, lo que se justificó argumentando que éstas serían objeto de reglamentos independientes expedidos por cada Cámara, toda vez que se consideraba que las disposiciones sobre debates, discusiones y votaciones, constituían “regulaciones de carácter administrativo” que podrían ser el objeto de normas reglamentarias de la Ley Orgánica que cada Cámara podría expedir en lo individual,³⁴ argumento que es cuestionable en virtud de que el artículo 72 constitucional en su primer párrafo señala la obligación de observar el reglamento de debates “sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”, razón

³³Los antecedentes de la Ley Orgánica de 1979 son analizados específicamente en Cervantes Gómez, Juan Carlos, La Ley Orgánica del Congreso General, *Revista Quórum Legislativo* núm. 82, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, julio-septiembre de 2005, p. 11.

³⁴Exposición de motivos de la Ley Orgánica de 1979, Diario de los debates del 9 de mayo de 1979.

por la que las modalidades de los debates no pueden ser consideradas una cuestión menor o administrativa, adicionalmente de que con la supresión de la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución, se eliminó la facultad para formar el Reglamento Interior, por lo que las materias de este ordenamiento pasaron a ser parte de la ley que regularía la estructura y funcionamiento del Congreso en virtud de lo dispuesto por el artículo 70, por lo que es de considerarse que el Reglamento de Debates que menciona el artículo 72 pasó a ser la actual Ley Orgánica del Congreso.

No es posible dejar las materias señaladas por la Constitución como parte del Reglamento de Debates a una legislación reglamentaria de la Ley del Congreso, ya que ésta constituye en sí, el Reglamento del Congreso, entendiendo a éste, no como una norma de desarrollo de la Ley Orgánica, sino como un Reglamento Parlamentario, cuya jerarquía es la de una ley que reglamenta directamente el texto constitucional.

La primera Ley Orgánica del Congreso, fue reformada en 1981 y 1994, esta última modificación fue de gran importancia; sin embargo, este texto quedo rebasado ante las circunstancias que habría de enfrentar la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, las cuales obligarían a que en 1998 se propusiera una importante reforma que finalmente derivó en una nueva Ley Orgánica del Congreso.

En 1997 el Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados perdió la mayoría absoluta y con ello el control que por varias décadas había ejercido. Esta nueva integración de la Cámara de Diputados -en la que ningún grupo parlamentario contaba con mayoría absoluta-, planteó un escenario inédito en el que se presentó una serie de problemas para los cuales no existían mecanismos de solución en la Ley Orgánica. No obstante que al inicio de la LVII Legislatura, los problemas de operación de la Cámara de Diputados fueron resueltos mediante acuerdos parlamentarios -debido a la nueva correlación de fuerzas y la falta de previsiones para una asamblea sin mayoría absoluta- la operación y organización de la Cámara se tornó lenta y complicada a lo largo del primer año legislativo, lo que motivó que se presentaran distintas iniciativas con el fin de resolver la problemática de organización y funcionamiento.

Después de varios meses de acercamientos y discusiones al interior de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, el 13 de diciembre de 1998 fue presentado al Pleno un dictamen sobre las reformas propuestas a los títulos Primero y Segundo de la Ley Orgánica del Congreso.³⁵ El dictamen fue rechazado, no obstante éste constituyó un importante precedente para

³⁵Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 13 de diciembre de 1998.

la reforma de 1999.

Posteriormente al rechazo del primer dictamen acerca de modificaciones a la Ley Orgánica, se inició un amplio diálogo entre los grupos parlamentarios, el cual tuvo como materia la constitución de los órganos a partir del Pleno, así como los servicios de carácter técnico y administrativo indispensables para el cumplimiento de las labores de la Cámara. En la primera parte de la Legislatura, ya se habían presentado trece iniciativas para reformar, adicionar o derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso,³⁶ mismas que fueron consideradas para formular el dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias que presentó el 22 de junio de 1999, tras convocarse a un período extraordinario del Congreso.³⁷

Finalmente la nueva Ley Orgánica del Congreso fue aprobada y publicada el 3 de septiembre de 1999.

No obstante que la Ley orgánica regula el uso de la tribuna el día de la apertura del periodo de sesiones en el marco del informe de gobierno; la presentación y contestación del informe; la elección del Presidente interino; las sesiones constitutivas; el funcionamiento de la Mesa de Decanos; la elección de la Mesa Directiva; la toma de decisiones de las comisiones (artículo 45 numeral 7) y contiene reglas sobre la regulación del Congreso General y la Comisión Permanente, la mayor parte de las disposiciones que norman el funcionamiento de las Cámaras y el desarrollo de los debates se encuentra en el aún vigente Reglamento Interior y en el caso de la regulación funcional de las Comisiones ésta es prácticamente inexistente.

³⁶Las iniciativas presentadas en esa Legislatura en la Cámara de Diputados son: la del Dip. Américo A. Ramírez Rodríguez el 28 de abril de 1998; la presentada por los diputados Sergio César Jáuregui Robles y Pablo Gómez Álvarez, el 30 de abril de 1998, la de la Dip. Laura Itzel Castillo Juárez el 30 de abril de 1998; la de los diputados Margarita Pérez Gavilán Torres y Abelardo Perales Meléndez presentada el 29 de octubre de 1998; la del Dip. Juan José García de Alba Bustamante del 29 de octubre de 1998; la del Dip. Rubén Alfonso Fernández Aceves, del 19 de noviembre de 1998; la de la Dip. Sara Velásquez Sánchez del 12 de diciembre de 1998; la del Dip. Enrique Tito González Isunza del 14 de diciembre de 1998; la de la Dip. Gloria Lavara Mejía del 7 de abril de 1999; la del Dip. Jorge Alejandro Jiménez Taboada del 8 de abril de 1999; la del Dip. Sergio César Alejandro Jáuregui Robles del 22 de abril de 1999; la del Dip. Javier Corral Jurado del 30 de abril de 1999 y la presentada por el Dip. Rafael Ocegüera Ramos, el 26 de mayo de 1999.

³⁷El Congreso fue convocado al período extraordinario mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 1999, el cual tuvo verificativo del 31 de mayo al 31 de agosto de ese mismo año.

e. La Ley Orgánica como norma funcional

Como ya lo hemos mencionado, a pesar de que la Ley Orgánica del Congreso General fue concebida como un ordenamiento organizacional, esto no obsta para incluir en ella reglas procedimentales toda vez que el artículo 70 de la Constitución, menciona que el Congreso tiene facultad para expedir: "... la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos". Como se puede observar su materia no se limita a la organización, sino que incluye también el funcionamiento de las Cámaras. Razón por la cual no existe impedimento para adicionar reglas funcionales en este cuerpo normativo.

El anterior criterio puede ser útil para superar la controversia acerca de la facultad de las Cámaras para crear un reglamento en materia de funcionamiento del Congreso, lo que resulta una mejor alternativa que crear un reglamento de la misma jerarquía que la Ley Orgánica, opción que podría resolver el problema.

Por otra parte con respecto a expedir un reglamento derivado de la Ley Orgánica, esto supondría que estaría limitado a las materias incluidas en ésta, por lo que los debates, así como las votaciones no podrían formar parte de este ordenamiento, ya que como lo hemos mencionado, la Constitución dispone que sea el reglamento de debates –ahora Ley Orgánica- el que los regule, además de que no pueden considerarse estas materias como menores, ya que constituyen las normas de producción legislativa de nuestro país. Es por lo anterior que es conveniente considerar la posibilidad de incluir las normas funcionales básicas en la Ley Orgánica y a partir de ésta crear la reglamentación específica, la cual podría ser expedida en forma independiente por cada Cámara.

C. La legislación ordinaria

La legislación ordinaria constituye una fuente de Derecho Parlamentario, ya que si bien el Parlamento cuenta con autonomía de regulación en materia de organización y funcionamiento, ésta no puede extenderse a las materias, ya reguladas por las leyes ordinarias. Sobre este problema, Michela Manetti señala que el Reglamento (Parlamentario) aludiendo a la legislación de producción autónoma por las Cámaras "tiene como objeto exclusivo la disciplina de las relaciones entre sujetos político-parlamentarios, por lo que todas las relaciones que se refieran a otras materias, o referidas a terceros no son de su competencia, y encuentran su fundamento en las

leyes.”³⁸ Como puede observarse las materias normadas por el Parlamento, que no constituyen una función esencial de éste y que siguieron el procedimiento legislativo ordinario, no deben ser objeto de legislación parlamentaria especial. En los casos en que ya exista legislación general el Parlamento debe aplicarla limitándose a reglamentarla de ser necesario.

Diversas son las normas ordinarias que pueden impactar en el funcionamiento de las Cámaras, en especial en materia administrativa, tal es el caso de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que es uno de los más claros ejemplos de la legislación ordinaria que se aplican en el ámbito administrativo interno de la Cámara de Diputados. En esta materia, se puede observar claramente la limitación de la autonomía normativa del Congreso, ya que esta legislación eminentemente administrativa se aplica al interior de la Cámara de Diputados, en virtud de lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución reformado en noviembre de 2007 y el artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que señala que:

En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;

Con lo que se establece la obligación de aplicar la legislación Federal al interior de la Cámara. Este mecanismo legal se utiliza también en materia de transparencia y acceso a la información, en virtud de lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que dispone que :

El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación...en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

Como se desprende del anterior precepto, la legislación administrativa

³⁸MANETTI, Michela “La legittimazione del diritto parlamentare” Giufre Editore, 1990, p.145, citada por Elviro Aranda Álvarez, en “*Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*”. p. 90.

en materia de transparencia debe ser aplicada al interior de la Cámara de Diputados.

El anterior mecanismo, debiera extenderse al resto de las materias administrativas relacionadas con la operación y funcionamiento de la Cámara de Diputados, y que ya se encuentran reguladas por la legislación ordinaria.

D. Los acuerdos parlamentarios

Los acuerdos parlamentarios son resoluciones dictadas por los plenos de cada Cámara, éstos pueden dividirse para su estudio en acuerdos parlamentarios declarativos y normativos; los primeros constituyen una declaración política, no vinculante de la Cámara en su conjunto, dirigida a un órgano federal, estatal o municipal, o incluso un gobierno extranjero. Un ejemplo de esto es: *el Acuerdo por el cual la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión condena la violación del territorio mexicano por parte del personal que está edificando la valla metálica entre las ciudades de Douglas, Arizona, y Agua Prieta, Sonora*. Este tipo de acuerdos no constituyen una fuente de Derecho Parlamentario

Para efecto de nuestro trabajo los acuerdos que analizaremos son lo que forman parte de las fuentes del Derecho Parlamentario, a los que denominaremos acuerdos parlamentarios normativos, que a su vez podemos dividir en funcionales y organizativos. Un ejemplo de los primeros lo constituye el: *Acuerdo parlamentario relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación*, y en el segundo caso un ejemplo es el: *Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, por el que se crea la Comisión Especial de Ganadería*.

Los acuerdos parlamentarios normativos son disposiciones unicamerales que desarrollan o interpretan las normas del Reglamento y de la Ley Orgánica, en virtud de que éstas son de mayor jerarquía, al ser expedidas por el Congreso en su conjunto. El fundamento para expedir estos acuerdos lo encontramos en la fracción I del artículo 77 constitucional que faculta a las Cámaras en lo individual para dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

Este tipo de normas comenzó a utilizarse con mayor frecuencia y alcances en 1997, año en que a falta de mecanismos en la Ley Orgánica para resolver los problemas derivados de la conformación de la LVII Legislatura, fue necesario la aprobación de acuerdos parlamentarios para superarlos, estos acuerdos

modificaban indirecta pero radicalmente las disposiciones de la Ley Orgánica, no obstante constituían la única alternativa viable. Esta salida se empleó ante la imposibilidad de constituir la Gran Comisión que preveía la Ley, por lo que mediante un acuerdo parlamentario, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, creada en la LV Legislatura, se erigió como órgano máximo de gobierno de la Cámara de Diputados.³⁹

En el caso del Reglamento Interior, fue en la LVII Legislatura cuando se crean los primeros acuerdos que afectarían las normas de funcionamiento,⁴⁰ ya que al perder el grupo hegemónico por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, se presentaron dificultades en el desarrollo de los debates, la integración del orden del día y las votaciones. Por esta razón la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), propuso la aprobación de un acuerdo parlamentario, mediante el cual fuera posible dinamizar las actividades legislativas. Como puede observarse el acuerdo surgió de la urgente necesidad de modificar en ese momento las reglas de funcionamiento del Pleno, ya que con la nueva conformación esto se había complicado, razón por la cual los cambios eran apremiantes. Esta medida se planteó como transitoria en tanto se realizaban las modificaciones a la Ley Orgánica y al Reglamento, sin embargo en 1999 se expidió la Ley Orgánica, sin resolver el problema de la legislación funcional contenida en el Reglamento Interior, misma que a la fecha no ha sido objeto de modificación alguna; por el contrario, el mecanismo de los acuerdos parlamentarios se ha establecido como una práctica reiterada.

Las disposiciones contenidas en el Acuerdo que regulaban las facultades que se atribuyeron a la CRICP, pasaron a la Ley Orgánica en 1999 como facultades de la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, así como las que tenían que ver con los nuevos servicios de información y la memoria documental.

Una vez aprobadas las reglas mínimas para la operación del Pleno, el 2 de diciembre se presentó un acuerdo para regular las reuniones de las comisiones y comités el cual fue aprobado en la misma sesión.

Estas disposiciones regulaban el sistema de comisiones en lo concerniente a sus: Juntas directivas, reuniones, y atribuciones. En lo que respecta a esta última parte varios de los preceptos fueron recogidos por la Ley Orgánica de 1999.

³⁹ Acuerdo parlamentario del 4 de septiembre de 1997. Diario de los Debates de esa fecha.

⁴⁰ Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados. Aprobado en la sesión efectuada el día 6 de noviembre de 1997. Diario de los debates de la misma fecha.

Como puede observarse los acuerdos parlamentarios no sólo obedecen a la necesidad de crear una legislación especial para cada cámara -que se responda con sus necesidades-, sino que también flexibilizan la aprobación de la reglas de funcionamiento de las asambleas, ya que permiten que una sola modifique sus reglas sin la intervención de la otra.

Como podemos observar en la formación de los acuerdos parlamentarios se han aplicado los principios inspiradores del Derecho Parlamentario que son la flexibilidad y la discontinuidad. El primero que se manifiesta en la forma de producción del Derecho Parlamentario, mientras que el segundo se caracteriza por considerar a esta rama del derecho como un conjunto de reglas que se dan los parlamentarios al inicio de la legislatura, que en coherencia con la concepción contractualista, no puede vincular más que a la partes contratantes, dejando en completa libertad a las asambleas venideras para que sean ellas mismas las que se regulen.⁴¹

Desde la implementación de los acuerdos parlamentarios como normas funcionales de la Cámara de Diputados, éstos han sido retomados por las legislaturas posteriores las cuales los han ratificado o bien modificado su contenido. En lo anterior vemos aplicado el principio de discontinuidad, no obstante las normas son prácticamente las mismas. Es el caso del Acuerdo parlamentario, relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación, que es prácticamente el mismo texto que el de la anterior legislatura.

No obstante que los acuerdos parlamentarios permiten flexibilizar la creación de normas que regulan el funcionamiento del Congreso -lo que atiende la necesidad de generar reglas que dinamicen los debates- pueden producir algunas contradicciones con el Reglamento Interior, aún vigente, y con el propio texto constitucional, lo cual deja en evidencia la necesidad de una nueva reglamentación funcional a la que se incorpore esta característica.

Se debe reconocer que los acuerdos fueron de gran utilidad en los momentos en que la falta de una regulación funcional adecuada amenazaba con paralizar los trabajos de la Cámara de Diputados y con esto del Congreso en su conjunto; sin embargo, debemos recordar que esas mediadas, si bien fueron planteadas como urgentes también lo fueron como transitorias, razón por la cual es necesario dotar a las Cámaras en su conjunto de una nueva regulación funcional acorde con las necesidades actuales.

⁴¹ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, Op. cit., p. 69.

E. Los Estatutos Internos

Los estatutos internos son normas unicamerales de organización que reglamentan las disposiciones en materia estructural de la Ley Orgánica. Su fundamento lo ubicamos en la fracción III del artículo 77 constitucional que dispone que: *Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra: III Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.*

El texto constitucional hace referencia a los empleados de la secretaría, es decir, a toda la estructura burocrática que se organiza al interior de cada Cámara, por lo que el reglamento de la secretaría a que hace alusión este artículo es tanto el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 2000, como el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre del mismo año.

F. Los Precedentes

Los precedentes son resoluciones que resuelven caso a caso los problemas que se presentan en el desarrollo de las sesiones sin llegar a tener alcance general, y carecen por ello de valor normativo. No obstante, pueden servir de base para el surgimiento de verdaderas disposiciones generales.

Los precedentes se forman -siguiendo lo señalado por Alonso de Antonio- generalmente en el curso de los debates y son competencia de los Presidentes de las Cámaras, los cuales no se incorporan formalmente al texto del Reglamento pero sí se publican en los Boletines Oficiales y se añaden como anexos.⁴² Sobre este particular Fernando Santaolalla señala que como manifestación natural de su función directiva los Presidentes interpretan los reglamentos, lo que les capacita para resolver las dudas que por oscuridad o insuficiencia normativa pueden presentarse durante las deliberaciones y trabajos parlamentarios.⁴³

Francisco Berlín señala que los efectos del precedente son sensibles dentro del Parlamento, ya que sus órganos rectores los toman en consideración para

⁴²ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Op. cit. p. 29.

⁴³SANTAOLALLA, FERNANDO, Op. cit., p. 49

resolver situaciones específicas similares a alguna que ya fue resuelta.⁴⁴

En nuestro sistema parlamentario, si bien no se prevé una compilación de los precedentes constituidos por las resoluciones del Presidente de la Mesa Directiva, los trámites que éste dicta interpretado la legislación parlamentaria a falta de una norma aplicable exactamente al caso concreto, son invocados por los legisladores cuando se presenta una controversia sobre algún trámite que se ordena en las sesión, o bien cuando se presenta una propuesta de modificación de las normas funcionales del Congreso.

Finalmente se debe destacar la necesidad de recopilar y sistematizar las resoluciones que constituyen precedentes, ya que al no guardar registro de los mismos, un trámite similar puede ser resuelto en diversas formas aun en la misma legislatura.

G. El Derecho Parlamentario comparado

Una fuente del Derecho Parlamentario que reviste gran importancia es el Derecho Parlamentario comparado, ya que si bien gran parte de las figuras jurídicas en general que rigen en el mundo se inspiran en diseños tomados de otros Estados, en el Derecho Parlamentario esta influencia es todavía más marcada.

Sobre este particular Vincenzo Miceli opina que el Derecho Parlamentario de otros Estados debe ser considerado una fuente indirecta del Derecho Parlamentario italiano.⁴⁵ Opinión que destaca la importancia de los sistemas Parlamentarios comparados, mismos que pueden ser tomados como referencias de un Estado a otro.

Francisco Berlín también refiere al Derecho Parlamentario comparado como una fuente importante del Derecho Parlamentario y agrega que es común para el estudio de cualquier disciplina remitirse a las normas jurídicas de otras naciones para recoger principios, sistemas u órganos para aplicarlos en otra nación atendiendo a sus particularidades.⁴⁶

Es de destacarse que si un país ha captado el modelo parlamentario de otro y le ha impreso características similares puede presumirse que las soluciones sean también similares.

