

LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1999 Y SU FUNCIONAMIENTO INTERNO

Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE*

SUMARIO: I. *La Constitución y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.* II. *La primera Ley Orgánica del Congreso de 1979 y sus modificaciones.* III. *La nueva Ley Orgánica del Congreso General de 1999 y su funcionamiento interno.* IV. *Una tarea pendiente: la elaboración de un reglamento para cada una de las cámaras del Congreso.* V. *Bibliohemerografía.*

I. LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Si interpretamos una pequeña parte del artículo 133 de la Constitución de 1917 vigente,¹ se desprende que la misma y las leyes del Congreso, siempre que emanen de ella,² son la ley suprema de toda la unión. De tal forma, la norma fundamental establece la creación y atribución de competencias de los órganos del Estado, entre los que se encuentra el Poder Legislativo. Respecto de este último, la Constitución determina, principalmente de sus artículos 49 al 78,³ cuál será su estructura, integración, organización, privilegios, es-

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Su encabezado real dice *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que reforma a la de 5 de febrero de 1857; cfr. Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917.*

² Así como los tratados que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados por el Ejecutivo y aprobados por el Senado.

³ Y, con una lectura más detallada de la Constitución, también se encuentran otros artículos que abordan al Poder Legislativo; por ejemplo, los artículos: 3o., 26 a 29, 32, 37, 41, 44, 46, 79, 84 a 90, 93, 95 a 100, 102, 105, 108 a 114, 117, 118, 121 a 123, 125 a 127, 130 a 133 y 135 constitucional.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIII, núm. 99, septiembre-diciembre de 2000, pp. 1303-1318

tatutos, funciones, así como cuáles serán las relaciones entre éste y el Ejecutivo. En su artículo 50 señala que el "Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso *General*, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". Al respecto es importante resaltar el dato que se trata de un Congreso *General* y no del Congreso *de la Unión*. De ahí que la Ley Orgánica del mismo, así como su Reglamento, también tengan que emplear desde su encabezado el primer término, siendo éste el más adecuado desde un punto de vista técnico constitucional o de técnica legislativa y de acuerdo con el derecho comparado.⁴ Sin embargo, la denominación de Congreso *de la Unión* proviene del texto original de la Constitución de 1857, en donde se mencionó que el Poder Legislativo se componía de una sola cámara, denominada como Congreso *de la Unión* y, aun con la reforma de 1874 que restableció al Senado, varios de los artículos de la misma seguirían hablando de Congreso *de la Unión*. Posteriormente, la Constitución de 1917 en su artículo 50 emplearía el término de Congreso *General* aunque otros artículos traerían el error de la Constitución de 1857, y su reforma de 1874, al denominarlo en varios casos como Congreso *de la Unión*.

Por otra parte, la Constitución vigente en su artículo 70, y en su segundo párrafo que fue adicionado en 1977, dispone que el Congreso está facultado para expedir una ley que regule su estructura y funcionamiento internos, la cual no podrá ser vetada ni promulgada por el presidente de la República. De tal forma, el Congreso tiene así como prerrogativa constitucional la facultad de expedir su propia Ley, en cuanto a su régimen interno y con la finalidad de garantizar su autonomía e independencia frente al Ejecutivo y al

4 La mayoría de los países que tienen un régimen o sistema presidencial, emplean una denominación similar a la de la Constitución de 1917 en su artículo 50 para referirse a su Poder Legislativo; por ejemplo, en Bolivia, Brasil, Chile y Honduras se denomina Congreso Nacional, y Congreso de la República en Colombia y Guatemala. Asimismo, otros países sólo utilizan la expresión Congreso, como es el caso de Argentina, Paraguay y Venezuela; *cf.* página de Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/infojus>.

Judicial.⁵ Por ello, la Ley Orgánica del Congreso sólo debe contener normas jurídicas que se refieran a su régimen interno, así como todas aquellas normas que se deriven exclusivamente de la Constitución y que no la contravengan.

II. LA PRIMERA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DE 1979 Y SUS MODIFICACIONES

A partir de 1977, a través de una reforma realizada al artículo 70 de la Constitución, el Congreso está facultado para expedir su propia Ley. Situación que se presentó el 25 de mayo de 1979 al publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* la primera "Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos".⁶

La Ley Orgánica de 1979 se integraba por 120 artículos y dos transitorios. En su artículo 3o. menciona que "El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta Ley y los Reglamentos que deriven de la misma". En primer término, en este artículo nos percatamos que se tenía la intención de elaborar, y conforme con la Constitución, un Reglamento para la Cámara de Diputados y un Reglamento para la Cámara de Senadores, tema que abordaremos al final de este trabajo. En segundo término, el contenido original de la Ley Orgánica de 1979 abordaba la integración del Congreso, el periodo de sesiones que, de acuerdo con la Constitución, era sólo uno, y también se refería al quórum de reunión, al fuero de diputados y senadores, y al procedimiento para calificar las elecciones y su recurso de reclamación en donde intervenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Otros temas de la Ley Orgánica se van a referir a la integración de la Cámara de Diputados y de su respectiva Mesa Directiva, cuya duración

⁵ Cfr. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, pp. 68 y ss.

⁶ Cfr. *Diario Oficial de la Federación* del 25 mayo de 1979, pp. 1 a 12 y p. 2 que aborda una fe de erratas.

se determinó que sería de un mes, se regula la presidencia y la secretaría de dicha mesa, la integración de los grupos parlamentarios, de las diputaciones y la Gran Comisión, así como lo relativo a las comisiones y comités de la cámara baja. Sobre este último tema destaca, de un total de 22 comisiones ordinarias, la existencia de la Comisión del Distrito Federal y, de acuerdo con la Constitución, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda que, además, tendría el carácter de permanente. Asimismo, en esta Ley estaría regulado lo relativo a la Cámara de Senadores, su respectiva Mesa Directiva, su Gran Comisión y las comisiones, donde, en este último tema, se aborda un extenso listado de 46 comisiones ordinarias dentro de las que destacan la Comisión de Asuntos Indígenas y la del Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, y a diferencia de la Cámara de Diputados, esta Ley omitió para la cámara alta la existencia de los grupos parlamentarios y comités. Por último, la Ley que comentamos regulaba a la Comisión Permanente desde su artículo 107 hasta el 120, y respecto del Reglamento el artículo 2o. transitorio señalaba que éste se seguiría aplicando en lo que no se opusiese a la Ley Orgánica.

Posteriormente, el 28 diciembre de 1981 se reformó la Ley Orgánica. Sin embargo, y en palabras de Barragán, las modificaciones que se dieron sólo legalizaron prácticas y usos parlamentarios que ya se daban en el Congreso.⁷

Más adelante, el 20 de julio de 1994, fue publicado el decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos considerado, por algunos, como la "Nueva Ley Orgánica del Congreso" y, para otros, simplemente como reformas a la Ley de 1979. La mis-

⁷ Cfr. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1990. Así como Barragán, José, "Algunas consideraciones de carácter histórico sobre el régimen interno del Congreso de la Unión", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, núm. 2, 1991, p. 135.

ma se integró por 113 artículos y 10 transitorios.⁸ Al igual que el texto de 1979, y en su mayor parte, también la reforma de 1994 consistió en modificaciones y adiciones que se refirieron a la transcripción de las reformas constitucionales, o adecuación a las mismas, que se dieron a lo largo de 1982 a 1993. Su contenido hizo mención, en primer término, a la integración y organización del Congreso General y de la Cámara de Diputados; a la calificación de la elección presidencial, a la Mesa Directiva de dicha cámara, a su presidencia, a su secretaría, a sus grupos parlamentarios, a las diputaciones, a la Gran Comisión y a las comisiones y comités. En este último punto, y de acuerdo con la reforma de 1994, en la Ley se aumentó el número de comisiones ordinarias, en donde destaca la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Es decir, que desde el texto de 1979, que consideraba sólo 22 comisiones ordinarias para la cámara baja, en 1994 se aumentó hasta llegar a ser 41 comisiones cuyo número es excesivo para desarrollar un buen trabajo parlamentario, ya que los diputados tienen que pertenecer a varias comisiones y ello distrae su atención sobre asuntos importantes. Asimismo, la Ley de 1994 o reformas a la de 1979, reguló lo relativo a la Cámara de Senadores, a su respectiva Mesa Directiva, a sus comisiones, a la Gran Comisión, así como la existencia de los grupos parlamentarios. En cuanto a las comisiones ordinarias de la cámara alta, el número de éstas que se contemplaba en 1979 era de 46 y la actual regulación contempla sólo 26, siendo éste un número más apropiado de acuerdo con el derecho comparado. También destacó el hecho de que no se consideró a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política para esta cámara, comisión que sí aborda la Ley para el caso de la Cámara de Diputados. Además, dicha Ley abordó

⁸ Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de julio de 1994. Así como Senado de la República, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1997.

a la Comisión Permanente de una manera similar a la Ley de 1979.⁹

Posteriormente se presentó la problemática de que la Ley Orgánica de 1994 no contemplaba varios temas, como sí sucede en otros países; por ejemplo, la presencia de los medios de comunicación en el Congreso, la Junta de Portavoces, la Mesa de Decanos, el servicio civil de carrera, entre otros; y contemplaba figuras que ya no tenían razón de ser. Por ello, surgió la necesidad de reformar la Ley Orgánica.