⁴⁴BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Op. cit., p 88

⁴⁵MICELI VICENIO, Principi di Diritto Parlamentare Edit Societa Editrice Libreria, Milan, 1910, p. 2. citado por Elviro Aranda Álvarez, Op. cit., p 69.

⁴⁶BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Op. cit., p. 94.

Algunas opiniones señalan que el Derecho Parlamentario está formado en gran parte por principios universales o la suma de reglas técnico-jurídicas universalizables.⁴⁷ Si consideramos al Derecho Parlamentario como meras reglas técnicas, éstas pueden ser tomadas como universales por lo que se constituirían en un instrumento que puede utilizar cualquier colegio o asamblea, ya que su finalidad no será otra que asegurar un eficiente desarrollo de sus trabajos de la forma más libre que sea posible. No obstante, como ya ha sido comentado el Derecho Parlamentario reviste características muy complejas y su desarrollo va de la mano de las circunstancias políticas de cada Estado, razón por la cual, si bien los sistemas parlamentarios de otros países constituyen importantes referentes en la formación y evolución del Derecho Parlamentario nacional, sólo es posible aplicar la característica de universalidad a algunos de sus principios.

II. Autonomía parlamentaria

De acuerdo con Karl Loewenstein, la autonomía del Parlamento consiste en que la asamblea debe estar organizada y operar de tal manera que pueda llevar a cabo su tarea sin la presión exterior o la intervención de otros detentadores del poder o de fuerzas extraconstitucionales. “La autonomía funcional se concreta en el principio de *self-government* (autogobierno) interno: el Parlamento puede ordenar y gestionar, propia e ilimitadamente, sus cuestiones internas,” las reglas y técnicas necesarias para su realización quedan fijadas generalmente en el reglamento parlamentario.”⁴⁸

Como se desprende del anterior comentario, la autonomía del Parlamento es una de sus características esenciales, ya que se ha considerado que como representantes directos de la voluntad popular que comprende a todas las expresiones políticas su organización y funcionamiento debe darse en el marco de la más absoluta libertad. No obstante la autonomía se ha ido adaptado a los nuevos requerimientos de los sistemas constitucionales, con lo que ha pasado de ser ilimitada a aceptar controles de constitucionalidad.

1. Surgimiento en Inglaterra

El Parlamento surge como poder en Inglaterra derivado de la larga lucha

⁴⁷ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, Op. cit., p. 69.

⁴⁸LOEWENSTEIN, Kart, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1983, p. 242.

que sostiene contra la monarquía para arrebatarle poco a poco todos los poderes al rey, con el fin de que sean asumidos por el Parlamento hasta adquirir su plena soberanía. El principal referente en cuanto a la consagración del Parlamento como centro del poder político es la “*Glorious Revolution*” de 1689, tomando en cuenta desde luego que en esa época el Parlamento era la reunión del Monarca con los Lores y los Comunes. Derivado de este movimiento se expide el acta de derechos (*BILL of rights*) que establece que los órganos legislativos tienen plena autonomía para regular su organización y procedimientos interiores. Apoyado en este principio, el Parlamento Británico desarrolló un derecho propio de cuya aplicación sólo las cámaras podrían conocer.

El artículo 9 del *Bill of Rights* señala que “*la libertad de palabra y de debate o de procedimientos en el Parlamento no debe ser denunciada o puesta en cuestión en ninguna Corte o lugar fuera del Parlamento*”⁴⁹

En este contexto surge el Derecho Parlamentario como la técnica de libertad del Parlamento, concepción anterior al Derecho Constitucional moderno,⁵⁰ el cual de acuerdo con Silvano Tosi, nace como una ciencia empírica más bien como una técnica: la técnica de la Libertad.⁵¹ A partir de este momento las teorías clásicas del Derecho Parlamentario, pusieron todo su empeño en la consecución y mantenimiento de la independencia parlamentaria, en cuanto un valor fundamental que era necesario preservar. Las teorías clásicas se gestaron en el contexto de un Parlamento que tenía que protegerse de las constantes agresiones de los poderes tradicionales, para lo cual la mejor medida fue declarar la soberanía de las Cámaras, lo que garantizaría su independencia funcional.

La forma de organización del Parlamento inglés, pasó al Derecho continental europeo, a través de los sistemas francés y alemán, que lo asimilaron, desarrollando sus propias teorías sobre la autonomía parlamentaria.

2. Sistema francés

En la Asamblea Nacional Constituyente los primeros debates que se

⁴⁹Bill of Rights de 1689. The Avalon Project at Yale Law School. En www.yale.edu/lawweb/avalon/

⁵⁰FERNÁNDEZ MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, prólogo del libro de Ignacio Torres Muro, *Los Órganos de Gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados. Monografías II. Madrid. 1987, p. 30.

⁵¹TOSI, Silvano *Derecho Parlamentario*, Cámara de Diputados–Miguel Ángel Porrúa, México, 1996 p. 11.

presentaron tuvieron como materia la necesidad de crear un reglamento de policía interior que asegurase el buen funcionamiento de la Asamblea en las tumultuosas sesiones que se avecinaban, debates de los que surgió un reglamento provisional, el 7 de junio de 1789, que fue sustituido por el del 29 de julio del mismo año. Esta norma se ocupó de establecer órganos de dirección de la Cámara, de reconocer sus funciones, de la ordenación de los debates y de regular el uso de la palabra, así como de la ordenación de los trabajos y los medios para su difusión, normas que tenían una clara influencia inglesa.⁵²

En modelo francés el Parlamento es el centro del sistema de gobierno. La organización y funcionamiento de la Asamblea Nacional que surge de la Constitución de 1791, va a consolidar la independencia del Poder Legislativo con las características del nuevo sistema.

En el nuevo sistema la defensa del Parlamento frente a los jueces, que formaban parte de la clase social derrotada por la Revolución, precursores de las acciones involucionistas en su intento por recuperar el poder fue determinante. Con esta Constitución, el Parlamento se transformó en el único depositario de la soberanía nacional, en cuanto órgano representativo capaz de materializar con sus decisiones la *volonté général*.

La autonomía de organización y funcionamiento en el modelo francés es ilimitada, debido principalmente a que se erige como el ilimitado controlador del Estado -que requería la más absoluta libertad en la construcción de sus decisiones- sin dar cabida a medio alguno de revisión de sus decisiones, lo que se fundaba en el hecho de ser el representante directo del pueblo.

3. Sistema alemán. La teoría de los “*Interna corporis acta*”

La teoría constitucional alemana del siglo XIX es totalmente distinta a la francesa, para el Derecho alemán, el Parlamento es un órgano más del Estado. No obstante, autores como Gneist van a generar una de las construcciones teóricas más importantes sobre la independencia del Parlamento, la teoría de los “*Interna corporis acta*”; esta teoría es una de las construcciones dogmáticas más acabadas de las que se han elaborado para garantizar la independencia de las Cámaras en el ejercicio de sus funciones.⁵³

⁵²ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, Op. cit., pp. 48-49.

⁵³MANZELLA, Andrea. *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. LIII Legislatura, 1987, p. 228; TOSI, Silvano. Op. cit., p. 80.

Sus antecedentes los encontramos en el Derecho Parlamentario inglés, en el concepto de los *interna proceedings*, que es la facultad de que gozan cada una de la Cámaras del Parlamento inglés para conocer de los actos que se desarrollan en su interior. Éstos constituían privilegios parlamentarios tendentes a asegurar el correcto ejercicio de sus principales funciones, legislativas y de control político.

La concepción tradicional de los *interna corporis* se refiere, por un lado, a la libertad en la ordenación de los temas de discusión, al modo de dirigir esas discusiones, así como al procedimiento de deliberación; por otro, a la competencia exclusiva en la facultad de elaborar los “códigos” de procedimiento, y lo que es más importante, la facultad de valorar discrecionalmente sobre el modo de aplicar la disciplina parlamentaria e interpretar y modificar sus preceptos.⁵⁴ En síntesis, la pretensión consiste en que aquellas materias que comienzan y concluyen en la Cámara, no estén sometidas a ningún control externo.

Los *interna corporis* en su concepción amplia parten de la teoría clásica de garantizar la independencia del Parlamento y los parlamentarios, en el ejercicio de sus funciones institucionales frente a los demás poderes públicos.

De la teoría de los *interna corporis acta*, deriva la doctrina de los *interna corporis norma* a que alude Fernando Santaolalla que señala que: “los reglamentos parlamentarios constituyen una manifestación del poder de normación autónoma de determinados órganos constitucionales”... “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”.⁵⁵ Como puede observarse esta teoría permitió el fortalecimiento de las garantías parlamentarias con lo que se crearon facultades tan importantes para las Cámaras como el hecho de poder decidir soberanamente sobre la aplicación e interpretación de las normas internas. Facultad que se encuentra prevista en forma expresa en nuestras normas parlamentarias –aunque en forma más restringida- en el inciso b) del artículo 20 de la Ley Orgánica de nuestro Congreso, que regula las atribuciones de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y en forma implícita en los artículo 23 inciso f) y 67

⁵⁴ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, Op. cit., p 55.

⁵⁵ SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., pp. 40 y 41.

inciso b) de la misma Ley, que facultan a los presidentes de las dos Cámaras para determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a su respectiva Asamblea, determinación que en ocasiones requiere de interpretación.

Con respecto a la facultad de interpretación autónoma debe señalarse que es objeto de polémica, ya que se considera vulnera el principio de Estado de Derecho, al eliminar el control jurisdiccional sobre las decisiones del Parlamento. Con lo que las Cámaras se colocan por encima del principio que establece el sometimiento de todos los poderes públicos a las leyes, y bajo el control de los jueces. Con respecto a esto es necesario comentar que si bien a nivel comparado, los controles jurisdiccionales comienzan aplicarse a las resoluciones internas del Parlamento, las relacionadas con cuestiones esenciales, aun escapan a éstos. Es por lo anterior, que resulta evidente la necesidad de replantear la concepción de la autonomía parlamentaria, para adecuarla a las circunstancias políticas y sociales actuales.

4. Nueva Concepción

Siguiendo a Fernández Miranda, el Derecho Parlamentario tiene que ser, también, una técnica de libertad en el Parlamento e incluso frente al propio Parlamento.⁵⁶ Es decir, el Derecho de Parlamentario debe ordenar la vida de las Cámaras, velando por la autonomía y buen funcionamiento, pero respetando los preceptos constitucionales que son el fundamento de todo el sistema.

Actualmente, el Poder Judicial ha asumido un papel determinante en los regímenes constitucionales⁵⁷ replanteando el papel del resto de los órganos del Estado, y particularmente el de las Cámaras, que hoy están directamente vinculadas al ordenamiento jurídico, no obstante que cuentan con autonomía organizativa, que se expresa en la autonomía de reglamentación, presupuestaria, disciplinaria y de condiciones de su personal.

Esta es una nueva concepción de los Parlamentos, que a diferencia de la clásica -en la que se autolegitimaban por su relación directa con la sociedad-, los incorpora al Estado por el Derecho. Es decir, sus decisiones entran en el ámbito de lo revisable, como las de cualquier otro órgano del Estado.

⁵⁶FERNÁNDEZ MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, Op cit. p. 30.

⁵⁷FERRAJOLI, Luigi, “El papel de la Función Judicial”, en Ferrajoli, Luigi, y Atienza, Manuel *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, pp. 89-90.

A partir de este momento se tiene que dejar de hablar de independencia parlamentaria y comenzar a hacerlo de autonomía orgánico funcional de las Cámaras.⁵⁸

5. Autonomía en el Congreso mexicano

En nuestro país la autonomía para expedir la reglamentación de los órganos encargados de ejercer la función legislativa fue reconocida desde la Constitución de Cádiz, que señalaba en su artículo 127 que: “En las discusiones de las Cortes, y en todo lo demás que pertenezca a su gobierno interior, se observara el reglamento que se forme, por estas Cortes generales y extraordinarias, sin perjuicio de las reformas que las sucesivas tuvieran por conveniente hacer en él.” Este texto influyó en la redacción del artículo 34 de la Constitución de 1824, en el que se señalaba que “Cada cámara en sus juntas preparatorias y en todo lo que pertenezca a su gobierno interior, observará el reglamento que formará el actual Congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se podrán hacer en él, si ambas cámaras lo estimaren conveniente.” Posteriormente en la Constitución de 1857 el artículo 72, fracción XXVIII, facultaba al Congreso: “Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes, y corregir las faltas u omisiones de los presentes.” Este precepto pasó íntegro al texto original de la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución de 1917.

Con la reforma de 1977, se suprimió esta fracción y se adicionó un segundo párrafo al artículo 70, para que el ordenamiento que regulaba al Congreso pasara de ser un reglamento a una ley. Con esta reforma quedó garantizada la autonomía funcional y de organización de nuestro Congreso, al facultarlo para “expedir la ley que regulará su estructura y funcionamientos internos”. En el texto del artículo constitucional quedó plasmado, el principio de autonomía parlamentaria derivado de la doctrina, que busca preservar la garantía de división de poderes, y la garantía del mejor funcionamiento de las cámaras, autonomía que era considerada por las doctrinas clásicas del Derecho Parlamentario -que señalaban a esta materia como una técnica de la libertad del Parlamento- impenetrable por el resto de los órganos del Estado, razón por la cual las Cámaras gozaban de la más amplia libertad para autorregularse, ajena a cualquier control jurisdiccional de la constitucionalidad.

⁵⁸PUNSET BLANCO, R., citado pro Aranda Álvarez, Elviro, Op. cit., en p. 32.

Francisco Javier Blanco Herranz, señala que la autonomía organizativa y de funcionamiento interno de las Asambleas parlamentarias es un principio y una constante histórica, que en el momento actual lejos de atenuarse o debilitarse presenta un horizonte de mayor intensificación y desarrollo en los Parlamentos de prácticamente todo el mundo.⁵⁹ Esta autonomía parlamentaria, se expresa de varias formas y en distintas materias en las Cámaras y tiene en la vertiente tanto organizativa como presupuestaria su expresión más característica.

No obstante, las amplias facultades del Congreso mexicano para autorregularse, debido a la situación política que imperó en el país hasta 1997, el ejercicio de éstas fue prácticamente inexistente, sólo las normas en materia de organización tuvieron avances importantes –ejemplo de esto son las Leyes Orgánicas de 1979 y 1999-, dejando a la parte funcional en materia legislativa -en la cual incluimos las materias de control, jurisdiccional, administrativa, etc.- sin modificaciones significativas. En lo referente a la regulación administrativa autónoma de las Cámaras -particularmente la de Diputados- se aprecia que a partir de la anterior Legislatura, ésta ha proliferado enormemente, al grado de que existe un importante acervo de normas en esta materia, mismas que en ocasiones presentan contradicciones con la legislación general, ya que la materia de algunas de estas normas es facultad del Congreso –siguiendo el procedimiento legislativo- y no una facultad unicameral autónoma.

Con respecto a este problema, Michela Manetti señala que el Reglamento (Parlamentario) aludiendo a la legislación de producción autónoma por las Cámaras “tiene como objeto exclusivo la disciplina de las relaciones entre sujetos político-parlamentarios, por lo que todas las relaciones que se refieran a otras materias, o referidas a terceros no son de su competencia, y encuentran su fundamento en las leyes.”⁶⁰

Como puede observarse, existe un importante atraso en materia de regulación tanto en el ámbito de lo parlamentario como en lo administrativo, materias que deben ser reguladas a la brevedad, a la luz de un nuevo modelo de autonomía parlamentaria, a fin de garantizar el buen funcionamiento de

⁵⁹BLANCO HERRANZ, Francisco Javier, “Modernización de los Parlamentos: Nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento”. En *El Parlamento del siglo XIX*, Aelpa, Madrid, 2002, p. 158.

⁶⁰MANETTI, Michela “La legittimazione del diritto parlamentare” Giufre Editore, 1990, p.145, citada por Elviro Aranda Álvarez, en “*Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*”. p. 90.

nuestro Congreso y el cumplimiento irrestricto del principio de legalidad.

III. Funcionamiento del Congreso.

El funcionamiento del Congreso o Parlamento es uno de los dos temas fundamentales del Derecho Parlamentario, en el cual la autonomía reglamentaria tiene un papel determinante, razón por la que la transformación de este concepto ha marcado la pauta en la evolución de las normas de funcionamiento.

En lo que respecta a las normas que regulan el funcionamiento de nuestro Congreso, éstas están marcadas por una escasa evolución, ya que desde 1934 año en que se expidió el Reglamento Interior del Congreso, prácticamente no se han presentado cambios significativos, salvo en el caso de la LVII Legislatura, en que las particulares circunstancias políticas que enfrentó marcaron la irrupción de los Acuerdos Parlamentarios como forma de reglamentación del funcionamiento de las Cámaras.

1. Principios generales

Entre los principios generales que rigen el funcionamiento del Congreso, encontramos desde luego el de autonomía, el cual ya ha sido analizado; así mismo podemos ubicar el de oralidad, publicidad, predominio de la actividad colegiada, predominio de las mayorías y finalmente el de respeto de las minorías.⁶¹

- La oralidad es un aspecto de suma importancia en el funcionamiento del Congreso, ya que sus tareas esenciales deben desarrollarse en forma oral. No obstante, es necesario contar con documentos escritos en los que se plasmen los detalles de los actos que se celebran y que permitan preservarlos. Este principio es esencial para las asambleas, ya que éstas surgen como órganos en los que se confrontan ideas y la forma más democrática de hacerlo es la oral. El principio de oralidad es recogido por nuestra legislación parlamentaria, que dicta normas básicas para que el debate se lleve a cabo en forma ordenada.
- El principio de publicidad es determinante en el funcionamiento del Parlamento, en virtud de que las asambleas son sitios de diálogo y de debate en lo que se busca la verdad, verdad que para el pensamiento

⁶¹Cfr. ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Op. cit., pp. 157-160.

liberal es una y se encuentra en la naturaleza de las cosas, por lo que basta propiciar las condiciones que faciliten la libre discusión de los asuntos para que ésta surja. Por eso, el derecho a la libre expresión de las ideas, que los primeros revolucionarios consideraron el más preciado tesoro del hombre y el principio de publicidad forman parte sustancial del ideario liberal.⁶² Actualmente, a la aplicación de este principio no se sustrae ningún órgano público, debido a que se encuentra plasmado en la Constitución, en su artículo 6°, que impone al Estado la obligación de informar, que es reglamentada en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que es reglamentada en el caso de la Cámara de Diputados por el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados.

De acuerdo con Guiseppe De Vergotinni, el trabajo parlamentario se desarrolla siguiendo el principio de publicidad, de tal forma que puedan difundirse las diversas relaciones de los debates, nivel de difusión que es menos amplio en el ámbito de las comisiones.⁶³ En lo que respecta a la publicidad de los trabajos de las comisiones sobre esto actualmente existe gran polémica,⁶⁴ la cual se inclina por imprimir la máxima apertura a las sesiones de estos órganos colegiados.