Conforme a la agenda de la Reforma del Estado abordada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, uno de los temas ha sido el fortalecimiento del Poder Legislativo. En dicho plan se señala el compromiso de alentar toda iniciativa del Legislativo para fortalecer su independencia y garantizar el pluralismo político, y para ello se pretendió la revisión del marco jurídico, es decir, la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento. Al respecto, la reforma constitucional electoral de 1996 fue un gran avance en esta materia, pero sólo se había reformado la Constitución en temas relativos a la integración del Congreso y a la normatividad electoral. Más adelante, en ese mismo año se iniciaron los trabajos para elaborar una nueva legislación para el Congreso.

III. LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE 1999 Y SU FUNCIONAMIENTO INTERNO

Finalmente el debate desembocó en la promulgación de una Nueva Ley Orgánica del Congreso.¹⁰ Es así como el 3

⁹ Cfr. Senado de la República, *op. cit.*, nota 5.

¹⁰ Sobre este tema, y para obtener mayor información, consúltese Paoli Bolio, Francisco, "La Nueva Ley Orgánica del Congreso", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, enero-junio de 2000, pp. 135 y ss.; Nava Vázquez, José César, "La Nueva Ley Orgánica del Congreso en la balanza", *Revista del Senado de la República*, México, Senado de la República, vol. 6, núm. 18, enero-marzo de 2000, pp. 65 y ss.; Valle Espinosa, Alfredo del, "La nueva Ley Orgánica del Congreso", *Revista del Senado de la República*, México, Senado de la República, vol. 6, núm. 18, enero-marzo de 2000, pp. 136 y ss.; Rossell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México; una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 209-273; así

de septiembre de 1999 fue publicada una nueva ley, integrada por cinco títulos, que los constituyen 135 artículos y siete transitorios. En el título primero del Congreso General lo que cambia sustancialmente en cuanto a las sesiones conjuntas de las cámaras, y relacionándolo con el título segundo "De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados", es lo relativo a que la presidencia del Congreso durará un año con la posibilidad de reelegirse. Convirtiéndose así en el cargo más importante de dicha institución, en cuanto al ámbito funcional y en un terreno tanto orgánico como político.

En cuanto al título segundo relativo a la Cámara de Diputados, destaca que para la renovación de ésta el secretario general, quien es una nueva figura creada por la Ley Orgánica, entregará las credenciales de identificación y elaborará la relación de los integrantes de la legislatura que con anterioridad hayan ocupado el cargo de legislador federal, distinguiéndolos por orden de antigüedad en el desempeño de dicha función. Esta última función es con el propósito de integrar la Mesa de Decanos, también figura nueva que conducirá la sesión constitutiva de la Cámara de Diputados. Dicha mesa se integra por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, los cuales tienen como característica principal haber desempeñado con mayor antigüedad el cargo de congresista. Esta mesa tomará las protestas constitucionales de los diputados y procederá a la elección de la Mesa Directiva. La existencia de la Mesa de Decanos es muy pertinente como nos indica la experiencia de otros países, ya que por ejemplo en España la sesión constitutiva de la cámara baja es presidida inicialmente por el diputado electo de mayor edad de los presentes. En Bolivia, la Cámara de Diputados sesiona en forma preparatoria con la presidencia de la directiva anterior o, en su defecto, de una transitoria desig-

nada por antigüedad en el ejercicio legislativo. Y en Chile estas reuniones son presididas inicial y provisoriamente por el parlamentario de mayor edad. Por ello, es adecuado establecer una figura así para el caso mexicano.

Respecto a la Mesa Directiva, ésta se integra con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios que duran en sus funciones un año, los cuales podrán ser reelectos. Serán los grupos parlamentarios quienes los deben postular y los coordinadores de los mismos no pueden ser parte de dicha mesa. La dirección de la misma la realizará su presidente y le corresponde expresar su unidad, así como el interés general de la cámara. En cuanto a este tema, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de nuestro país es similar a la de la cámara baja del Parlamento español, ya que esta última se encuentra compuesta por el presidente del Congreso de los Diputados (cámara baja), cuatro vicepresidentes, y cuatro secretarios. Algo muy importante es que se aumentó la duración de los cargos en la Mesa Directiva a un año, igual que como ocurre, por ejemplo, en Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala y Perú.

Con relación a los grupos parlamentarios, destaca que con la nueva Ley entregará a la Secretaría General el acta del nombre del mismo y lista de sus integrantes, así como las normas para su funcionamiento interno, y se les asignarán recursos y locales. Y los diputados que no se quieran inscribir, o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario y no se integren a otro ya existente, serán considerados como diputados sin partido, pero tendrán las mismas consideraciones que el resto de los diputados si las condiciones lo permiten. De tal forma, y en esta materia, se trata así de una regulación avanzada con relación a otras cámaras bajas; por ejemplo, la de Bolivia y la del Congreso peruano.

Un órgano que crea esta nueva Ley Orgánica es la Junta de Coordinación Política, que se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario. Su presidente, para la duración de toda la legislatura, será el coordinador del gru-

po parlamentario que cuente con la mayoría absoluta. Sin embargo, si no se obtiene dicho quórum, la duración de la presidencia será anual y se desempeñará sucesivamente por los coordinadores de los grupos en orden decreciente del número de diputados que los integren. Entre sus funciones, destaca proponer al pleno la integración de las comisiones. En esta materia cabe mencionar que varios países tienen establecido dicho órgano y con similares atribuciones; por ejemplo, la regulación española y que lo denomina como Junta de Portavoces. Sin embargo, en este último país no se prevé que este órgano tenga un presidente, sino que sólo existe el voto ponderado.

En cuanto a las comisiones ordinarias, existen sólo 23.¹¹ Éste es un número muy apropiado, ya que permite realizar un mejor trabajo legislativo y existe la posibilidad de crear subcomisiones. Las comisiones tendrán hasta 30 miembros y ningún diputado podrá pertenecer a más de dos.

En este tema, y en la mayoría de los países, el número de comisiones ordinarias es muy reducido y se establece que la integración de las mismas se hará, en lo posible, de tal forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la cámara; este es el caso, por ejemplo, de Argentina. Asimismo, en España las comisiones, salvo precepto en contrario, estarán formadas por los miembros que designen los grupos parlamentarios en el número que, respecto de cada uno, indique la mesa del Congreso pero oída la Junta de Portavoces y en proporción a la importancia numérica de aquéllos en la cámara. Por ello, el contenido de la nueva Ley que comentamos es adecuado. Y esta Ley, a diferencia de la Cámara de Senadores, prevé también la existencia de comités que realizan tareas diferentes a las de las comisiones.

La nueva Ley Orgánica también crea una Secretaría General, cuya función es coordinar y supervisar los servicios de la cámara. También contará con una Secretaría de Servicios

11 Aunque la Ley Orgánica menciona a otras comisiones en los siguientes artículos.

Parlamentarios y una Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros. La creación de estos órganos de administración es muy necesaria en México, ya que países como España también los tienen establecidos y su carácter es profesional, es decir, que se considera el servicio civil de carrera para determinar quiénes serán los asesores permanentes de los diputados. Concretamente, en este último país, la Secretaría General presta asesoramiento jurídico y técnico, facilita distintas prestaciones y organiza los medios materiales y humanos precisos para que la cámara pueda reunirse y ejercer sus funciones. Sus unidades básicas son, además del propio secretario general, dos secretarías generales adjuntas. Esta regulación es muy similar a la que se estableció en la nueva Ley. Otros países contemplan a un órgano similar, como es el caso de Bolivia y Perú. Por todo ello, la creación de la Secretaría General es un avance, así como la disposición de la nueva Ley que se refiere al Estatuto que regulará el servicio civil de carrera, el cual ya se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de mayo de 2000, cuyo título es Estatuto de la Organización Técnica Administrativa y Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

Además, la cámara cuenta con su propia Contraloría Interna, cuya función es recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma.¹²