La publicidad asegura la posibilidad de conocer el contenido exacto de la actividad parlamentaria. La publicidad es garantizada por las normas parlamentarias, a través de instrumentos como las gacetas, los diarios de debates, la publicación de las actas, así como el acceso de los medios de comunicación y el público en general a las sesiones del Pleno y a las reuniones de algunos órganos de las Cámaras. No obstante, a decir de Francesc Pau i Vall, los medios de publicidad del Parlamento, “se han desvelado como marcadamente insuficientes para que los ciudadanos tengan una información cabal de la actividad parlamentaria,” sobre esto

⁶²TERRÓN MOTERO, Javier, Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo, en Pau i Vall, Francesc (comp), *Temas y problemas del Parlamento contemporáneo*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

⁶³DE VERGOTTINI, Guiseppe, *Derecho constitucional comparado*, UNAM, México, 2004, p. 420.

⁶⁴Sobre el particular consultar a WILLSON, Woodrow, *El Gobierno Congresional, Régimen Político de los Estados Unidos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 48. JEFFERSON, Thomás. *Manual del Derecho Parlamentario*, Edición Facsimilar realizada por la Coordinación del Sector Popular del Grupo Parlamentario del PRI. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. México, 2002, SANTAOLALLA, Fernando. Op. cit., p. 184, TOSI, Silvano, Op. cit. p. 143.

señala que las normas parlamentarias, privilegian la publicidad pasiva, constituida precisamente por los medios de que dispone el Parlamento para dar a conocer su actividad, -la cual presenta serías limitaciones para cumplir con su cometido, ya que debe existir interés del receptor por conocerla, lo que derivará en la actividad de éste para obtenerla- dejando de lado la publicidad activa o *publificación*, que es aquella actividad tendiente a dar a conocer los trabajos del Parlamento, sin que el receptor realice mayor actividad para ello. La *publificación* prácticamente está en poder de los medios de comunicación, lo que resulta inconveniente, debido a que no es neutra, en virtud de que los trasmisores seleccionan la parte que consideran significativa y añaden a la información su propia valoración, la cual puede coincidir o no con quien genera la información.⁶⁵ Como vemos, si bien todos los principios que rigen al actividad del Parlamento requieren adecuarse, en materia de publicidad es necesario una adecuación urgente, que permita que los trabajos de las Cámaras sean difundidos por ellas mismas y no necesariamente a través de los medios de comunicación, a los que en muchas ocasiones se traslada el debate de los asuntos públicos, suplantando al Parlamento en una de sus principales funciones, el control.

- El predominio de la acción colegiada es evidente en ejercicio de las funciones del Parlamento. Sobre este principio comenta Antonio Alonso que la labor de conjunto de las Cámaras expresada a través de los grupos parlamentarios, diluye la actuación individual de cada parlamentario. La colegiación de las decisiones, está estrechamente vinculada al principio de mayoría, el cual si bien rige el funcionamiento de las cámaras. El principio de colegiación lo vemos aplicado en prácticamente todos los órganos de las Cámaras, ya sean funcionales, de dirección o de administración en donde los órganos unipersonales son la excepción. Estos pequeños colegios conservan en su composición, la misma proporción que el Pleno, lo que varía son los mecanismos para la toma de decisión, no obstante que éstos siempre tienen como referente, la preservación de la voluntad de la mayoría.
- Con respecto al principio de mayoría Francesc Pau i Vall comenta que “el Parlamento es un órgano colegiado que adopta sus acuerdos por mayoría

⁶⁵PAU I VALL, Francesc, “Una reflexión sobre el estado del Parlamento y su potenciación” en Pau i Vall, Francesc (comp), *Temas y problemas del Parlamento contemporáneo*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, pp. 229-230.

de votos, entendiéndose que la voluntad del Parlamento es la voluntad de la mayoría parlamentaria.”⁶⁶ En este cometario se aprecia la existencia de la ficción de la representación de la minoría por la mayoría, y de que la voluntad de la mayoría es la voluntad colectiva señalada por Hans Kelsen,⁶⁷ ficción que está muy alejada de la realidad. No obstante de acuerdo con Rosa María Fernández, este principio puede erigirse como una fórmula para resolver aquellas situaciones en las que es necesario obtener una voluntad jurídica única a partir de una división real de voluntades.⁶⁸

Es posible ubicar su antecedente en el pensamiento de Jeremy Bentham, quien en su obra *“Introducción a los principios de moral y legislación”*, publicada en 1780 propone como objetivo de la actividad política la consecución de “la mayor felicidad para el mayor número de personas,” pensamiento base del utilitarismo que serviría para legitimar acciones excesivamente injustas de la mayoría en contra de las minorías. No obstante este principio ha ido evolucionado para hacerlo concordante con los derechos de las minorías, es así que en su análisis resulta de suma importancia retomar lo señalado por Kelsen, quien considera a este principio “muy adecuado para evitar la hegemonía de una clase, siendo característico que en la práctica resulte conciliable con los derechos de las minorías.”⁶⁹ En esta etapa es clara la influencia de las minorías en la construcción de acuerdos, ya que comienzan a disponerse los mecanismos para garantizar que las minorías sean escuchadas a fin de influir en las decisiones. Actualmente voces como la de Luigi Ferrajoli señalan que existen dos clases de normas con respecto a la producción jurídica las formales que condicionan la vigencia y las sustanciales que condicionan la validez; las primeras, disciplinan la forma de las decisiones asegurando la expresión de la voluntad de la mayorías, mientras que las segundas, regulan la sustancia o el significado de las mismas decisiones, vinculándolas, so pena de invalidez, al respeto de los derechos fundamentales y de los demás principios axiológicos establecidos en ella, derechos que de acuerdo con este autor no pueden ser violados o modificados por ninguna mayoría.⁷⁰ Es decir, se establece un límite tajante

⁶⁶Ibidem. p. 205.

⁶⁷KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*. Ediciones Coyoacán, México, 2005, p. 87.

⁶⁸FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa Ma. *El voto Parlamentario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003. p. 14.

⁶⁹Ibidem, p. 83

⁷⁰FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, p. 23.

al derecho de las mayorías a decidir.

El principio de mayoría es de gran importancia para el funcionamiento de las asambleas legislativas, ya que para que pueda tomar decisiones formalmente válidas éstas deben contar con la anuencia de la mayoría de los miembros, lo que hace necesaria la negociación y el acuerdo de los diversos grupos representados. Este principio no debe constituir una dictadura de la mayoría sobre la minoría, sino que debe garantizar acuerdos que sean el resultado de influencias recíprocas, consecuencia del choque ideológico.

De acuerdo con lo señalado por Kelsen, si una minoría es privada por completo de influencia, renunciará a su intervención, puramente formal y, por consiguiente inútil e incluso perjudicial en la formación de la voluntad colectiva, despojando así a la mayoría de su carácter como tal, lo que traería consecuencias negativas para la legitimidad. Debe tenerse presente que al interior de las asambleas la participación de la minorías resulta determinante para el buen funcionamiento de éstas y sobre todo para legitimar sus decisiones.

- Finalmente con respecto al respeto de los derechos de las minorías, debe señalarse que el principio del gobierno de las mayorías encuentra su equilibrio en el respeto del derecho de los grupos minoritarios. Con respecto a esto Kelsen señala que la mayoría supone la existencia de una minoría y, por consiguiente, el derecho de la primera también implica el derecho de la segunda a existir, resultado de ello, si no la necesidad, por lo menos la posibilidad de una protección para la minoría frente a la mayoría. Es por esto que las cámaras deben formar sus decisiones tomando en consideración criterios razonables de los grupos minoritarios expuestos en los debates –para lo que es necesario que la legislación parlamentaria garantice a ultranza la libertad de debate que consagra a su vez la libertad de expresión- y desde luego respetar los derechos constitucionales y reglamentarios de sus miembros, los cuales también encuentran protección a nivel jurisdiccional.

2. Calendario de trabajo y orden del día

Actualmente los Parlamentos son órganos con una importante carga de asuntos que resolver; en este contexto el calendario de trabajo y el orden del día revisten gran importancia, ya que la finalidad de ambos es

organizar los distintos asuntos que requieren ser tramitados por el Pleno o las comisiones.

El calendario de trabajo es una programación más o menos genérica de los asuntos que deben tramitarse por las cámaras en un cierto período de tiempo, cubriendo, en todo caso, una pluralidad de sesiones.⁷¹ Este principio se erige como una protección de los derechos públicos subjetivos, derechos políticos o garantías individuales consignados en las Constituciones modernas, mediante la programación previa de los asuntos a tratar, que da certeza a los diversos grupos representados.

En nuestra legislación la integración de éste corresponde en el caso de la Cámara de Diputados a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de acuerdo con el artículo 38 inciso a), de la Ley Orgánica del Congreso que determina que entre sus facultades están: *“Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión...”* en el caso del Senado de la República, en virtud de lo dispuesto por el inciso d) artículo 82 de misma Ley, esto es una facultad de la Mesa Directiva.

El orden del día no es más que la relación de asuntos que debe conocerse por el órgano correspondiente -Pleno o Comisión- en una determinada sesión, siendo posible su agotamiento y su posible continuación en sesiones ulteriores.⁷²

El control del orden del día es de suma importancia en virtud de que las cámaras únicamente pueden tratar los asuntos previamente establecidos en éste. El que se incluya un asunto para una sesión concreta puede tener consecuencias importantes. Lo anterior en virtud de que la inclusión de un asunto o no es cuestión de estrategia parlamentaria, ya que acelerar la inclusión de un asunto sin garantizar mayoría por no contar con el tiempo suficiente para las negociaciones, puede derivar en el rechazo de un proyecto importante.

El contenido del orden del día es esencial en la vida parlamentaria y de ahí la tensión histórica Gobierno-Parlamento para contar con la facultad de fijarlo. En la actualidad es práctica común en Derecho comparado la prevalencia del Parlamento para estos efectos.⁷³ En diversos ordenamientos, la fijación del orden del día y la posible predisposición de calendarios de trabajo más amplios de la asamblea caen dentro de la competencia gubernamental o en la de los órganos asamblearios. El control de orden del día es de suma importancia porque por lo general, las cámaras sólo pueden tratar los asuntos

⁷¹SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., p. 205.

⁷²Idem.

⁷³ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Op. cit. p. 162.

preestablecidos en el mismo.⁷⁴

Puede observarse que en los ordenamientos que siguen el modelo inglés, corresponde al gobierno establecer el orden del día en sintonía con lo previsto por el programa gubernamental enunciado al inicio de la legislatura, en Francia la Constitución en su artículo 48 formalmente establece que la conformación del orden del día corresponde a cada Cámara; sin embargo, reconoce competencia al gobierno para establecer prioridad, en el caso del Congreso de los Estados Unidos de América son los órganos parlamentarios los que forma el orden del día, y específicamente la Comisión de Reglamento tratándose de la Cámara de Representantes.

En nuestro Congreso la formación de la orden del día es facultad de la Mesa Directiva de acuerdo con el inciso c) del artículo 20 con respecto a la Cámara de Diputados y el inciso b) del artículo 66, con respecto al Senado, ambos de la Ley Orgánica del Congreso; en el primer caso, se debe tomar en cuenta el calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y en el segundo, las propuestas de la Junta de Coordinación Política y de los senadores. La Cámara de Diputados ha desarrollado un procedimiento específico para regularlo en los artículos tercero, cuarto y quinto del *Acuerdo Parlamentario, relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación*,⁷⁵ en el caso del Senado, este procedimiento se regula por el Acuerdo Parlamentario por el que se emiten las Reglas Provisionales sobre la Conformación del Orden del Día,⁷⁶ desarrollan un procedimiento para formular el orden del día.

3. Quórum

Reece B. Bothwell, señala que el quórum es el número mínimo de miembros presentes en la asamblea exigido para que pueda hablarse a nombre de la totalidad: en representación legítima de todos los que componen el grupo, es el mínimo requerido para que cualquier asamblea pueda expresarse oficialmente.⁷⁷ Nosotros consideramos que el quórum es

⁷⁴DE VERGOTTINI, Giuseppe, Op. cit., p 419.

⁷⁵Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 27 de septiembre de 2006.

⁷⁶Gaceta Parlamentaria del Senado de la Republica del 17 de octubre de 2006

⁷⁷BOTHWELL, Reece B., *Manual de Procedimiento Parlamentario*, Editorial Universitaria. Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1964, p. 10.

el número necesario de miembros de una Cámara para quedar instalada, deliberar o tomar decisiones validamente. Que éste sea un requisito puramente numérico se debe al hecho de que no deja de ser un recordatorio a los diputados y senadores de que deben concurrir a las sesiones de pleno y de comisiones, además de la inconveniencia que supone el que los acuerdos tomados por un número muy reducido de legisladores vinculen a la totalidad de la asamblea y puedan tener efectos fuera de las Cámaras.

El establecimiento de quórum está ligado al principio de predominio de las mayorías, es decir que éstas puedan tomar decisiones que vinculen a toda la asamblea. La verificación del número legal de miembros presentes se constituye como una forma de garantía de la mayoría contra los golpes de las minorías, el cual resguarda sobre todo del principio de representatividad de la decisión parlamentaria; éste puede convertirse si no se calcula correctamente, en un instrumento temible aun en las manos de minorías muy reducidas empeñadas en obstaculizar los trabajos parlamentarios.⁷⁸

Un claro ejemplo de la vulneración de este principio lo encontramos en el proceso de reforma constitucional previsto por el artículo 135 de la Constitución que prevé que para reformar la Carta Magna se requiere del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. Lo que significa que con un quórum ordinario en la Cámara de Diputados es posible que aprobar un proyecto de reforma constitucional con el voto de únicamente 169 legisladores y en el Senado con 45 votos, lo cual vulnera el principio de rigidez de la constitucional y desde luego el principio de la voluntad de la mayoría.

Actualmente uno de los temas más controvertidos en nuestro Congreso es el quórum, en razón de que en ocasiones las reuniones del Pleno lucen vacías, lo que a nivel de percepción pública del Congreso es sumamente negativo, además de que propicia su reiterada verificación durante las sesiones,⁷⁹ que trae consigo dilaciones en el desarrollo de los trabajos del Pleno.

No obstante, se debe señalar a favor de los legisladores, que a la par de la sesión del Pleno se desarrolla un importante número de reuniones de comisiones y órganos a los que pertenecen los legisladores, que en algunas ocasiones revisten mayor importancia para los trabajos de las Cámaras, ya que en éstas se toman decisiones de gran importancia, mientras que en el Pleno se dedica mucho tiempo al planteamiento de posiciones políticas con respecto

⁷⁸MANZELLA, Andrea, Op. cit., p. 205.

⁷⁹El artículo 112 del Reglamento Interior del Congreso General, establece que por acuerdo del Presidente o a petición de un miembro de la Asamblea se puede verificar el quórum.

a problemas muy específicos que sólo interesan a los legisladores que tienen que ver con la problemática que se describe, por lo que el hecho de que en el Pleno no haya un gran número de legisladores, no supone la irresponsabilidad de éstos con respecto a los trabajos del Congreso, ya que la mayoría se encuentran en otras reuniones dentro de los edificios de las cámaras.

De acuerdo con la problemática descrita, es necesario considerar la conveniencia de eliminar o bien flexibilizar, la regla que exige el quórum para que una sesión pueda desarrollarse, manteniendo la exigencia de éste sólo como requisito para iniciarla y para llevar a cabo una votación. Por otra parte, es necesario establecer que excepcionalmente las convocatorias a reuniones de comisiones coincidan con las sesiones del Pleno. Con estas medidas no se estaría vulnerando la garantía de protección de las minorías sino que sólo se adaptaría la norma a las circunstancias actuales de los trabajos legislativos.

4. Votaciones.

Como presupuesto al tema de las votaciones es necesario determinar que es el voto parlamentario, el cual se define como el derecho y deber de expresión de la voluntad de diputados y senadores, en calidad de representantes, dentro de las cámaras legislativas y en ejercicio de su mandato. El cual se diferencia del voto ciudadano en que éste se hace siempre y a pesar del amparo del mandato representativo y la prohibición del mandato imperativo, en virtud y función de los intereses de los representados.⁸⁰

La toma de decisiones de las asambleas se toma mediante el principio de mayoría el cual se expresa mediante las votaciones. Estas votaciones revisten distintas modalidades entre las que podemos distinguir el voto secreto y el voto público. En el primero, no se puede identificar al emisor y por supuesto su opinión, lo cual puede ser contrario al principio de publicidad pero en ocasiones necesario; en el segundo, puede verificarse tanto el votante como su opinión. Para llevar a cabo estas votaciones se dispone de diversos mecanismos como las papeletas, el voto oral o de viva voz, el levantar la mano o ponerse de pie y desde luego la votación electrónica.

Otra modalidad prevista en nuestra legislación es la que se divide en votación en lo general y en lo particular. La votación en general de acuerdo con el artículo 117 del Reglamento se lleva a cabo una vez declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general se debe proceder a la votación en

⁸⁰FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa Ma., Op. cit., p. 14.

tal sentido. Para realizar las votaciones el propio Reglamento establece en el artículo 146 tres clases de votaciones: Nominales, Económicas y por cédula. En lo que corresponde a las votaciones en lo particular, el artículo 118 del Reglamento señala que cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, el Presidente de la Cámara debe preguntar si ha lugar o no a proceder con la votación del artículo; si el Pleno resuelve en sentido afirmativo debe votarse; en caso contrario, debe ordenarse que sea regresado a la comisión dictaminadora.

IV. Funciones del Congreso

1. Funciones del Estado.

El poder es uno e indivisible como lo señala la doctrina constitucional, éste se ejerce a través de múltiples funciones que realizan los órganos del poder. Estas funciones dependen una de la otra y son el medio para que el Estado cumpla con sus fines. Ahora bien, la división de poderes es el medio para resolver el problema de distribuir y controlar el ejercicio de la potestad estatal, además es el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir con determinadas funciones y que éstas se cumplen más eficientemente y sin excesos de los titulares de los órganos, si son realizadas por entes distintos. Estas funciones se denominan funciones estatales y son “las diversas actividades del Estado en cuanto constituye diferentes manifestaciones, o diversos modos de ejercicio, de la potestad estatal.”⁸¹ Estas funciones son múltiples y no deben confundirse con los órganos del Estado.

En el caso del Poder Legislativo, éste ejerce distintas funciones, de las cuales, la función legislativa se consideró por mucho tiempo la más importante; sin embargo, como a continuación comentaremos, los Parlamentos modernos han optado por privilegiar la función de control. Actualmente, los Parlamentos ejercen un importante número de funciones, de las cuales analizaremos algunas.

2. Función legislativa.

Esta función es una de las actividades más importantes que lleva a cabo el Estado, se ejerce de manera formal o material, en sentido formal es la función desarrollada por el Congreso o Parlamento. Desde el punto de vista

⁸¹CARRE DE MALBERG, Rene, *Teoría general del Estado*, León Depetre José, (trad.) Facultad de Derecho, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 249.

formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo.⁸² En nuestro sistema, el órgano que ejerce formalmente esta función es el Congreso de la Unión, y es considerada su función esencial, debido a lo que se le denomina Poder Legislativo.

Con respecto a la función legislativa Antonio Alonso señala que “la producción normativa es una función clásica de las Asambleas, entendida como sucesión ordenada de actos parlamentarios que, en aplicación de las normas constitucionales y reglamentarias, conforman la voluntad de las Cámaras expresada en normas de aplicación general”.⁸³ Por su parte, Andrea Manzella señala que con “la función legislativa el Parlamento produce las normas jurídicas escritas que innovando el ordenamiento jurídico, dan vida y desarrollo a las normas de la Constitución o bien la integran o modifican”.⁸⁴ El célebre jurista italiano no sólo aborda la función legislativa ordinaria, sino también la constitucional, la cual es determinante en la evolución del marco normativo general, no obstante en nuestro sistema de modificación constitucional –ubicado entre los rígidos- esta facultad es ejercida por el denominado “Poder revisor de la Constitución” órgano superior al Congreso. De acuerdo con Riccardo Guastini, ésta consistente en la producción de normas generales y abstractas, la cual subordina a las funciones jurisdiccional y ejecutiva, en virtud de que presuponen lógica y cronológicamente normas que aplicar, finalmente señala que es ejercida de forma centralizada por una asamblea o colectivamente por dos distintas asambleas.⁸⁵ En la función legislativa se evidencia la potestad y el imperio del Estado, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas e impersonales y coercitivas; en desempeño de dicha función el Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley.⁸⁶ De lo anterior, se infiere que esta función es básica para el funcionamiento del Estado y que su fin es producir normas de carácter general, y que sólo el Congreso en ejercicio de ésta, puede dictar normas con jerarquía de Ley.

Sobre lo anterior, Carré de Malberg señala que Ley, en el sentido

⁸²FRAGA, GABINO, *Derecho Administrativo*. Porrúa. México. 1997. p. 37.

⁸³ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Op. cit., p. 171.

⁸⁴MANZELLA, Andrea, Op. cit., p. 291.

⁸⁵GUASTINI, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, Doctrina Jurídica contemporánea, México, 2003, p. 60-62.

⁸⁶FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Porrúa, México, 2003, Op. cit., p. 303.

constitucional de la palabra, es toda decisión que se toma en forma legislativa por el órgano legislativo.⁸⁷ Es decir, ningún otro órgano del Estado puede aprobar leyes, pues éstas como normas superiores están reservadas al Congreso. Esta es una función normativa del Congreso, que debe ser diferenciada de la función normativa secundaria que ejerce el Presidente de la República, al reglamentar las leyes que expide el Congreso, con fundamento en lo previsto por el artículo 89 de la Constitución Federal.

Las función legislativa se considera la más importante, según el planteamiento tradicional, la adopción de leyes parlamentarias coincidiría con la competencia parlamentaria de adoptar normas jurídicas de alcance general, caracterizadas por la abstracción e innovación.⁸⁸ Si bien la función legislativa es considerada la típica de los Parlamentos, su significado ha variado, en virtud de que actualmente no sólo implica el acto de aprobación formal de los textos legales, ya que las distintas fases que comprende el proceso de aprobación son sustanciales porque mediante ellas se cumplen las funciones de publicidad e integración de intereses, inherentes a los órganos legislativos actuales.⁸⁹

Adicionalmente debemos comentar que si bien legislar, para hacer frente a los problemas fundamentales de la sociedad, es una de las más importantes tareas del Congreso, a nivel mundial, los Parlamentos están dejando en manos del Ejecutivo la tarea de formular normas y reglamentos precisos para manejar determinados problemas. Sobre el particular, Cecilia Mora comenta que la transformación más importante que ha venido experimentado el Parlamento, radica en que hoy más que un *poder legislador es un poder controlador*, lo que se debe a que durante el periodo del Estado Liberal abstencionista, el Parlamento dedicaba su actividad fundamental a legislar, ya que el campo de lo público era reducido y permitía la regulación parlamentaria prácticamente en su totalidad además de que al ser la acción del Estado tan reducida, la función controladora se limitaba a las grandes decisiones políticas.⁹⁰

En el caso del Congreso Norteamericano, la pérdida de importancia de la facultad legislativa, se debe entre otros aspectos a que los legisladores no tienen el tiempo ni la experiencia necesarios para resolver las complejidades de la gran variedad de asuntos de que tiene que ocuparse, además de que por

⁸⁷CARRE DE MALBERG, Rene, Op. cit., p. 353.

⁸⁸DE VERGOTTINI Giuseppe, Op. cit., p. 479.

⁸⁹ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Op. cit., p. 171

⁹⁰MORA DONATO, Cecilia, las comisiones de Investigación, p. 40.

motivos políticos, quienes hacen las leyes a menudo deciden dejar la creación de políticas específicas en manos de los funcionarios del Ejecutivo.⁹¹

Por otra parte en España las propuestas que se plantean para redimensionar la facultad legislativa se centran en eficientar la operación del Pleno, para lo que se pretende reenviar al Ejecutivo la instrumentación de los detalles técnicos de una determinada normativa, una vez que sus grandes líneas han sido debatidas en el Pleno, lo que de acuerdo con Luis López Guerra supone una *potenciación de la legislación delegada* de manera que la labor del Parlamento pudiese centrarse en los grandes temas de interés general, traducidos a leyes bases, dejando su instrumentación concreta a la institución gubernamental.⁹²

A pesar de que la tendencia a nivel mundial es dar mayor importancia a la función de control sobre la de legislar, en el Congreso Mexicano, esta última sigue siendo la más importante. Es por esta razón que los medios de comunicación han establecido criterios de productividad de los legisladores, basados en la cantidad de iniciativas que presentan, lo cual no refleja la eficiencia, ni la productividad que un legislador pueda tener en el desempeño de su encargo, ya que la función legislativa no es la única que lleva a cabo.

A. Proceso Legislativo

Las fases por las que debe pasar todo proyecto de ley para originarse y entrar en vigencia son cinco: la iniciativa, la deliberación, la adopción, la promulgación y la publicación. En sentido amplio todas estas operaciones son elementos de la legislación y del procedimiento legislativo, por cuanto que la verificación de cada una de ellas y su reunión total son indispensables para que una prescripción o disposición sea erigida en ley y pueda producir sus efectos legislativos.⁹³ Como ya ha sido comentado la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*) de 1689, en su artículo 9º, estableció la autonomía de procedimientos en el Parlamento, autonomía que como ya ha sido comentado prevalece, razón por la que las fases del procedimiento legislativo que se encuentran en el ámbito exclusivo de decisión de las Cámaras, se resuelven

⁹¹WATSON, Richard A., *Democracia Americana, Logros y Perspectivas*, Editorial Limusa, México 1989, p. 326.

⁹²LÓPEZ GUERRA, Luis, *Organización y funcionamiento del Parlamento del Futuro*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 39 y40.

⁹³CARRÉ DE MALBERG, Rene, Op. cit., p.353-355.

conforme a lo establecido en sus procedimientos internos (procedimiento parlamentario).

Sobre el particular Fernando Ortiz Arana y Onosandro Trejo Cerda, después de desarrollar la diferencia entre proceso y procedimiento legislativo, señalan que el proceso legislativo se vincula al ámbito de acción que corresponde estrictamente al “Órgano Legislativo”, y agregan que las etapas que lo conforma son: 1. Iniciativa; 2. Dictaminación; 3. Discusión; 4. Aprobación; y 5. Expedición de la Ley.⁹⁴ Como se observa este planteamiento deja fuera las fases que no se encuentran entre las facultades de las Cámaras -como son la publicación que corresponde al Ejecutivo-, ya que ésta corresponde al procedimiento legislativo.

Con respecto a las fases del procedimiento legislativo, Fernando Santaolalla, señala que abarca tres grandes fases: la fase de iniciativa; la fase constitutiva -de naturaleza parlamentaria en el sentido que se desarrolla íntegramente en las Cortes Generales (Poder Legislativo), a las que compete la potestad legislativa- en la que se aprueba el proyecto o proposición y una fase integrativa de eficacia.⁹⁵ Algunos autores ubican la fase interna del Parlamento en el entorno del llamado *procedimiento parlamentario*, el cual se define como un método que hace posible la libertad ordenada en la deliberación,⁹⁶ procedimiento al que Mazella llama *proceso de decisión parlamentaria*, mediante el cual el Parlamento culmina en la decisión (sea esta una ley o un acto de dirección o una sanción de control o un diseño de coordinación) a través de una serie de actos y fases unificados al fin común.⁹⁷

Las fases del procedimiento legislativo que se encuentran en el ámbito de las Cámaras forman parte del procedimiento parlamentario, regulado por el marco normativo del Congreso, el cual garantiza la libertad en el desarrollo de los trabajos de los legisladores y es formado autónomamente. Cada etapa de este proceso cumple con una función específica del Parlamento como la publicidad o la integración de intereses, por lo que han pasado de ser instrumentales a sustanciales.

El proceso de formación de las leyes, en lo que corresponde al Congreso puede ser ubicado entre los principales medios de control parlamentario.

⁹⁴ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro. *El Procedimiento Legislativo mexicano*, Editorial Sista. México, 2005, p.52.

⁹⁵SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., p. 255-256.

⁹⁶BOTHWELL, Reece B., Op. cit., p.2.

⁹⁷MANZELLA, Andrea. Op. cit., p. 173.

De acuerdo con Cecilia Mora Donato son dos las características esenciales para considerar al procedimiento legislativo como instrumento de control. La participación de las minorías en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes, -razón por la que su participación debe estar garantizada en la legislación- y la publicidad, la cual reviste suma importancia no sólo al momento del resultado final, sino también durante todo el proceso de integración de las voluntades.⁹⁸

A continuación se analizarán las fases del proceso legislativo que no han sido objeto de revisión en los anteriores apartados.

a. iniciativa

La iniciativa, como su propio nombre y etimología (*initium*) indica, estriba en la potestad de formular un texto que debe tramitarse y cuya aprobación lo convierte en ley.⁹⁹ Ésta consiste en un acto formal a través del cual se expresa lo que corrientemente se define como “petición” de cierta disposición legislativa, expresada por la sociedad nacional o por sus componentes.¹⁰⁰ Elisur Arteaga Nava señala que: “Una iniciativa, en su sentido jurídico amplio, es la facultad o el derecho que la constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto”¹⁰¹ Por su parte Susana Thalía Pedrosa comenta que la palabra iniciativa en conjunto con el término ley significa: el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o de disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales, se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados y agrega que cuando esta palabra está unida al término decreto, significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposición de carácter particular; es decir, que se refiera a determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos.¹⁰²

⁹⁸MORA DONATO, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*. Miguel Ángel Porrúa. Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 193-195.

⁹⁹PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1997, p.788.

¹⁰⁰DE VERGOTTINI Giuseppe, Op. cit., p. 482.

¹⁰¹ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho constitucional*, v.1, Oxford. University Press, México, 2001, p. 275.

¹⁰²PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Comentario al artículo 71 constitucional,”

La iniciativa o presentación a las Cámaras de un proyecto legislativo, en concordancia con lo expuesto por Carré De Malberg, no es por sí sola un acto de potestad legislativa, sino que solamente da impulso a la labor de la legislación; por indispensable que sea, sólo constituye una condición preliminar de la formación de la ley y no una parte integrante de su adopción.¹⁰³ Con respecto al comentario anterior Silvano Tosi señala que el momento de la iniciativa de las leyes aun cuando se refiere a sujetos extraños al Parlamento, constituye parte de un único procedimiento sustancial, que sería conceptual y operativamente incongruente separar del procedimiento legislativo propiamente dicho.¹⁰⁴

De acuerdo con Nicolás Pérez Serrano, el derecho de iniciativa tiene tres etapas históricas, (las cuales desprende del análisis de los Parlamentos ingleses); la primera, el monopolio de la Corona; segunda, concurrencia de la iniciativa regia y de la parlamentaria y tercera, advenimiento de la iniciativa popular. En la etapa de la Corona, los Parlamentos no podían sino suplicar; más tarde, se consolidó el derecho de las Cámaras de presentar *bills*, finalmente apareció la iniciativa popular legislativa, que ha ido abriendo camino hasta recabar para el cuerpo electoral el poder de iniciativa. El autor destaca que esta potestad se encuentra hoy, en general, compartida por el Ejecutivo y los “Cuerpos Colegisladores”, ya que no sería justo privar al Ejecutivo de los medios que considera indispensables para su acción;¹⁰⁵ lo anterior resulta determinante, si recordamos que el plan de gobierno del Presidente en turno, se apoya en una agenda legislativa en la que se incorporan los cambios necesarios para hacerlo posible.

Por otra parte, es de destacar que Pérez Serrano afirma que el monopolio de las iniciativas de leyes está en manos del Gobierno (ejecutivo), ya que su mayor responsabilidad, la conciencia de su misión y hasta la mejor preparación técnica de sus iniciativas otorga primacía indiscutible a sus proyectos de ley, lo que contrasta con las proposiciones de los legisladores señalando que éstas “apenas logran cauce si el Gobierno condesciende a ampararlas, por lo que resulta mínimo el número de proposiciones que llegan a buen puerto”;

Derechos del Pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, VII, 4ª ed., Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 658.

¹⁰³CARRÉ DE MALBERG, Rene, Op. cit., p. 353.

¹⁰⁴TOSI, Silvano, Op. cit., p.197.

¹⁰⁵PÉREZ SERRANO, Nicolás, Op. Cit., pp. 788-789.

y en su opinión las que lo logran no tienen trascendencia aplicable.¹⁰⁶ Sobre este mismo punto Silvano Tosi señala que “la necesidad de traducir en actos legislativos la política general de gobierno, la lógica de la política económica del plan y la misma disponibilidad de información de la necesidad legislativa, en medida importante referida al gobierno, son todos elementos de hecho que dan con frecuencia mayor eficacia a la iniciativa gubernativa respecto de las otras”.¹⁰⁷ Es por lo anterior, que en nuestro sistema se está considerando la creación de la iniciativa preferencial del Presidente de la República, ya que éstas revisten gran importancia, sin demérito de las de los legisladores en lo individual y los congresos locales.

En nuestro país la iniciativa legislativa a nivel federal no es facultad exclusiva del Congreso, ya que diversos sujetos la ostentan con lo que se configura un sistema al que Tosi denomina de “titularidad difusa, abierta e integrativa.”¹⁰⁸

b. Dictamen

La fase de dictamen o de dictaminación es la “relativa a los trabajos realizados en las Comisiones para llegar al Dictamen de un Proyecto de Ley o Decreto, de tal forma que con su decisión permitirán que el Pleno debata la iniciativa ya con la referencia del examen previo realizado por la comisión.”¹⁰⁹

Esta fase comienza posteriormente a que es presentada la iniciativa ante el Pleno de la Cámara, momento en el que el Presidente de la Mesa Directiva respectiva, en ejercicio de sus facultades, dicta un turno para que ésta sea enviada a la comisión o comisiones que corresponda por su materia. La deliberación en comisiones es la fase a la que se denomina dictaminación, la cual debe llevarse a cabo de acuerdo con el artículo 87 del Reglamento Interior del Congreso General en un plazo de cinco días una vez que se haya recibido. Tiempo que resulta insuficiente para procesar la mayoría de las iniciativas, ya que éstas prestan un alto nivel técnico que complica su análisis, lo que aunado a la enorme carga de trabajo de las comisiones complica su trámite. Lo que ha derivado en el incumplimiento recurrente de la prescripción reglamentaria, no obstante que el artículo 91 del mismo Reglamento prevé un dispositivo que debe ser utilizado en caso de que la comisión considere “necesario o

¹⁰⁶Ibidem, pp. 790- 791

¹⁰⁷TOSI, Silvano, Op. Cit., p.198.

¹⁰⁸Ibidem, p. 197.

¹⁰⁹ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, Op. cit., p. 148.

conveniente demorar o suspender” la generación de un dictamen, éste no es utilizado.

Es de destacarse la falta de regulación con respecto a la producción de dictámenes, la cual se reduce a unos cuantos artículos del Reglamento, que reducen los requisitos para su presentación a: 1. Incluir una parte expositiva de las razones en que se funde; 2. Concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación; y 3. Que éste sea firmado por la mayoría de los miembros que integran la comisión.

El dictamen forma parte del trabajo preparatorio que generan las comisiones en apoyo a la Asamblea en pleno, éste sólo constituye una opinión fundada del grupo de legisladores especialistas, que no vincula a la Asamblea, sino sólo le aporta elementos para la toma de decisiones. No obstante en gran parte de los Parlamentos más avanzados del mundo las decisiones propuestas por las comisiones en sus dictámenes son sistemáticamente confirmadas por las asambleas.¹¹⁰

De acuerdo con el artículo 39 de la Ley Orgánica, las comisiones ordinarias tienen a su cargo la tarea de dictamen legislativo. Los dictámenes pueden ser aprobatorios, negativos o de rechazo de la propuesta o parte de ésta. Sobre el particular se ha polemizado en distintas ocasiones, señalando que, los legisladores deben limitarse a aceptar o rechazar la propuesta sin modificarla, lo cual de hecho es una práctica recurrente.

Una vez generados los dictámenes por las comisiones, previo al debate en el Pleno deben presentarse las lecturas de éstos, trámite que en sus orígenes era de suma importancia pero en la actualidad se considera anacrónico. Las normas que regulan las lecturas se encuentran en las reglas que norman las discusiones mismas que por su importancia a continuación analizaremos.

Los artículos 132 y 133 de la Constitución de Cádiz, constituían la base para que los diputados propusieran a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se fundaban. La Constitución determinaba que dos días a lo menos después de presentado y leído el proyecto de ley, sería leído por segunda vez; acto seguido, las Cortes deliberarían si era de admitirse o no a discusión y sólo si la gravedad del asunto lo requería, se pasaba a comisiones (razón por la cual no existe una regulación específica para las lecturas de los dictámenes). Una vez cumplido este trámite cuando menos cuatro días después de admitido a discusión el proyecto, sería

¹¹⁰WILSON, James, *El Gobierno de los Estados Unidos*. Editorial Limusa, Tercera reimpresión, México, 1999, p. 256.

leído por tercera vez, y se señalaría día para abrir la discusión.¹¹¹

Como puede observarse con esta disposición se previeron tres lecturas previas al análisis del proyecto de Ley en el caso de las proposiciones distintas a las de Ley el artículo LXXXII señalaba que antes de ser discutidas debía darse lectura cuando menos dos veces al proyecto en sesiones distintas. Las reiteradas lecturas de los proyectos de ley, se realizaban con el fin de que los diputados pudieran conocer los proyectos en virtud de que la reproducción de los documentos era limitada.

En el Reglamento del Congreso General de 1824, el artículo 48 disponía la obligatoriedad de dos lecturas en sesiones diferentes con un intervalo de por lo menos dos días de las proposiciones o proyectos de ley. Regla que recogía el artículo 77 posteriormente de acuerdo con el artículo 78 una vez realizadas estas lecturas debía mediar un intervalo similar para la discusión, la cual se iniciaba con una nueva lectura del proyecto, oficio o proposición que lo hubiere provocado. Es decir tres lecturas del dictamen.

En el reglamento de 1857 se regulan en el artículo 104 las dos lecturas previas del dictamen antes de su discusión. El reglamento de 1897 regula en sus artículos 32 y 94 las lecturas previas a la discusión de una forma prácticamente idéntica a la del texto del reglamento vigente salvo que el artículo 32 prevé dos lecturas previas a la discusión del dictamen. Es decir, tres lecturas antes de la discusión. Es con el reglamento de 1934 que se suprime la segunda lectura previa al día agendado para la discusión en el artículo 30, con lo que a partir de éste sólo se realiza una lectura previa a la discusión y una el día señalado para ésta.

Es evidente que con los avances tecnológicos, la reproducción y distribución de los proyectos de ley y propuestas no legislativas, se facilita enormemente, lo que ha propiciado la dispensa de las lecturas; sin embargo, esta práctica ha contribuido a que los legisladores no conozcan el sentido de los dictámenes que aprueban, razón por la cual se considera necesario preservar cuando menos la publicación de los dictámenes como requisito previo a la discusión de los mismos y no eliminarlo totalmente como sugieren algunas voces.