Lo relativo a la Cámara de Senadores se aborda en la nueva Ley en su título tercero y desde el artículo 58 al artículo 115. En ese sentido, destaca que para la renovación de esta cámara, será el secretario general de Servicios Parlamentarios quien entregará las credenciales de identificación a los senadores electos, previamente distinguiendo a los integrantes de la nueva legislatura que hayan ocupado anteriormente el cargo de senador. Para la sesión constitutiva

¹² Cfr. Cámara de Diputados, *Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2000.

de la cámara, y sólo para la conducción de la misma, habrá una Mesa de Decanos que se integrará de acuerdo con la antigüedad que se tenga como parlamentario, predominando en todo caso, el cargo de senador. Al presidente de la Mesa de Decanos le corresponde abrir la sesión y tomar la protesta constitucional de los senadores electos y dirigir la elección de los integrantes de la Mesa Directiva. Integrada esta última, la Mesa de Decanos quedará disuelta.

Respecto a la Mesa Directiva, ésta se integra con un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los presentes y en votación por cédula. Su duración será de un año y sus integrantes podrán ser reelectos, y deberán actuar respetando los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad. Y, además, su presidente es el representante jurídico de la cámara, así como el de la unidad de la misma.

Con relación a los grupos parlamentarios, que se integran con senadores con la misma afiliación de partido político, éstos tienen la función de estimular la formación de criterios comunes para las deliberaciones. Para su constitución deberán presentar al secretario general de Servicios Parlamentarios determinados documentos, entre éstos, un ejemplar de los estatutos o un documento similar. Cada grupo parlamentario tendrá un coordinador que participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política. Asimismo, se respeta el derecho de los senadores de no pertenecer a un grupo parlamentario pero serán considerados como senadores sin partido.

Otro órgano que crea esta nueva Ley Orgánica es la Junta de Coordinación Política, cuya función es expresar la pluralidad de la Cámara de Senadores. La misma se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios y, además, por dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que represente la primera minoría. Sin embargo, sus decisiones son por el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios y

de acuerdo con el número de senadores con que cuente respecto del total de la cámara. Será presidente de la misma, y durante toda la legislatura, el coordinador del grupo parlamentario que cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta. Sin embargo, si no se obtiene esta votación, la presidencia será alternada por el periodo de un año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen cuando menos el 25 por ciento del total de la Cámara de Senadores.

En cuanto a las comisiones, destaca que cuando las comisiones ordinarias analicen y dictaminen iniciativas de leyes y decretos de su competencia, lo harán conjuntamente con la de estudios legislativos, esta última se divide en varias secciones. Asimismo, se podrán crear también comisiones conjuntas entre las dos cámaras. Entre las comisiones ordinarias nos encontramos, en total, a 29 comisiones siendo un número cercano al que se establece en otros países para su respectiva cámara alta, aunque en esta materia hubiese sido conveniente agrupar, resumir o unirlas más; por ejemplo, la Comisión del Distrito Federal con la de Federalismo y Desarrollo Municipal, entre otras. En esta materia existen prohibiciones para el presidente, los vicepresidentes y los secretarios de la cámara, ya que durante su encargo éstos no podrán participar en ninguna Comisión, de tal manera su actividad principal será en su mayoría de carácter eminentemente administrativo. Lo más importante en esta materia, es que las comisiones se pueden subdividir en secciones, que expresamente se señala seguirán funcionando durante los recesos. Las comisiones se integrarán hasta por quince miembros, su cargo dura toda la legislatura, no recibirán alguna retribución extraordinaria por ser parte de las mismas y un senador no podrá pertenecer a más de cuatro comisiones.

La nueva Ley Orgánica del Congreso establece que la Cámara de Senadores para realizar sus tareas legislativas y administrativas, tendrá una Secretaría General de Servicios

Parlamentarios y una Secretaría General de Servicios Administrativos. De esta última, depende la tesorería y las unidades administrativas.

Asimismo, la cámara tendrá una Contraloría Interna. Por último, con la nueva Ley se crea el servicio civil de carrera apoyado en un Centro de Capacitación y Formación Permanente de los Servidores Públicos del Senado, estos últimos temas serán regulados en el Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado.¹³

IV. UNA TAREA PENDIENTE: LA ELABORACIÓN DE UN REGLAMENTO PARA CADA UNA DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO

Desde 1917 hasta prácticamente 1977, el Poder Legislativo no tenía una completa autonomía reglamentaria, a pesar de que el artículo 77 constitucional, en su fracción III,¹⁴ ya facultaba a cada una de las cámaras para hacer su Reglamento interior.¹⁵ Sin embargo, y hasta la fecha, esta última situación no se ha dado, es decir, que a pesar de que lo dispone la Constitución, las cámaras no han elaborado y puesto en vigor un reglamento para cada una de ellas. En efecto, únicamente la legislación que existió, y de acuerdo con lo que también establecía el texto original de la Constitución de 1917 al igual que la de 1857,¹⁶ fue el "Reglamento Interior", denominado como "Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", publicado el 20 de marzo de 1934 y que aún sigue vigente. Sobre la existencia de éste, el artículo 73, en su fracción XXIII,¹⁷ lo abordaba, sin embargo en 1977 dicha fracción fue

¹³ Cfr. *Idem.*

¹⁴ Su antecedente es el artículo 72, inciso C, fracción III de la Constitución de 1857, que fue reformado en 1874.

¹⁵ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1998)*, México, Porrúa, 1998, pp. 698, 702 y 703.

¹⁶ Véase artículo 72, fracc. XXVIII, de la Constitución de 1857.

¹⁷ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 12, pp. 617, 619, 845, 848 y 849.

derogada,¹⁸ por lo que ya no tiene fundamento constitucional para existir. Sin embargo, el Reglamento aún sigue vigente porque la Ley Orgánica del Congreso expresamente le da vigencia. Este Reglamento amplía o interpreta las disposiciones constitucionales relativas a la actividad parlamentara y regula el procedimiento de sus trabajos; el orden de las discusiones; el funcionamiento de las fracciones parlamentarias; los derechos y obligaciones de sus miembros, etcétera. Con lo cual, dicha regulación también se refiere a los detalles internos del Congreso. Sobre este tema consideramos conveniente, coincidiendo con Orozco Henríquez,¹⁹ que la reglamentación conjunta tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores ya no es conveniente, ya que son cámaras distintas, tienen diversos propósitos, facultades exclusivas, distintas estructuras internas, funcionamiento, integración requisitos de elegibilidad distintos, etcétera. Además, una regulación que data de 1934 es un tanto obsoleta e impide el desarrollo y fortalecimiento del Congreso. Y, un hecho realmente importante, es que no se cumple con lo que dispone el artículo 77 de la Constitución, es decir, que exista un Reglamento para cada una de las cámaras. Por último, observamos, y desde el ámbito del derecho comparado, que en la mayoría de los países existe un Reglamento para cada una de las cámaras; por ejemplo, en Argentina, en Chile y en Uruguay cada una de las cámaras hará su reglamento, mientras que en Colombia existen los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras. Asimismo, en el caso español, curiosamente y aunque existe la necesidad y la intención de su elaboración, el Parlamento carece de una Ley Orgánica, a pesar de ser una facultad otorgada por su respectiva Constitución.²⁰

18 Cfr. Página por Internet <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns>.

19 Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, p. 1020.

20 Véanse las Constituciones de estos países en servidor *Allavista A compaq Internet Service*.

Por todo lo anterior, el marco jurídico del Poder Legislativo mexicano sigue siendo uno de sus múltiples desafíos pero es todavía más una obligación del Congreso, para que éste cumpla con la tan anhelada eficacia del Estado de derecho en nuestro país.

V. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- BARRAGÁN, José, "Algunas consideraciones de carácter histórico sobre el régimen interno del Congreso de la Unión", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, núm. 2, 1991.
- Cámara de Diputados, *Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2000.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que reforma a la de 5 de febrero de 1857, *Diario Oficial de la Federación*, del 5 de febrero de 1917.
- Diario Oficial de la Federación*, México, del 25 mayo de 1979.
- Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de julio de 1994.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Legislar, quién y cómo hacerlo*, México, Limusa, 2000.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1990.
- NAVA VÁZQUEZ, José César, "La Nueva Ley Orgánica del Congreso en la balanza", *Revista del Senado de la República*, México, Senado de la República, vol. 6, núm. 18, enero-marzo de 2000.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987.
- Página en Internet <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns>.
- Página de Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/infojus>.
- PAOLI BOLIO, Francisco, "La Nueva Ley Orgánica del Congreso", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, enero-junio de 2000.

ROSSELL, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México; una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2000.

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

Senado de la República, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1997.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1998)*, México, Porrúa, 1998.

VALLE ESPINOSA, Alfredo del, "La nueva Ley Orgánica del Congreso", *Revista del Senado de la República*, México, Senado de la República, vol. 6, núm. 18, enero-marzo de 2000.