En el caso del Congreso de los Diputados de España, el artículo 109 de su Reglamento dispone que: “la Mesa del Congreso ordenará la publicación de los proyectos de ley remitidos por el Gobierno, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente,” asimismo; el artículo 110 señala que publicado un proyecto de ley, los

¹¹¹El Artículo 135 del Reglamento de las Cortes de Cádiz.

Diputados y los Grupos Parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión. Como aquí se observa las lecturas en el Parlamento español –como en muchos otros países- han quedado en el pasado y sólo se ordena la publicación de los proyectos a fin de que sean conocidos por todos los legisladores y así, si alguno tiene interés en realizar alguna modificación conozca la propuesta.

c. Debate en el Pleno

La fase de debate es una de las más importantes, en ésta, los principios de oralidad y publicidad encuentran su máxima expresión; esta etapa supone un marco idóneo para la integración de intereses, en especial los mas controvertidos que no han podido ser objeto de acuerdo al interior de las comisiones.

Con respecto a este tema debemos destacar que una de las más severas críticas que enfrentan los Parlamentos actualmente tiene que ver con la discusión de los proyectos de ley que aprueban, los cuales en muchas ocasiones se limitan a confirmar sin cambios los proyectos enviados por el gobierno.

Los debates actualmente son oscuros y muchas veces ininteligibles para el público, además de que se realizan con gran lentitud. Estas críticas de acuerdo con Luis López Guerra, podrían evitarse si se dedujeran las consecuencias lógicas de la condición del Parlamento como foro de representación de intereses sociales, a través de los partidos, ya que se debe tomar en cuenta que se debe buscar el mejor resultado posible de la pluralidad de posiciones existentes, consideradas desde la contraposición entre mayorías y minorías, y el que el pluralismo de intereses presentes en el Parlamento se refiere a aspectos no inmediatamente políticos, ya que existen intereses que pueden encontrar su expresión al interior de las mayorías y de la minorías.¹¹² La anterior problemática puede ser ubicada en las discusiones de nuestros órganos legislativos; sin embargo, en esta parte, la solución al problema no se limita a la modificación de las normas que rigen el debate, ya que debe tomarse en cuenta que la democracia por ser un sistema en el que se requieren confrontar una gran cantidad de posiciones ideológicas e intereses de grupo, no supone sistema eficiente por naturaleza.

Los Parlamentos modernos han sido el medio idóneo para resolver las

¹¹²LÓPEZ GUERRA, Luis, Op. cit., p. 38 y 39.

diferencias políticas al interior de un Estado, sustituyendo los enfrentamientos armados por las contiendas en la tribuna, sin embargo con el fin de lograr un debate ordenado en el que se tenga un intervención conforme a criterios democráticos, es necesario establecer reglas que permitan la realización de discusiones en forma ordenada y que garanticen la participación de todos los grupos y sectores que integran a la Asamblea.

Es por esta razón, que las reglas para normar el orden de la participación en las discusiones son determinantes para el buen desarrollo de las mismas, reglas que por otra parte deben garantizar la publicidad de los debates, elemento de gran importancia, ya que se erige como una garantía en favor de las minorías y un medio de control de las mayorías, además de permitir que la opinión pública conozca los argumentos de las partes y la forma en que se construyen las decisiones legislativas.

En nuestra legislación parlamentaria las reglas que establecen el orden de participación en los debates son de las más antiguas, es así que el artículo LXXXVIII del Reglamento de las Cortes de Cádiz, señala que: “los diputados que quieran hablar pedirán la palabra al presidente, y hablarán por su orden”. Es con el reglamento de 1824 que se dispone por primera vez la alternancia de oradores en pro y en contra, para lo cual debía formarse una lista.¹¹³ Disposición que pasó íntegra al Reglamento de 1857¹¹⁴ y posteriormente al reglamento de 1897¹¹⁵ de donde finalmente pasó al actual Reglamento.

En el caso español el artículo 118. 2.b. del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que: la Presidencia de la Cámara, oídas la Mesa y la Junta de Portavoces, podrá “Fijar de antemano el tiempo máximo de debate de un proyecto, distribuyéndolo, en consecuencia, entre las intervenciones previstas y procediéndose, una vez agotado, a las votaciones que quedaren pendientes.”

Como puede observarse el orden en los debates es esencial para el buen desarrollo de éstos; sin embargo, en otros países se ha optado por establecer previsiones que permitan flexibilidad para establecer los tiempos de discusión.

El debate inicia con la formación de turnos para la discusión, trámite sencillo pero de suma importancia para el proceso.

Una vez formados los turnos se procede a la discusión en lo general. Con respecto a los antecedentes de la discusión en lo general, el Reglamento de

¹¹³Reglamento del Congreso General de 1824 artículo 79.

¹¹⁴Reglamento Interior del Congreso de 1857 artículo 118.

¹¹⁵Reglamento del Congreso 1897 artículo 95.

Cádiz no hace diferenciación alguna en el proceso de discusión, es con el Reglamento de 1823 que se establecen la discusión en general y en particular señalando que: “En la discusión sobre proyecto de decreto o resolución general se tratará primero del proyecto en su totalidad, y en este estado, declarado estar suficientemente discutido, se preguntará si ha o no lugar a la votación; y habiéndolo, se procederá a discutir los artículos en particular.”¹¹⁶ Esta forma de discutir pasaría a subsecuentes reglamentos hasta llegar al vigente.

El objeto de establecer estas dos etapas fue el pasar del proyecto en general al particular y así efficientar el debate de un asunto.

En la discusión en lo general se hacen observaciones sobre la totalidad del dictamen emitido por una comisión, sin entrar a partes específicas sólo se presenta y discute una visión general del proyecto.

Una vez agotada la discusión en lo general se procede a dar paso a la discusión en lo particular. Como ya se ha comentado la diferenciación entre discusión en lo general y en lo particular se implementó en 1824 y hasta la fecha es la forma en que se discuten los proyectos en el Pleno.

El artículo 80 del Reglamento de 1824 preveía que la discusión en lo particular debería realizarse sobre cada uno de los artículos del proyecto de ley, razón por la que una vez aprobado en lo general se iniciaba la lectura de todos y cada uno de los artículos que lo integraban, preguntado al final de cada lectura si algún legislador deseaba hacer observaciones; esta práctica se explica en razón de la imposibilidad material de que todos los miembros de la Cámara contarán con una copia del proyecto, razón por la cual, la única forma de conocer el proyecto era mediante las lecturas reiteradas de las iniciativas, los dictámenes y en este caso de los artículos en particular, esta práctica fue recogida por los reglamentos subsecuentes, fue hasta la expedición del reglamento de 1934 que se dispuso en el artículo 133 la posibilidad de: “apartar los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la asamblea quieran impugnar”, con lo cual los que no fueran impugnados, se podían reservar para votarlos al final en un solo acto. No obstante esta previsión la práctica de leer la totalidad de los artículos persistió hasta 1958.¹¹⁷

El procedimiento actual de acuerdo con el artículo 117 del reglamento

¹¹⁶Artículo 91 del Reglamento del Soberano Congreso Constituyente de 1823.

¹¹⁷En la discusión en lo particular del dictamen de la Segunda Comisión de Hacienda con respecto al proyecto de reformas al Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. Que se invoca por primera vez el artículo 133 del Reglamento, para sólo reservar algunos artículos para su discusión por separado. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 25 de noviembre de 1958.

vigente determina que una vez finalizada la discusión en lo general y aprobado el dictamen en este sentido, se debe dar paso a la discusión en lo particular, para lo cual la práctica ha determinado que antes de someter a votación un dictamen en lo general se pregunte a los miembros de la asamblea qué artículos desean reservar para su discusión en particular.

En la discusión se prevé la presentación de argumentos en pro y en contra a fin de conocer las posiciones en ambos sentidos. El reglamento de 1824 prevé por primera vez el orden aleatorio en pro y en contra, para lo cual era necesario formar una lista que sería leída antes de iniciar la discusión; asimismo se dispuso que cuando nadie pidiera la palabra en contra de algún dictamen uno de los individuos de la comisión tendría que exponer las dificultades que ésta tuvo en sus “conferencias privadas”; este procedimiento ha prevalecido hasta nuestros días.¹¹⁸ Con el Reglamento de 1934 sólo se adicionó que la discusión se iniciara con una intervención en contra.

Una importante fase del procedimiento consiste en permitir las Intervenciones para hechos. En el siglo XIX regía en el Parlamento británico el principio de que la discusión debía ser absolutamente libre, no sólo por su contenido, sino también por el derecho de todos los miembros a intervenir en cualquier discusión en igualdad de circunstancias.¹¹⁹ Este principio sufrió limitaciones progresivas que pretendían contrarrestar prácticas obstruccionistas que dificultaban la cada vez más voluminosa y complicada labor de los Parlamentos. En la mayoría de las regulaciones parlamentarias se incorporaron previsiones tendientes a organizar los debates que en ocasiones podían ser restrictivas del derecho a debatir a fin de lograr la eficiencia de los órganos parlamentarios.

La naturaleza política de los Parlamentos -en donde coinciden grupos de intereses muchas veces opuestos- exige que todas las fuerzas políticas puedan manifestar sus posiciones, a fin de que el pueblo a quien representan, pueda conocer y valorar la conveniencia de las mismas, así como la actuación de los distintos grupos. El debate es una característica de los órganos parlamentarios y el derecho a debatir haciendo uso de la libertad de palabra, es uno de los más importantes de los parlamentarios.

Es por lo anterior, que se observa en nuestra reglamentación funcional desde sus antecedentes disposiciones que organizaban la forma de los debates y limitaban la participación en ellos con el fin de darle un orden a la discusión, pero en pos de la libertad de palabra de los congresistas se

¹¹⁸Artículos 79 y 102 del Reglamento de 1824.

¹¹⁹SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., p. 211.

incorpora la posibilidad de solicitar intervenciones para hechos o contestar alusiones personales, las cuales representan una variación en el orden de la discusión, pero son necesarias para garantizar el derecho de los legisladores a participar libremente en los debates; más aún cuando se tiene información valiosa con respecto al asunto de que se trata o cuando se les está aludiendo en una discusión, lo cual los habilita para participar en ella y aclarar en muchas ocasiones la información que sobre ellos se difundió desde la tribuna. Nuestra legislación vigente sobre el tema ha sido rebasada, razón por la cual se ha abusado de este tipo de intervenciones, lo que trae dilaciones en el desarrollo de las discusiones, pero que sin embargo garantizan como ya señalamos uno de los más importantes derechos de los parlamentarios que es la libertad de debatir.

El Reglamento de Cádiz disponía que: “Ninguno podrá hablar dos veces sobre un mismo asunto, sino para aclarar hechos, o deshacer equivocaciones; pero si variase la cuestión, podrá pedirse nuevamente la palabra.”¹²⁰ El Reglamento de 1824 disponía que: “Ningún otro diputado hablará más que una vez sobre un mismo asunto, sino para aclarar hechos, deshacer equivocaciones, y a lo sumo para responder brevemente objeciones sobre lo que él mismo expuso cuando habló; pero si variare la cuestión, podrán todos pedir de nuevo la palabra.”¹²¹

Por otra parte el Reglamento de 1857 en su artículo 125 señalaba que: “Los diputados sin entrar de nuevo en la cuestión, podrán deshacer equivocaciones puramente de hecho, para lo cual podrán pedir la palabra y se les concederá.” El Reglamento de 1897 en su artículo 101, determinaba que: “Los individuos de la Cámara aun cuando no estén inscritos en la lista de los oradores, podrán pedir la palabra para rectificar hecho o contestar alusiones personales.”

Las normas que regulan la duración de las intervenciones son de suma importancia en el proceso. El texto del Reglamento Interior prevé en su artículo 103 un límite de 30 minutos para los discursos de los legisladores sobre cualquier negocio, tiempo que de acuerdo con este artículo puede extenderse con permiso de la Cámara. El Reglamento de 1824, al igual que el vigente en su artículo 86, señalaba media hora como máximo para un discurso; debe tomarse en cuenta que en esta época el número de legisladores que integraban las Cámaras era mucho menor y los que intervenían en

¹²⁰El Reglamento de Cádiz artículo XC.

¹²¹Reglamento de 1824 artículo 94.

éstas era un número reducido. Actualmente el número de legisladores se ha incrementado, y con esto el número de solicitudes para hacer uso de la palabra y los asuntos de que deben conocer las Cámaras, razón por la que no es posible que las intervenciones sean tan prolongadas, es por esta razón, que desde 1997 la duración de las intervenciones se ha restringido mediante acuerdos parlamentarios aprobado por cada Cámara en lo individual, los cuales establecen los tiempos para las intervenciones según el asunto que se trate.¹²²

Con respecto al número de intervenciones en el debate. El artículo 114 señala que antes de cerrar las discusiones pueden hacer uso de la palabra seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la comisión dictaminadora y de los funcionarios del Ejecutivo Federal señalados en el artículo 53. El mismo artículo prevé que en los asuntos económicos de cada Cámara, basta con tres intervenciones en cada sentido, número que puede ampliarse por acuerdo de la Cámara. Como se desprende de la lectura de este artículo, los miembros de la comisión que elaboró el dictamen tienen un papel fundamental en la discusión de éste en el Pleno, en virtud de que se considera que este grupo de legisladores son los especialistas en el tema y los que mayores elementos de juicio pueden aportar en el debate para la toma de una decisión. Mediante esta disposición se traslada el debate que se suscitó al interior de la comisión para la aprobación del dictamen a discusión a la sesión del Pleno, lo cual es sumamente conveniente para tomar una decisión final, razón por la cual se ha considerado no limitar la intervención de los diputados que forman parte de la comisión dictaminadora.

El antecedente de esta regulación lo encontramos en el artículo XCIV del Reglamento de las Cortes de Cádiz que prescribía que las discusiones duraran todo el tiempo que a juicio de las Cortes se considerara necesario para ilustrar la materia. La única limitación estaba en el artículo XC que preveía que ningún diputado podía hablar dos veces sobre un mismo asunto, sino para aclarar hechos, o deshacer equivocaciones.

En el reglamento del Congreso de 1824 ya se preveía una disposición muy semejante a la prevista en el Reglamento vigente; es el caso del artículo 95

¹²²Artículo Décimo Octavo del Acuerdo relativo al Orden del día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 27 de septiembre de 2006. Regla Décima Tercera del Acuerdo por el que se emiten las reglas provisionales sobre la conformación del Orden del día, publicado en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la Republica del 17 de octubre de 2006.

el cual preveía que:

“En los proyectos de ley o decreto no podrá cerrarse la discusión mientras no hubieren hablado, por lo menos, seis individuos en pro y otros tantos en contra, caso que los hubiere, incluso los secretarios del despacho. En los demás asuntos que sean privativos de cada cámara, bastará que hablen tres en cada sentido.”

Finalmente, cabe señalar que la regulación del número de intervenciones en un debate se ha complementado por los distintos acuerdos parlamentarios que se han expedido para regular los debates; es el caso del acuerdo aprobado por la LVII Legislatura en el que se regulan los debates¹²³ que disponía en su artículo Décimo Sexto inciso a, que cada grupo parlamentario dispondría de 15 minutos para una intervención; asimismo, en su inciso b, reducía el número de intervenciones a cuatro en pro y cuatro en contra, para poder preguntar a la Cámara si se consideraba suficientemente discutido un dictamen. En los posteriores acuerdos parlamentarios que sobre esta materia se aprobaron por la LIX y la actual LX Legislatura, se ha considerado conveniente regresar a las rondas de seis intervenciones por lo que en ambos instrumentos se señala que la discusión de los dictámenes se ceñirá a los previsto por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los EUM.¹²⁴

d. Las mociones

De acuerdo con Jeremy Bentham todas las mociones debían tolerarse a fin de asegurar a la Asamblea el ejercicio de su voluntad, que no sería libre si se excluyera alguna.¹²⁵ Sobre este tema Andrea Manzella señala que las controversias –mociones- prejudicial y suspensiva son instrumentos de uso normal en el Parlamento, aunque su fin sea el de obstaculizar, suspender o

¹²³Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados. Aprobado en la sesión del día 6 de noviembre de 1997.

¹²⁴Cfr. Artículo Vigésimo Cuarto del Acuerdo. Acuerdo parlamentario relativo al orden del día de las sesiones, la discusión de los dictámenes y la operación del Sistema electrónico de votación. LIX Legislatura. Gaceta Parlamentaria del 9 de octubre de 2003. Artículo Vigésimo Cuarto del Acuerdo. Acuerdo parlamentario relativo al orden del día de las sesiones, la discusión de los dictámenes y la operación del Sistema electrónico de votación. LX Legislatura. Gaceta Parlamentaria del 27 de septiembre de 2006.

¹²⁵BENTHAM, Jeremy, Op. cit., p. 229

impedir la discusión.¹²⁶

Por nuestra parte, podemos señalar que las intervenciones que pueden hacerse desde la curul de los legisladores son las denominadas mociones o propuestas, las cuales consisten en proponer al Presidente de la Cámara distintos trámites con el fin de mantener el orden en la sesión, proporcionar elementos para enriquecer el debate y resolver los desacuerdos y suspender los debates, debido a que el Presidente es el único facultado para ordenar estos trámites, el legislador solamente puede proponer su implementación.

La legislación funcional del Congreso mexicano prevé distintas clases de mociones entre las que se encuentran:

- La moción de orden. Proposición que puede hacerse cuando: 1. Se infrinjan artículos del Reglamento, el cual debe ser citado; 2. El orador se aparte del asunto a discusión; y 3. Se viertan injurias contra alguna persona o corporación.
- La pregunta al orador. Qué procede cuando se requiera una explicación pertinente, pero ésta debe hacerse a través del Presidente de la Cámara y con permiso del orador en turno.
- Para ilustrar la discusión. Cuya finalidad es que el Pleno conozca algún documento relacionado con la discusión o bien el contenido de un artículo que puede aplicarse a la misma.
- Para verificar el quórum. Cuando la falta de quórum sea notoria cualquier legislador puede proponer al Presidente de la Cámara que levante la sesión.
- Suspensiva. De acuerdo con el artículo 110 del Reglamento. cuando se presenta una moción suspensiva, se debe leer esta proposición, y sin otro requisito que oír a su autor, si éste desea fundarla y a algún impugnador, si lo hubiere. Posteriormente se debe preguntar a la Cámara si se toma en consideración inmediatamente; si la Cámara considera que debe ser tomada en consideración, se pasa a la discusión de la misma pudiendo hablar al efecto tres individuos en pro y tres en contra; pero si la resolución de la Cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada posteriormente al desahogo de este trámite se procede a la votación de la moción.

¹²⁶MAZELLA, Andrea, Op. cit., p. 179.

3. Función financiera

La función financiera es la función con la que surgen las asambleas estamentales órganos antecedentes de los Parlamentos, mismas que eran convocadas por el monarca para lograr el establecimiento de impuestos destinados a sufragar en la mayoría de las ocasiones gastos de guerra. La facultad financiera de los Parlamentos como órganos encargados de autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos públicos, es una de sus más tradicionales funciones; fue justamente dicha competencia la que fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las parlamentarias.¹²⁷

La función financiera consistente en la aprobación de los gastos e ingresos del Estado, es decir la aprobación de las contribuciones que deben ser pagadas por los ciudadanos, así como del gasto que debe ejercer el gobierno. En nuestro sistema, la facultad financiera, en lo que corresponde al presupuesto de egresos, es ejercida en forma exclusiva por la Cámara de Diputados, no así las contribuciones y empréstitos que son aprobados por el Congreso.

El segundo orden competencial de los Parlamentos es el presupuestario o financiero.¹²⁸ El cual, sin duda, constituye una de las más importantes funciones de los Parlamentos modernos, ya que éste les permite fungir como canal entre las necesidades de la sociedad y el diseño de los programas de gobierno, supervisar la adecuada asignación de recursos públicos, ya que, a través de esta función, se convierte en garante de la aplicación de contribuciones justas, además de que les permite controlar la ejecución de los programas de gobierno.

Es importante destacar que la representación política no surgió vinculada con la función legislativa del poder, sino con las funciones tributarias y de gasto, lo que explica que aun en el constitucionalismo moderno y contemporáneo los congresos y Parlamentos hayan sido flexibles en materia de delegación legislativa, pero no en lo concerniente a las facultades fiscales y presupuestarias.¹²⁹ Es pues, esta función la originaria de los Parlamentos, ya que surge con las asambleas representativas estamentales,¹³⁰ cuando derivado de las pugnas entre el rey y los señores feudales en la Edad Media,

¹²⁷MORA DONATO, Cecilia, Op. cit., (*Cambio político y legitimidad funciona*), p. 195.

¹²⁸SANTAOLALLA, Fernando. Op. cit., p. 237.

¹²⁹GUTIÉRREZ, Jerónimo y LUJAMBIO, Alonso, *El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder; El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, p. 19.

¹³⁰El primer instrumento en el que se previó la función financiera fue la Carta Magna británica de 1215.

éste aceptó que la función recaudatoria se realizara con el acuerdo de los representantes de la nobleza, de la iglesia y del pueblo.

Ahora bien, la función financiera se ejerce a través de dos de las más importantes facultades del Congreso, la facultad en materia impositiva y la facultad en materia de egresos -esta última de ejercicio exclusivo de la Cámara de Diputados-, mismas que a continuación analizaremos.

A. Facultad en materia de Presupuesto de Egresos

El artículo 74, fracción IV, que dispone que la Cámara de Diputados, debe examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En esta materia, el Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto por la Constitución, tiene el derecho exclusivo de iniciar, sin embargo los legisladores pueden posteriormente modificar el proyecto propuesto. Esta disposición da al Ejecutivo el poder de determinar la acción de la Cámara, lo cual complica la difícil tarea de aprobar en tiempo el presupuesto, pues el tiempo que se otorga a la Cámara para analizar la gran cantidad de documentos técnicos, aun con la reforma de julio de 2004, es insuficiente para hacerlo óptimamente.¹³¹

Adicionalmente cabe señalar que actualmente el Presidente cuenta con facultades para influir determinadamente en el diseño del Presupuesto, además de la estructura y los recursos necesarios para elaborar este complejo proyecto y de acuerdo con los criterios de la Suprema Corte puede ejercer su veto, sobre el decreto que apruebe la Cámara de Diputados. Sobre este último punto, diversos tratadistas sostienen una opinión distinta a la de la Corte, en virtud de que éste es un acto de una sola unicamaral.¹³²

Finalmente, debe señalarse que la vigencia del Presupuesto es anual y no existe la posibilidad de la reconducción, en el supuesto de que la Cámara no lo aprobara en el término que marca la Constitución.

¹³¹El 30 de julio de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 74 constitucional, por la cual se modifican los plazos para que el Ejecutivo entregue la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, así mismo se dispone que la Cámara de Diputados apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

¹³²Cfr. VALADÉS Diego, *El Control del Poder*. Estudios Doctrinales. Número 196. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1998, p. 62, y ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*, Tomo I., p. 466.

B. Facultades en materia tributaria

Esta facultad se ejerce a través de la expedición de leyes que regulan los ingresos fiscales, así como los empréstitos que el gobierno obtiene para sufragar sus gastos.

El artículo 73, fracción VII dispone, que el Congreso tiene facultades para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Además, en la fracción XXIX esta prevista la facultad para establecer contribuciones sobre:

- Comercio exterior,
- El aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Constitución,
- Instituciones de crédito y sociedades de seguros,
- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación,
- Asimismo, se faculta al Congreso para establecer impuestos especiales sobre: Energía eléctrica, producción y consumo de tabacos, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Por otra parte, el artículo 73 fracción VIII, establece que el Congreso dará las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito Nacional para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

4. Función de control

El fin de dividir el ejercicio del poder entre distintos detentadores es evitar abusos en el ejercicio del mismo; sin embargo, la sola división no es suficiente para evitarlos. Es por esto, que en los sistemas constitucionales se establecen límites al ejercicio del poder y mecanismos de control recíproco, mediante los cuales los mismos órganos del Estado verifican que se observen estos límites, a través de controles y medios de acción recíprocos, evitando cualquier posibilidad de despotismo.

De acuerdo con Loewenstein, limitar a los detentadores del poder político es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece

como el constitucionalismo.¹³³ De lo anterior, se deduce que la importancia de los límites previstos por el sistema constitucional, son de gran importancia, ya que no sólo garantizan la libertad, sino también el correcto funcionamiento del Estado.

Como ya ha sido mencionado, actualmente la facultad de control comienza a ser la preponderante en los parlamentos modernos. Ésta implica una supervisión sobre los diversos órganos del Estado por parte del Parlamento, control que puede ser recíproco -la evolución de los sistemas constitucionales ha sometido al Parlamento al control jurisdiccional de algunos de sus actos-, no obstante que el Legislativo es el órgano del Estado considerado el controlador por antonomasia, en virtud de ser el representante directo del pueblo.

Ahora bien, para hacer efectivos esos límites, se establecen diversos medios de control, por lo que resulta necesario definir qué es el control, lo cuál no es una tarea fácil, en virtud de que este concepto reviste un gran número de significados.

A. Qué es el control

Manuel Aragón, señala que el concepto control no puede ser unívoco,¹³⁴ sin embargo, a pesar de la variedad de significados, éste puede adquirir la forma de control parlamentario, judicial, social y administrativo bajo diferentes facetas que son freno, vigilancia, revisión e inspección. Todos los medios de control del Estado constitucional están orientados en un solo sentido, y todos responden, objetivamente, a un solo fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos. “El control aparece, pues, como el instrumento indispensable para que el equilibrio —y con él la libertad- pueda ser realidad”.¹³⁵ No obstante que el concepto sea polivalente. De lo anterior podemos deducir que el control es un instrumento que garantiza la libertad de los destinatarios del poder, al verificar que los actos del Estado cumplan con los límites establecidos aplicando distintos mecanismos.

Con el fin de evitar ese peligro siempre presente que es inmanente a todo poder, el Estado organizado exige de manera imperativa que el ejercicio del

¹³³LOEWENSTEIN, Karl. Op. cit., p. 29.

¹³⁴ARAGÓN, Manuel, *Constitución democracia y control*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 121.

¹³⁵Ibidem p. 88.

poder político, tanto en interés de los detentadores como de los destinatarios del poder, sea restringido y limitado. Limitar el poder político quiere decir limitar a los detentadores del poder; esto es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como el constitucionalismo. De acuerdo con Loewesteing la libertad de los destinatarios del poder sólo quedará garantizada cuando se controle debidamente el ejercicio del poder llevado a cabo por sus detentadores.¹³⁶ Es por lo anterior, que la división de poderes ha constituido uno de los principales y más eficientes instrumentos para evitar el abuso en el ejercicio del poder, al constituirse en un control recíproco entre los órganos del Estado que detentan el poder público. Con el establecimiento de órganos del poder independientes se procura un equilibrio entre las autoridades; sin embargo, cada uno de éstos cuenta con diversos medios de control con respecto a los otros, lo que contribuye al buen desempeño de los gobernantes.

Debemos señalar que existen controles externos –que suponen la intervención de agentes de la sociedad como los medios de comunicación o los electores- e internos los cuales a su vez se dividen en concentrados o desconcentrados, los primeros se ejerce por el mismo órgano y los segundos entre órganos distintos;¹³⁷ a este tipo de controles se les denomina también controles intraorgánicos e interorgánicos,¹³⁸ entre estos últimos se encuentra el jurisdiccional y desde luego el parlamentario.

B. Control Parlamentario

El control parlamentario es la actividad que ejerce el Congreso sobre los otros órganos del Estado, con el fin de tutelar que el desempeño de éstos se lleve a cabo, de acuerdo con lo prescrito por nuestra Carta Magna, lo cual puede consistir en verificar si se han respetado esos principios protegidos.

El control parlamentario puede ser considerado un control de tipo político, principalmente porque no cuenta con un parámetro normativo, objetivado, no hay razonamiento jurídico necesario, son los principios de la libertad y la oportunidad los que rigen tanto la composición del parámetro como la formulación de juicio valorativo o de adecuación.¹³⁹ En la mayor parte de los

¹³⁶Ibidem, p. 29.

¹³⁷VALADÉS, Diego, Op. Cit., p. 3.

¹³⁸LOEWENSTEIN, Karl, Op Cit., p. 233.

¹³⁹ARAGÓN, Manuel, Op. cit., pp.186-187.

casos, no existe un canon jurídico de valoración y no impone un determinado tipo de razonamiento. El control parlamentario conjuntamente con el control que se realiza a través de los votos populares, constituye uno de los medios más específicos y más eficaces de control político.

La función de control está cobrando mayor importancia en los Parlamentos modernos, con miras a convertirse en la más importante. “En el caso de los Estados Unidos, el Congreso ha venido a ser menos un cuerpo legislativo y más una institución que controla la administración de las actividades gubernamentales llevadas a cabo por los funcionarios del Ejecutivo”.¹⁴⁰ Para lo cual, dispone de un importante medio de control que consiste en establecer pautas legislativas generales, para que se lleven a la práctica los programas que autoriza, del cual a su vez se desprenden otros medios que son:

- Crear la organización y división del Ejecutivo en la cual se manejan los programas de gobierno,
- Proporcionar o no, recursos económicos para ponerlos en práctica, y
- Confirmar la designación presidencial de quienes ocuparán los cargos administrativos principales para llevarlos a la práctica.¹⁴¹

Estos medios han sido suficientes para que el Congreso Norteamericano sea considerado por James Wilson, “probablemente el organismo legislativo más poderoso del mundo”¹⁴² toda vez que los controles que ejerce son de los más férreos a nivel mundial.

Con respecto a la función de control que ejerce nuestro Congreso, ésta no puede considerarse todavía la más relevante, ya que como se ha mencionado, la preponderante es la legislativa, debido entre otras causas, a que el dominio de un solo partido por varias décadas imposibilitó que estos controles se ejercieran adecuadamente, además de que éstos fueron diseñados con alcances restringidos.

De acuerdo con Daniel Márquez, el Control que ejerce nuestro Congreso se clasifica en control de legislación, presupuestal y político en la siguiente forma:

- El control de legislación se caracteriza por la emisión de normas de carácter imperativo, abstracto, general e impersonal, que tienen como

¹⁴⁰WATSON, Richard A., Op. cit., p. 327.

¹⁴¹Cfr. WATSON, Richard, Op. cit., p. 327.

¹⁴²WILSON, James Q., Op. cit., p. 277.

propósito fundamental: Regular la ejecución de los planes y programas, hacer más transparentes el uso y destino de los fondos públicos y generar criterios de conducta en el servicio público.

- El control presupuestal se relaciona con los dos grandes momentos del presupuesto:
 1. La aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que la Cámara de Diputados debe realizar,
 2. La aprobación de la llamada Cuenta Pública, en la que se comprueba que el gasto ejercido es efectivamente el presupuestado, como se previene en el artículo 74, fracción IV de la Constitución.

Ambos controles son ejercidos en forma exclusiva por la Cámara de Diputados.

El control político tiene que ver con la fiscalización del uso y destino de los recursos públicos, esto es, verificar los gastos generados por las dependencias y entidades de la administración pública, para lo cual la Cámara de Diputados se apoya en su cuerpo técnico, la entidad superior de fiscalización (Auditoría Superior de la Federación). Uno de los aspectos de este tipo de control en nuestro país, consiste en el poder de las Cámaras del Congreso para citar a comparecer a los servidores públicos, a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 93 constitucional.¹⁴³

En la anterior clasificación, se pudo observar que la función de control se encuentra en varias de las actividades que desarrolla el Poder Legislativo, al respecto, Manuel Aragón comenta que la llamada “función de control” no se circunscribe a procedimientos determinados, sino que se desarrolla en todas las actuaciones parlamentarias.¹⁴⁴ Sólo la función legislativa se circunscribe a un procedimiento específico, las demás funciones de los Parlamentos se realizan a través de todas las actividades de las cámaras y no están sujetas a un procedimiento exclusivo. Es decir, de todas las funciones de los Parlamentos, la de control, es la única que puede estar presente en todos los procedimientos de las cámaras.

Ahora bien, no toda la actividad de control se realiza por el Parlamento como órgano ni opera en el ámbito reducido de las cámaras: el control no

¹⁴³Cfr. MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2003, p. 24.

¹⁴⁴ARAGÓN, Manuel. Op. cit., pp. 192-193.

sólo se lleva a cabo mediante actos que expresan la voluntad de la Cámara, sino también a través de actividades de los parlamentarios o los grupos parlamentarios desarrolladas en la Cámara aunque no culmine en un acto de voluntad de ésta. Esto es así porque el resultado sancionatorio inmediato no es consustancial al control parlamentario, y porque la apuesta en marcha de instrumentos de fiscalización gubernamental no tiene por objeto sólo el obtener una decisión “conminatoria” de la Cámara, sino también el influir en la opinión pública de tal manera que en tales supuestos el parlamento es el locus de donde parte el control, pero la sociedad es el locus al que se dirige, puesto que es ahí donde pueden operar sus efectos.

Entre los tipos de control parlamentario podemos ubicar, el control “por” el Parlamento y el control “en” el Parlamento;¹⁴⁵ el primero supone un acuerdo de la mayoría, sin embargo, tiene importantes dificultades para llevarse a cabo como el requisito de la independencia entre controlante y controlado, ya que ésta no se da hoy en la relaciones de Parlamento con el gobierno, debido a que la mayoría se corresponde generalmente con el partido en el Gobierno en los regímenes presidenciales y con el gobierno denominados por los partidos mayoritarios en los regímenes parlamentarios, mayoría que los sostiene. De ahí que el Parlamento no pueda controlar en sentido propio al gobierno, ya que esto sólo sería una autocrítica de los partidos gubernamentales. El segundo tipo (control en Parlamento) es el que realiza la minoría desde la oposición, éste no expresa la voluntad de la Cámara, pero no puede negarse su capacidad de fiscalización sobre el Ejecutivo, bien porque puede debilitarlo o hacerlo rectificar, bien porque puede incidir en el control social o en el control político electoral. Actualmente puede hablarse de una nueva contraposición en el control parlamentario entre el gobierno y la minoría, ya no entre el gobierno y el parlamento. El control en el parlamento no sustituye al control por el parlamento pero hace de éste una actividad cotidiana.

En el Congreso de la Unión, esta función la ubicamos en la realización de los periodos de sesiones, el Informe de Gobierno, las comparecencias, la aprobación del presupuesto de egresos, entre otros medios de control que a continuación analizaremos.

C. Los periodos de sesiones.

Los periodos de sesiones constituyen un claro ejemplo de control en

¹⁴⁵Aragón, Manuel, Op. cit., p.192.

el Parlamento. El llevar a cabo sesiones plenarias, constituye uno de los medios de control característicos de los Parlamentos, éste se ejerce a través de las críticas y los señalamientos que los parlamentarios hacen en la tribuna de su Cámara. La sola actividad de las cámaras es, en sí, un valioso mecanismo de control.¹⁴⁶ Lo anterior es resultado de que, en todo el mundo, los representantes populares se caracterizan como los analistas y críticos de la administración; sin embargo, en nuestro país este papel está siendo paulatinamente asumido de forma indebida por los medios de comunicación.

Por una extraña reflexión, los constituyentes de 1917 vieron en este medio de control un riesgo potencial para la buena marcha de los trabajos del Ejecutivo, se consideró limitarlo, razón por la cual se eliminó del texto Constitucional el segundo periodo de sesiones que estaba previsto desde 1857,¹⁴⁷ a fin de que el Congreso estuviera reunido el menor tiempo posible para evitar el desgaste político que se produce con la crítica al gobierno. No obstante, debido a las presiones políticas, en 1986 se aprueba una modificación a la Constitución para adicionar un segundo periodo, a la cual seguirían reformas que incrementaría la duración de ambos periodos, la cual, aún se considera insuficiente.

En nuestro Congreso, el mecanismo por el que se ha optado para ejercer estas críticas y señalamientos al gobierno, es la expedición de puntos de acuerdo,¹⁴⁸ que no son otra cosa que posicionamientos que las cámaras adoptan sobre algún asunto, sin que éste vincule a la autoridad destinataria; no obstante, en ocasiones con la sola presentación en la tribuna de la proposición de punto de acuerdo, basta para provocar una respuesta por parte del gobierno.

Como se puede observar, este medio de control tiene un importante papel en los Parlamentos modernos, ya que además de controlar a la administración, permite que la opinión pública conozca del desarrollo de sus actividades y de la crítica que los parlamentarios hacen de ellas.

¹⁴⁶VALADÉS, Diego. Op. cit. p. 379.

¹⁴⁷El Artículo 62 de la Constitución de 1857, preveía dos periodos de sesiones; el primero del 16 de septiembre al 15 de diciembre, y el segundo, del 1 de abril al día último de mayo.

¹⁴⁸Artículo cuarto y décimo segundo del Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación. Aprobado por el Pleno, en votación económica, en la sesión del jueves 9 de octubre de 2003.

D. Informe Presidencial

Este medio de control está previsto en nuestro sistema constitucional desde la Constitución de 1824, y actualmente se encuentra regulado por el artículo 69 de la Constitución Federal que establece la obligación del Presidente de la República de presentar un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En este mismo sentido, la Constitución dispone que los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos informen de igual manera sobre el estado que guardan sus respectivos ramos.

El formato del informe ha sido materia de debate por varias legislaturas, debate que culminó con la modificación en agosto de este año de la Constitución a fin de suprimir la obligación del Presidente de la República de acudir al recinto del Congreso a entregar el texto, adicionando a cambio la obligación de los Secretarios de Estado, del Procurador General de la República y de los directores de las entidades paraestatales de comparecer bajo protesta de decir verdad ante los legisladores para efecto de la glosa del informe y de informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones. No obstante este avance, es necesario desarrollar la reglamentación de esta nueva disposición constitucional a fin de garantizar su efectividad.

E. Comparecencia de funcionarios

El control puede manifestarse a través de actuaciones de los parlamentarios o de los grupos (preguntas, interpelaciones, intervenciones en debates) que no expresan la voluntad de la Cámara, pero cuya capacidad de fiscalización sobre el gobierno no cabe negar, bien porque pueden debilitarlo o hacerlo rectificar, bien porque pueden incidir en el control social o en el control político electoral.¹⁴⁹ Este es control del gobierno que realizan las minorías, representadas en los Parlamentos.

En el caso de nuestro Congreso, las Cámaras pueden citar a cualquiera de los funcionarios previstos por el artículo 93, párrafo segundo de la Constitución, lo cual es independiente de la obligación de informar al Congreso prevista en el primer párrafo del mismo artículo, ya que la comparecencia se solicita para el solo efecto de que el funcionario aporte información concerniente

¹⁴⁹ARAGÓN, Manuel. Op. cit., p. 192.

a su ramo, sobre un proyecto de ley que se discuta o sobre un asunto en estudio, comparecencia que con la reforma constitucional del 15 de agosto de este año, se celebra bajo protesta de decir verdad. Si bien esta reforma representa un avance importante en materia de control, aun se requiere generar la reglamentación prevista en el propio texto de la Constitución, que debe contener un procedimiento para ejercer estas atribuciones, así como definir el alcance de las violaciones a la “protesta de decir verdad”.

Las comparecencias son audiencias en las que los funcionarios citados deben contestar las cuestiones que les planteen los legisladores. Es mediante estas preguntas que el Congreso ejerce un control, que si bien es imperfecto, contribuye a informar a los legisladores sobre determinados asuntos, para posteriormente, ejercer otros controles vía legislación o a partir de la aprobación del Presupuesto de Egresos. La Ley Orgánica del Congreso, faculta a los presidentes de las comisiones ordinarias, -con el acuerdo previo de éstas- para solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo,¹⁵⁰ a fin de contar con elementos para dictaminar alguna iniciativa o bien tener la información necesaria para tratar algún asunto concerniente a la dependencia. Esta facultad es de gran importancia, ya que esta información, puede generar la necesidad de citar a un funcionario, para que explique con mayor detalle los datos que aporta, además de resolver las dudas que, derivadas del análisis, tengan los legisladores.

En los regímenes parlamentarios las comparecencias son la respuesta a una cuestión o pregunta que un legislador formule a un funcionario del gobierno. Sobre este tema, Orlando Tovar comenta que la cuestión o pregunta es un mecanismo de control parlamentario típico donde existe responsabilidad política de los ministros ante el Parlamento; sin embargo, puede usarse en cualquier tipo de gobierno. Este autor define a la cuestión o pregunta como una petición de explicación sobre un punto determinado dirigido por un parlamentario.¹⁵¹

Con este medio de control, no sólo se busca obtener del gobierno la información necesaria para el Congreso, ya que también se propicia que la administración subsidiariamente exponga las fallas en los asuntos o programa en cuestión y proponga soluciones viables e inmediatas, al responder las preguntas.

¹⁵⁰Ley Orgánica del Congreso, artículo 45, párrafos 1, 2 y 3 con respecto a la Cámara de Diputados y Artículo 97 con relación al Senado de la República.

¹⁵¹TOVAR, Orlando, “Las Funciones de Investigación y Control de la Cámara de Diputados” en QUIROGA LAVIE, Humberto, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987, p. 120.

Finalmente debe destacarse que de acuerdo con el maestro Tena Ramírez, la convocatoria a comparecer, dirigida a los secretarios del despacho, está en realidad dirigida al Presidente, pero en virtud de que la Constitución no autoriza a las Cámaras para llamar a comparecer a este último, estos altos funcionarios son los que deben acudir para informar.¹⁵² No obstante, el informe es del Presidente, ya que, de hecho, sus colaboradores sólo instrumentan las políticas que se les ordenan.

F. Controles financieros

La ejecución del presupuesto es responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo, mientras en la evaluación y control comparte la responsabilidad con el Poder Legislativo en fases distintas. El control *a priori* del presupuesto lo ejerce el legislativo cuando los controles son previos al pago de las partidas presupuestales se habla de control preventivo, el cual fundamentalmente está a cargo del Ejecutivo, -no obstante como más adelante comentaremos el Legislativo también puede intervenir en esta fase-, y después del pago se habla de un control *a posteriori*, el cual ejercen ambos poderes.

Para ejercer los controles financieros, la Cámara de Diputados cuenta con diversos mecanismos, para supervisar el gasto del gobierno. En lo que toca a la aprobación del presupuesto, esto no sólo es un medio de control, sino también de equilibrio, ya que a través de éste, el Legislativo, está en posibilidad de defenderse de una inadecuada política financiera del Ejecutivo que pretenda reducir arbitrariamente sus recursos.

Ahora bien, en lo que toca al control parlamentario del presupuesto, teóricamente cuenta con tres fases, la previa, la concomitante y la posterior.

- Fase previa. En ésta el control se debe llevar a cabo a través del análisis que realiza la Cámara de Diputados, del Presupuesto de Egresos y su posterior aprobación. Esta fase se fundamenta en el artículo 74 fracción IV constitucional, que dispone que es facultad exclusiva de esa Cámara examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Fase concomitante. Se puede realizar mediante los programas del Ejecutivo. Este control puede realizarse en cada operación, en el momento que se desee, a través de peticiones, aclaraciones, solicitud

¹⁵²TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 3ª ed., Porrúa, México, 2001, p. 261.

de datos y explicaciones. (De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 93 constitucional).

- Fase posterior. Se realiza una vez rendida la cuenta pública y en México está a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados,¹⁵³ conforme a lo previsto por los párrafos primero y quinto de la fracción IV del artículo 74, que faculta a la Cámara para revisar la cuenta pública del año anterior con el apoyo de la entidad de fiscalización superior de la Federación. (Auditoría Superior de la Federación).

Cabe agregar, en esta parte, que los controles financieros concomitantes pueden ser ejercidos por ambas Cámaras del Congreso -no obstante, la función presupuestal corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados- conforme a lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución, que señala la posibilidad de citar a comparecer a diversos funcionarios de la administración pública para que informen cuando se discuta o estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. De igual forma, este artículo faculta a las Cámaras para crear comisiones de investigación. Sin embargo, de acuerdo con María de la Luz Mijangos, estos últimos medios de control carecen de eficacia en virtud de que la Constitución no prevé ninguna declaración de las cámaras, y aun en el caso de que se diera en forma negativa, no podría afectar en forma alguna al funcionario destinatario, ya que éstos, hasta la fecha, son de libre designación y remoción por parte del titular del Ejecutivo,¹⁵⁴ lo que con la reforma de agosto de este año puede cambiar radicalmente. No obstante, como ya se ha mencionado, con la obtención de información se pueden reunir elementos para ejercer el control presupuestal *a priori*, ya que derivado de la recopilación de datos que comprueben que un programa de gobierno no está dando resultados, o que no se están ejerciendo adecuadamente los recursos asignados, puede derivar en la decisión de que a éste no se le asignen recursos en el siguiente presupuesto, -sin embargo, las cámaras carecen de la estructura para evaluar esta información y poder determinar fehacientemente, si los recursos se están empleando adecuadamente- o bien en el caso de las comisiones de investigación, se pueden derivar de sus resultados, el inicio de procesos penales, civiles o administrativos.

¹⁵³Cfr. MIJANGOS, María de la Luz, *El Control del Presupuesto desde una perspectiva jurídica. El Control de las Finanzas Públicas*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. Primera edición. México 1996. p. 150.

¹⁵⁴*Ibidem*, p. 151.

G. Ratificación de nombramientos

Algunos de los nombramientos que realiza el Presidente de la República, requieren la ratificación del Senado. De acuerdo con lo dispuesto por la Fracción II del artículo 76 constitucional, estos funcionarios son: El Procurador General de la República, Los agentes diplomáticos, Cónsules generales, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

En nuestro país desde la expedición de la Constitución de 1824, se incluyó este medio de control a cargo del Senado.¹⁵⁵ Posteriormente, la Constitución de 1917 lo recoge en el artículo 76; sin embargo, esta facultad, no se ejerció plenamente por los senadores, debido entre otras causas a que: 1) la disposición constitucional en algunas partes es imprecisa, por ejemplo, no aclara quiénes son los empleados superiores de Hacienda, omisión que podía haberse solucionado con la expedición de la Ley que señala la última parte de la fracción II de este artículo,¹⁵⁶ de la cual ni siquiera se presentó iniciativa; 2) como ya se ha comentado, con la existencia de un partido hegemónico que dominó ambas Cámaras del Congreso, las propuestas que hacía el Ejecutivo se aprobaban sin mayor objeción. Por otra parte, a pesar de que con la reforma de 1994 se incluyó al Procurador General de la República como sujeto de ratificación, el Senado sólo se ha limitado a revisar que cumpla con los requisitos previstos por el artículo 102 apartado A, de la Constitución, en virtud de que de acuerdo con los integrantes de la Comisión de Justicia del Senado no existe un procedimiento específico para desahogar este asunto.¹⁵⁷

Finalmente, debe señalarse que se suprimió la facultad para que el Ejecutivo nombrara a los Ministros de la Suprema Corte, quienes ahora son

¹⁵⁵El Párrafo 6 del artículo 110 de la Constitución de 1824, señala entre las atribuciones del Presidente, la de nombrar a los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado, y en sus recesos del Consejo de Gobierno.

¹⁵⁶La fracción II del artículo 76 constitucional, señala que el Senado debe ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República en los términos que la ley disponga.

¹⁵⁷Dictamen de la Comisión de Justicia del Senado sobre la ratificación del C. Procurador General de la República aprobado el 7 de diciembre de 2000. Diario de los Debates del Senado del 7 de diciembre de 2000.

designados por el Senado a propuesta del Presidente de la República.¹⁵⁸ Con lo anterior, se dio un importante avance en materia de nombramientos; sin embargo, es evidente que es necesario fortalecer la participación del Congreso en los nombramientos de algunos funcionarios, pues es necesario que el Legislativo evalúe la idoneidad de las personas propuestas por el Ejecutivo mediante el análisis de su trayectoria, perfil y capacidad profesional para dirigir el órgano correspondiente. El Congreso o al menos la Cámara de Senadores, deben vigilar el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo en materia de nombramientos, ya que es evidente la creciente importancia de los miembros del gabinete en la gestión y manejo de los recursos públicos.

H. Facultad de investigación

La facultad de investigación es a nivel mundial uno de los más importantes controles que ejerce el Poder Legislativo. No obstante, es conveniente señalar que las facultades de investigación, se relacionan con casi todas las funciones de los Parlamentos. Al respecto Fernando Santaolalla, comenta que las investigaciones parlamentarias no están afectadas a una particular función de las cámaras, sino que pueden servir a todas ellas, en distintos países, no sólo se han utilizado con vistas a controlar al Gobierno, sino para desarrollar una ulterior obra legislativa, para coadyuvar en la función presupuestaria del Parlamento, para actos de naturaleza jurisdiccional o para servir de cauce de expresión a las fuerzas políticas.¹⁵⁹ Es decir, la facultad de investigación no sólo es un medio de control, sino que también coadyuva con la función legislativa, la presupuestal y la jurisdiccional. O como en el caso del Congreso Norteamericano juega un papel determinante en la función de información del Congreso, pues éste tiene la obligación de informar al público acerca de los problemas fundamentales y de algunos de los remedios básicos, para lo cual el vehículo principal de esta función lo constituye un comité de investigación, el cual se encarga de realizar la investigación y difundir sus resultados.¹⁶⁰ Sin embargo, en nuestra opinión, sus implicaciones con la función de control son las más importantes.

La mayor parte de las constituciones después de las Segunda Guerra

¹⁵⁸De acuerdo con lo previsto por el artículo 96 de la Constitución reformado en 1994. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

¹⁵⁹SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., p. 416.

¹⁶⁰WATSON, Richard. Op. cit. p. 329.

Mundial atribuyeron a los órganos de representación popular la posibilidad de investigar, aunque en algunos sistemas constitucionales como el norteamericano en el siglo XVIII o el belga desde el siglo XIX, ya los había desarrollado.¹⁶¹ En nuestro país, fue hasta la reforma política de 1977, cuando se incluyó en la Constitución la posibilidad de integrar las comisiones de investigación, mediante la adición de un párrafo tercero al artículo 93. Con esta reforma se abrió la posibilidad de que las cámaras realizaran investigaciones mediante la integración de comisiones creadas específicamente con ese fin, pero sólo en el caso de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria; no obstante, de acuerdo con Cecilia Mora Donato, la creación de comisiones de investigación era posible aun sin la reforma constitucional en virtud de que el Reglamento del Congreso General, ya contenía una autorización general que permitía la creación de comisiones especiales -a propuesta de un diputado o de la Gran Comisión- a las que se le podían dar funciones investigadoras.¹⁶² Con la reforma, este derecho se elevó a nivel constitucional; sin embargo, se restringió el alcance de las comisiones, pues sólo, se previó que actuaran sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que en esa época habían incrementado considerablemente su número, pero que hoy son por demás escasas -es por esto, que este tipo de comisiones corren el riesgo de quedarse sin materia de investigación-, por otra parte, con esta reforma se incrementó el número de diputados y senadores que podían solicitar que se constituyera una comisión de investigación, lo que restringió considerablemente este importante medio de control característico de los Parlamentos modernos.

Sobre la función de investigación, Diego Valadés comenta que la facultad de investigación es una de las más importantes con que actualmente cuentan los congresos y Parlamentos.¹⁶³ Sin embargo, este control, a pesar de la reforma de 1977, no se ha desarrollado en nuestro país, no obstante, se ha considerado que con fundamento en lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 93 constitucional, es posible realizar una investigación, ya que este párrafo posibilita a ambas cámaras para citar distintos funcionarios del gabinete para que informen cuando se discuta o estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

¹⁶¹VALADÉS, Diego. Op. cit. p. 382.

¹⁶²MORA DONATO, Cecilia, Op. Cit. p. 232. Los Artículos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso que cita la autora son: el 71, 78, 79, 80 y 90.

¹⁶³VALADÉS, Diego. Op. cit., p. 382.

Finalmente, es conveniente comparar nuestra legislación en materia de investigación con las legislaciones extranjeras.

5. Función jurisdiccional

No obstante los Parlamentos mantienen una serie de competencias conexas a las funciones jurisdiccionales, relacionadas al periodo en que el Parlamento obraba como corte de justicia y la responsabilidad penal de los miembros del Ejecutivo se anteponía a la responsabilidad política, a decir de Giuseppe De Verogottini parece ser una tendencia en vía de superación en el panorama de los actuales ordenamientos constitucionales, que luego de la consagración de la responsabilidad política del Ejecutivo, prefieren atribuir al juez ordinario los juicios penales sobre los titulares de funciones constitucionales.¹⁶⁴

Si bien la función de juzgar esta reservada al Poder Judicial, existen casos de excepción en los que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, ejercen facultades materialmente jurisdiccionales; el juicio político competencia de las Cámaras del Congreso es un ejemplo de esto.

Si bien la función jurisdiccional tuvo gran relevancia, en los sistemas parlamentarios modernos se ha evitado que las cámaras ostenten facultades juzgadoras de actos de Gobierno con relieve penal, transfiriéndose a los órganos jurisdiccionales que por razón de su oficio son considerados como los más idóneos para asumirlas.¹⁶⁵ Actualmente, la función jurisdiccional en la mayoría de los Parlamentos del mundo es ejercida en forma excepcional. Al respecto señala Francisco Berlín, que su importancia ha ido reduciéndose a casos específicos por el abuso del que fue objeto, cuando este órgano colegiado conocía de algunas responsabilidades de carácter penal en que se veían envueltos sus propios miembros o los funcionarios del gobierno, que daban lugar a numerosas injusticias derivadas de los ingredientes políticos contenidos y activos en los casos planteados.¹⁶⁶ Como puede observarse, esta facultad ha caído en desuso o cuando menos se ejerce en forma excepcional como es el caso del Congreso de los Estados Unidos, o del Parlamento Español.

El Congreso Mexicano está facultado para juzgar actos de los altos funcionarios de la Federación, en virtud de lo previsto por la fracción V del artículo 74, la fracción VII del artículo 76 y el artículo 110, de la Constitución,

¹⁶⁴DE VEROGOTTINI, Giuseppe, Op. cit., p. 424

¹⁶⁵SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., p. 249.

¹⁶⁶BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Op. cit., p. 157.

pero sólo aquellos de los que puedan desprenderse responsabilidad política y si de ésta se deriva alguna responsabilidad penal, será determinada por los órganos ordinarios de procuración e impartición de justicia.

El antecedente del juicio político lo encontramos en el mecanismo de impeachment -que sirvió de modelo para el todavía vigente de la Constitución Norteamericana y el que se implantó en distintas constituciones españolas- a través del cual la Cámara baja realiza una acusación que posteriormente, es juzgada por la Cámara alta, procede del Parlamento británico, donde durante largas décadas se utilizó como mecanismo de exigencia de responsabilidad política.¹⁶⁷ Con respecto al Congreso de Estados Unidos, Richar Watson comenta que en algunos casos, actúa como un cuerpo judicial, un ejemplo de este tipo de función es la facultad de destituir de sus puestos a funcionarios de los poderes Ejecutivo y Judicial del gobierno nacional.¹⁶⁸

En el procedimiento de juicio político intervienen ambas cámaras; en primer lugar la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órganos de instrucción y sentencia.¹⁶⁹ De acuerdo con el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

Por otra parte, se ha considerado que dentro de la función jurisdiccional se encuentra la facultad de la Cámara de Diputados para llevar a cabo procedimientos de desafuero con el fin de autorizar a los órganos ordinarios de procuración e impartición de justicia para que ejerzan acciones penales en contra de funcionarios con fuero; sin embargo, esto es parte de la función administrativa que más adelante comentaremos.

6. Función electoral y electiva

Existen funciones que el Congreso ejerce ocasionalmente, como la electoral, que reviste una especial importancia, pero que se ha utilizado en forma excepcional; por otra parte, cuenta con funciones de menor relevancia como la administrativa, la de gestoría y la de información, que no son parte de las funciones básicas de un Parlamento, pero que son determinantes,

¹⁶⁷SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., p. 249.

¹⁶⁸WATSON, Richar. Op. cit, p. 331.

¹⁶⁹TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit. p. 564.

pues repercuten en varias de sus actividades, como por ejemplo la difusión del quehacer de los legisladores, que además de mantener informados a sus electores, puede influir en sus preferencias electorales positivamente.

La función electoral del Congreso prácticamente ha desaparecido debido a la reforma en materia electoral de septiembre de 1993, que suprimió la facultad de las Cámaras del Congreso, para declarar la validez de su propia elección; posteriormente, con la reforma de 1996, se eliminó la facultad de erigirse en Colegio electoral para calificar la elección del Presidente de la República, pasando a ser facultad de los órganos electorales, creados en la década pasada.

No obstante lo anterior, el Congreso aún conserva la facultad para erigirse en Colegio Electoral en caso de falta absoluta del Presidente de la República; no obstante, esta es una facultad que se ha ejercido sólo en dos ocasiones desde que se expidió la Constitución de 1917.¹⁷⁰ Cabe señalar que en últimas fechas, se ha señalado la necesidad de perfeccionar las reglas de sustitución, ya que si en estos momentos ocurriera la falta absoluta del Presidente, los mecanismos constitucionales vigentes para nombrar al Presidente Interino o al Sustituto no resolverían el problema en el seno de un Congreso integrado con un alto grado de pluralidad.

Por otra parte, la denominada función electiva está relacionada estrechamente con la función de control y constituye una actividad relevante de las asambleas parlamentarias, consistente en la elección de los responsables de diversos órganos del Estado,. De acuerdo con Giuseppe De Vergottini, las modalidades de esta facultad pueden comprender la presentación de candidaturas, la elección verdadera y propia o la aprobación de nombramientos. Sobre el particular agrega que un número notable de Constituciones atribuye al Parlamento el nombramiento de sujetos externos a éste, destinados a obrar como comisarios parlamentarios que aseguren, al mismo tiempo, un control sobre la administración y una instancia parajurisdiccional de protección al ciudadano en los casos en los cuales

¹⁷⁰Con el asesinato del General Álvaro Obregón, fue necesario que el Congreso se erigiera en Colegio electoral, el cual eligió por unanimidad de 277 votos al ciudadano licenciado Emilio Portes Gil, como Presidente Provisional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates sesión de Colegio Electoral del 25 de septiembre de 1928. Posteriormente con la renuncia de Pascual Ortiz Rubio a la Presidencia de la República, el Congreso una vez aceptada ésta, eligió al General Abelardo L. Rodríguez, como Presidente Sustituto Constitucional, en 1932. Diario de los Debates sesión extraordinaria de Congreso General del 4 de septiembre de 1932.

no sean suficientes ¹⁷¹ El Parlamento puede intervenir en la ratificación de los funcionarios del Ejecutivo, del Órgano Judicial y de los Órganos Constitucionales Autónomos.

Esta función es ejercida en nuestro Congreso en forma independiente por cada cámara, ejemplo de esto es el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, la ratificación de Procurador General de la República y el personal del servicio Diplomático y la elección de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral por parte del Senado, y en el caso de la Cámara de Diputados la elección de los consejeros del Instituto Federal Electoral.

7. Función de gestoría

En nuestro país, por muchos años, esta función ha sido de gran importancia, pues los legisladores han impulsado ante las autoridades de los distintos ámbitos los intereses de sus electores. No obstante, lo importante que resulta esta función, en los últimos años ha sido fuertemente criticada, pues se señala que los legisladores deben concentrar todos sus esfuerzos en su labor al interior de su cámara. Sin embargo, como puede observarse, esta labor dotada de una fuerte carga política, tiene gran importancia en distintos sistemas constitucionales, en el caso del Congreso de los Estados Unidos, es una función primordial, que se ejerce a través de las relaciones que los legisladores tienen con sus electores; es decir, la labor de servicio que realizan los legisladores a favor de los residentes de su estado o distrito que solicitan ayuda para resolver problemas de índole personal relacionados con el gobierno federal. ¹⁷² No obstante las críticas, en nuestro país esta actividad ocupa gran parte del tiempo de los legisladores, en especial los de mayoría relativa, que enfrentaron al electorado y que por lo tanto tienen un vínculo mayor con sus estados o distritos.

8. Función administrativa

Aunque la función administrativa se atribuye al órgano Ejecutivo, como ya se ha expuesto, ésta puede ser ejercida por alguno de los otros órganos del Estado. En el caso del Congreso, la ejerce a través de varias de las facultades

¹⁷¹DE VERGOTTINI, Giuseppe, Op. cit., p. 423.

¹⁷²WATSON, Richard. Op. cit., p. 329.

que tiene conferidas por la Constitución. Al respecto, el maestro Tena Ramírez comenta que la división de Poderes adopta entre nosotros formas atenuadas; una de ellas, consiste en atribuir a un Poder ciertas facultades que por su índole corresponden a otro Poder.¹⁷³ Estas son las facultades que materialmente son administrativas, pero que por estar atribuidas al Poder Legislativo, se vuelven legislativas. Como ejemplo de éstas, encontramos en la Constitución las siguientes:

- Admitir nuevos estados a la Unión; formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes; cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; conceder licencia al Presidente de la República; y aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República.¹⁷⁴

Otra importante facultad administrativa es la declaración de procedencia a cargo de la Cámara de Diputados, la cual pudiera considerarse como función jurisdiccional; sin embargo, es evidente que la Cámara no prejuzga, sólo concede la autorización a los órganos de procuración de administración de justicia para juzgar a uno de sus miembros o a cualquier otro funcionario con fuero, razón por la que se le da la calidad de acto administrativo. Para esto es necesario que la Cámara lleve a cabo un procedimiento en el que valorará la procedencia de la acusación y de ser conveniente desaforará al funcionario, con lo que se autoriza que se proceda penalmente en su contra. Sin embargo, en este caso, la Cámara no está sentenciando al denunciado, sólo le retira la protección constitucional que impide que sea procesado y si las autoridades judiciales resuelven que el funcionario no es responsable de los actos que se le imputan, éste volverá a su encargo y se le restituirán sus prerrogativas.

En el caso del Senado, las ratificaciones de los funcionarios previstos en la fracción II del artículo 76 constitucional que éste debe realizar, además de ser parte de la función de control, en esencia, son un acto eminentemente administrativo.

9. Función de información

La función de información está íntimamente vinculada con la función de control, en virtud de que a través de las evaluaciones y críticas que las cámaras

¹⁷³TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit., p. 301.

¹⁷⁴FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Op. cit., p. 321.

realizan a las actividades del gobierno, la sociedad en general puede conocer tanto el trabajo del gobierno, como del propio Congreso.

Comenta Manuel Aragón que al poner en marcha los instrumentos de fiscalización gubernamental, no sólo se busca obtener una decisión condenatoria de la cámara, sino también el influir en la opinión pública.¹⁷⁵ Es decir, la difusión de una evaluación que arroje resultados negativos es determinante en materia electoral, en virtud de que puede influir en las preferencias electorales, y propiciar una sanción del electorado a largo plazo; por otro lado, si los resultados de la evaluación son positivos, el gobierno o los legisladores, se verán fortalecidos y seguramente serán ratificados en las urnas.

La difusión de las actividades del Congreso y de la evaluación que éste hace del gobierno es esencial. Al respecto, Francisco Berlín comenta que como para cada decisión parlamentaria se debe buscar conciliar el mayor número de intereses o la prevalencia del más útil a la población, resulta necesario explicar a ella los motivos y finalidades de esas decisiones. Esa explicación ha de ser obra del Parlamento, puesto que el representante debe informar del cumplimiento de su deber a sus representados y debe dar explicación por lo medios impresos o por los electrónicos y de manera directa.¹⁷⁶

La función de información ha sido de gran importancia para el Congreso Mexicano; por esta razón, se crearon órganos como el Canal de Televisión del Congreso de la Unión, que tiene como objetivo la difusión y reseña de la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa, de acuerdo con la legislación en la materia y con la supervisión que desarrolla la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión.¹⁷⁷

¹⁷⁵ARAGÓN, Manuel, Op. cit., p. 192.

¹⁷⁶BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Op. cit., p. 190.

¹⁷⁷Artículo 131 y 132 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Conclusiones

1. El Derecho Parlamentario es una disciplina considerada parte del Derecho Constitucional -no obstante en este punto se han comenzado a generar opiniones en el sentido de reconocer la autonomía de la materia- que surge en Inglaterra con los primeros Parlamentos, la cual regula la organización y funcionamiento al interior de las Asambleas.
2. Sus características esenciales son el ser un derecho políticamente comprometido, además de ser discontinuo, de producción interna, producto del consenso y revisable o controlable, características que desde luego no escapan a la evolución de las instituciones, derivada de la modificación de la problemática social y política que enfrentan.
3. Las fuentes del Derecho Parlamentario son primariamente la Constitución; y derivadas de ésta la legislación Parlamentaria (Reglamento y Ley Orgánica) los cuales cuenta con una naturaleza similar, ya que ambos se desprenden directamente de la Constitución; la legislación ordinaria, en los ámbitos que no representen una función esencial del Parlamento; los Acuerdos Parlamentarios, constituyen normas de desarrollo de las normas superiores, las cuales han sido utilizadas en forma excesiva como medios regulación de los procedimientos funcionales ante la imposibilidad de reformar la legislación parlamentaria funcional; los estatutos internos; los precedentes y el Derecho Parlamentario comparado, también constituyen importantes fuentes, en especial el último que es considerado un conjunto de reglas universalizables que pueden aportar soluciones a problemas que se presenten en distintos Parlamentos.
4. La autonomía parlamentaria es un concepto fundamental en materia de organización y funcionamiento, el cual surge en Inglaterra y de ahí pasa a Europa continental donde es adaptado a las necesidades de los sistemas continentales.
5. El principio de autonomía parlamentaria, ha ido adaptándose acorde con la evolución de los sistemas constitucionales; de ahí, que haya surgido como una forma de garantizar férreamente la libertad del Parlamento y que actualmente acepte la revisión en materia de funcionamiento por parte de los órganos jurisdiccionales en especial los de control de la constitucionalidad.

6. Existe la posibilidad de que la Ley Orgánica del Congreso regule la materia procedimental y no un reglamento independiente de ésta, debido a que la reforma constitucional de 1977, determinó que la ley regulará no sólo la organización del Congreso, sino también su funcionamiento.
7. La autonomía funcional y de organización del Congreso mexicano tiene antecedentes desde las primeras normas reglamentarias, autonomía que en 1977 quedaría plasmada en el artículo 70 de la Constitución.
8. El Derecho Parlamentario debe ordenar la vida de las cámaras, velando por la autonomía y buen funcionamiento, sin detrimento de los preceptos constitucionales que son el fundamento de todo el sistema. La autonomía parlamentaria normativa debe tener por objeto la regulación de las relaciones entre sujetos político-parlamentarios, por lo que todas las relaciones que se refieran a otras materias o se refieran a terceros no entran en su ámbito y menos aun si se encuentran ya reguladas por la legislación ordinaria.
9. Las normas que regulan el funcionamiento de nuestro Congreso están marcadas por una escasa evolución, ya que desde 1934 año en que se expidió el Reglamento Interior del Congreso prácticamente no se han presentado cambios significativos, salvo en el caso de la LVII Legislatura, en que las particulares circunstancias políticas que enfrentó marcaron la irrupción de los Acuerdos Parlamentario como forma de reglamentación del funcionamiento de las Cámaras.
10. La oralidad, desde luego la autonomía, la publicidad, el predominio de la actividad colegiada, el predominio de las mayorías y el de respeto de las minorías, constituyen los principios rectores del funcionamiento de los Parlamentos, principios que se mantienen en constante evolución, como es el caso del de mayoría y el de respeto de las minorías -en torno a las cuales se han erigido mecanismos de protección parlamentarios y extraparlamentarios- o el caso del principio de publicidad -que ha ido modificándose de acuerdo con las circunstancias sociales y políticas, pasando a ser una de las máximas que rigen la actividad parlamentaria relegando a los trámites reservados- que hoy enfrenta un importante reto derivado del papel que han asumido los medios de comunicación como difusores y sensores de la función pública, suplantando al Parlamento como sede del debate en torno a los problemas nacionales y la operación del Estado.

11. Los debates que se desarrollan en los parlamentos actualmente son oscuros y muchas veces ininteligibles para el público, además de que se realizan con gran lentitud, lo que obedece entre otras causas que el Parlamento es un foro de representación de intereses sociales, a través de los partidos, lo que supone una gran pluralidad de posiciones. Problemática que puede ser ubicada en las discusiones de nuestros órganos legislativos; sin embargo, en esta parte, la solución al problema no se limita a la modificación de las normas que rigen el debate, ya que debe tomarse en cuenta que la democracia por ser un sistema en el que se requieren confrontar una gran cantidad de posiciones ideológicas e intereses de grupo, no supone sistema eficiente por naturaleza.
12. El Poder Legislativo ejerce funciones determinantes para el funcionamiento del Estado, entre las que se encuentra la formación de leyes, que a lo largo de la historia del Congreso Mexicano ha sido considerada la más importante; no obstante la tendencia mundial de los Parlamentos, ha sido desplazada a segundo término, debido a que su ejercicio implica cada vez más el análisis de información técnica de alta especialidad. Tomando en consideración lo anterior, el Congreso Mexicano debe considerar el desarrollo de la función de control, que es inherente a los Parlamentos.
13. El procedimiento legislativo comprende distintas etapas, de las cuales las que se desarrollan en el ámbito de las Cámaras forman parte del *procedimiento parlamentario*, (*proceso legislativo o proceso de decisión parlamentaria*) regulado por el marco normativo de las cámaras, que garantiza la libertad en el desarrollo de los trabajos de los legisladores y es formado autónomamente.
14. La función de control se encuentra en varias de las actividades que desarrolla el Poder Legislativo, por lo que no cuenta con procedimientos determinados, sino que se desarrolla en todas las actuaciones parlamentarias, mediante la polivalencia funcional del procedimiento parlamentario. Es por lo anterior que se ejerce control parlamentario a través de distintos medios que van desde las sesiones; la propia función legislativa; los informes y comparecencia; y desde luego la facultad de investigación.
15. El Parlamento ejerce otras funciones complementarias, pero no por eso de menos importancia, tal es el caso de la función jurisdiccional, que funge como un control de los funcionarios públicos, no obstante de haber caído en desuso, o la función electoral mediante la cual el Congreso puede llegar

a sustituir en forma provisional la voluntad del cuerpo electoral; la función de gestoría que permite lograr un mayor acercamiento con su electorado; la función administrativa en la que se encuentran agrupadas las solicitudes de declaración de procedencia que constituyen un mecanismo de revisión de suma importancia para preservar la correcta operación de las cámaras y los demás órganos del Estado; y la función de información íntimamente ligada con la de control.

Referencias

- ARAGÓN, Manuel. *Constitución democracia y control*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2002.

- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1998.

- ARTEAGA NAVA, Elizur. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I Editorial Oxford. México. 2001.

- BAGEHOT, Walter, *La Constitución Inglesa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005,

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Fondo de Cultura Económica. 4ª reimpresión. México. 2000.

- BETHAM, Jeremy, *Tácticas Parlamentarias*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

- BLANCO HERRANZ, Francisco Javier, *Modernización de los Parlamentos: Nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento*. En el Parlamento del siglo XIX, Aelpe, Madrid, 2002.

- BOTHWELL, Reece B., *Manual de Procedimiento Parlamentario*, Editorial Universitaria. Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1964.

- CARRÉ DE MALBERG, Rene. *Teoría General del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México. 1998.

- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, "La Ley Orgánica del Congreso General", *Revista Quórum Legislativo* núm. 82, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, julio-septiembre de 2005.

- DAVIDSON, Roger H y Oleszek, Walter J, *Congress and its Members*. CQPress. Octava edición. Washington D.C. 2002

-DE LIMA JIMÉNEZ, Dinorah, *Organización, Estructura y Funcionamiento de la Cámara de Diputados. El Congreso Mexicano*. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LV Legislatura. México. 1994.

-DE VERGOTTINI, Guiseppe, *Derecho constitucional comparado*, UNAM, México, 2004.

-FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa Ma. *El voto Parlamentario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2003.

-FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Poder Legislativo*. UNAM. Porrúa. México. 2003.

-FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Editorial Trota, Madrid, 2002.

-----, y ATIENZA, Manuel *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.

-FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa. 35ª edición. México. 1997.

-GALEANA, Patricia. *La Construcción de la Democracia Mexicana. El Camino de la Democracia en México*. Archivo General de la Nación. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. Comité de Biblioteca e Informática. México. 1998.

-GARCÍA GUERRERO, José Luis. *Democracia Representativa de Partidos y Grupos Parlamentarios*. Monografías 30. Congreso de los Diputados de España. Madrid. 1996.

-GENTILE, Jorge, H., *Derecho Parlamentario Argentino*, Ediciones Ciudad Argentina, Bueno Aires, 1997.

-GIL VILLEGAS, Francisco. (Coordinador) *El Congreso Mexicano. "Estructura, organización, funcionamiento y análisis político"*. Instituto de Investigaciones Legislativas. LV Legislatura. 1994

-GUASTINI, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional. Doctrina Jurídica contemporánea*. 1ª reimpresión. México. 2003.

-GUTIÉRREZ, Jerónimo y Alonso Lujambio. *El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder, El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, p. 19.

-JEFFERSON, Thomas. *Manual del Derecho Parlamentario*. Edición Facsimilar realizada por la Coordinación del Sector Popular del Grupo Parlamentario del PRI. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. México. 2002.

-KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*. Ediciones Coyoacán, México, 2005

-LOEWENSTEIN, Kart. *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel. Barcelona. 1983.

-MANZELLA, Andrea. *El Parlamento*. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. LIII Legislatura. 1987. P. 228. Tosi, Silvano. *Derecho Parlamentario*. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados LVI Legislatura 1996.

-MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel. *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2003.

-MIJANGOS, Maria de la Luz. *El Control del Presupuesto desde una perspectiva jurídica*. *El Control de las Finanzas Públicas*. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. México 1996.

-MORA DONATTO, Cecilia Judith. *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político*. Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca e Informática. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1998.

-----*Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*. Miguel Ángel Porrúa. Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 193-195.

-ORTIZ ARANA, Fernando y Trejo Cerda Onosandro. *El Procedimiento Legislativo Mexicano*, Editorial Sista. México, 2005.

Pau I Vall, Francesc (comp), *Temas y problemas del Parlamento contemporáneo*, miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

- PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1997.
- PUNSET BLANCO, R. *Temas básicos de Derecho Constitucional*. Editorial Civitas. Tomo II Organización del Estado. Madrid 2001.
- RAINER, Arnold *Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del Parlamento en el derecho alemán*. Parlamento de Cantabria. Santander. 2000.
- SANTAOLALLA, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Espasa Calpe. Madrid. 1990.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*. Porrúa. 19ª edición. México. 2003.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. 34ª edición. México. 2001.
- , *Leyes Fundamentales de México 1808-2002*. Porrúa. 23ª edición. México. 2002.
- TORRES MURO, Ignacio. *Los Órganos de Gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados. Monografías II. Madrid. 1987.
- TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*. Cámara de Diputados, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas. LVI Legislatura. Miguel Ángel Porrúa. México. 1996
- TOVAR, Orlando. *Las Funciones de Investigación y Control de la Cámara de Diputados*. Derecho Parlamentario Iberoamericano. Porrúa. México. 1987.
- VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*. Estudios Doctrinales. Número 196. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1998.
- WATSON, Richard A. *Democracia Americana, Logros y Perspectivas*. Editorial Limusa. México 1989.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. 9ª reimpresión México. 1992.

-WILSON, Woodrow., *El Gobierno Congresional*. Régimen Político de los Estados Unidos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2002.

-WILSON Q., James. *El Gobierno de los Estados Unidos*. Editorial Limusa. Tercera reimpresión. México. 1999.

Documentos

Decretos del Congreso Constituyente Mexicano de 1824. Decreto Número 17. Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824. Original, en Decretos de 1821 a 1824. Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

Decretos de la Junta Nacional Instituyente instalada el 2 de noviembre de 1882. Decreto 25. Original, en Decretos de 1821 a 1824. P. 55. Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

Decreto 136 del Congreso Constituyente por el que decreta el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824, De fecha 23 de diciembre de 1824. Legislación Mexicana, colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Tomo I México. Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, Hijos. Págs.749-762.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Octava Legislatura Constitucional de la Unión. Tomo II. Imprenta de Francisco Díaz de León. México 1876. Págs. 477 a 506.

Disco compacto, "Los Reglamentos de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos" Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura. México. 2003

Historia Sumaria del Poder Legislativo en México. Enciclopedia Parlamentaria Volumen I Tomo I Serie I. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas. Miguel Ángel Porrúa. México. 1997.

ISSN 1670725-N



Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
Av. Congreso de la Unión, 66; Col. El Parque; Deleg. Venustiano Carranza;
C.P. 15969 México, D.F.; Edificio I, Nivel 2; Tel. 5036-0000 ext. 58140
www.diputados.gob.mx
correo-e: cedip@congreso.gob.mx