

El Parlamento de México

Historia, estructura y funciones

Cecilia MORA-DONATTO



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas



Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Investigadora titular C de tiempo completo definitiva en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (máxima categoría universitaria). Reconocida como investigadora nacional, nivel III, por el Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. El Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de tiempo completo (PRIDE) de dicha Universidad la reconoce con el nivel más alto: "D".

Cecilia

MORA-DONATTO

Recientemente, el gobierno del estado de Guerrero le otorgó la Condecoración "Juan Álvarez 2018" por sus aportaciones al derecho constitucional de Guerrero, la difusión de la cultura jurídica y el parlamentarismo mexicano.

Con una amplia trayectoria universitaria también ha desarrollado actividades de consultoría gubernamental en la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Gobernación, la Cámara de Diputados, el Senado de la República y el Instituto Federal de Acceso a la Información (hoy INAI).

Ha escrito más de 200 trabajos de investigación en derecho constitucional, parlamentario y electoral, publicados en revistas especializadas y capítulos en libros editados en México, Colombia, España, Argentina y Perú.

EL PARLAMENTO DE MÉXICO

Historia, estructura y funciones

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, núm. 332

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Isidro Saucedo
Cuidado de la edición y formación en computadora

Oscar Martínez González
Apoyo editorial

Mauricio Ortega Garduño
Elaboración de portada

CECILIA MORA-DONATTO

EL PARLAMENTO DE MÉXICO

Historia, estructura y funciones

Prólogo de
SERGIO GARCÍA RAMÍREZ



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
MÉXICO, 2019

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 17 de septiembre de 2019

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-1606-3

Para Florencio Salazar Adame, quien desde el Parlamento, la Administración Pública y el Servicio Exterior ha prestado fructíferos servicios en favor de México, en conmemoración de sus siete décadas de vida y como testimonio de amistad, afecto y gratitud.

CONTENIDO

Prólogo	XIII
Sergio GARCÍA RAMÍREZ	
Introducción	1
CAPÍTULO PRIMERO. EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO.	
VISTAZO RETROSPECTIVO	7
I. Introducción	7
II. Breve referencia a los documentos preconstitucionales	8
III. El Congreso en la Constitución de Apatzingán	9
IV. La regulación del Poder Legislativo en el Acta Constitutiva y la Constitución federalista de 1824	17
V. La regulación del Congreso en la parte orgánica de la Constitución Federal	18
VI. El México conservador. La regulación del Poder Legislativo en la Tercera de las Siete Leyes Constitucionales de 1836	29
VII. El Congreso en las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843	40
VIII. El regreso al liberalismo. La Constitución de 1857	51
IX. El unicameralismo del Congreso en la Constitución liberal de 1857.	54

CAPÍTULO SEGUNDO. INTEGRACIÓN, ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FACULTADES DEL CONGRESO FEDERAL Y DE LAS CÁMARAS.	79
I. Introducción	79
II. Composición y estatuto de los parlamentarios	80
III. Acceso a la condición de parlamentario	81
IV. Prerrogativas de los parlamentarios	86
V. Estructura orgánica	94
VI. Sesión constitutiva.	95
VII. Mesa Directiva	97
VIII. Presidente, vicepresidentes y secretarios	98
IX. Grupos parlamentarios	103
X. Junta de Coordinación Política	105
XI. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos	109
XII. Comisiones y comités	110
XIII. Servicio Civil de Carrera	115
XIV. Sesiones de las cámaras como Congreso de la Unión	119
XV. Temporalidad de la legislatura y la importancia de la Comisión Permanente.	122
XVI. Facultades del Congreso de la Unión y de las cámaras	126
 CAPÍTULO TERCERO. UNA FORMA NUEVA DE ENTENDER Y EJERCER LA FUNCIÓN LEGISLATIVA. POR UNA TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN	 143
I. Introducción	143
II. La ley como portadora del principio democrático	144
III. Del procedimiento al proceso legislativo. Por una teoría de la legislación	147
IV. Contenidos de la teoría de la legislación	149

CAPÍTULO CUARTO. LAS “PEQUEÑAS LEGISLATURAS”. EL TRABAJO DE LOS LEGISLADORES EN LAS COMISIONES ORDINARIAS.	217
I. Introducción	217
II. Los inicios: del Colegio Único a las secciones	218
III. El relevo: de las secciones a las comisiones parlamentarias. Francia, Inglaterra y los Estados Unidos de América.	221
IV. El Congreso mexicano. Las labores que desempeñan los legisladores en las comisiones parlamentarias	232
V. La ineludible relación entre el trabajo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y las labores de las comisiones	252
VI. Órganos de gobierno, convocatoria y asistencia de los senadores a las reuniones plenarias	264
 CAPÍTULO QUINTO. VIEJOS Y NUEVOS DESAFÍOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO	 277
I. Introducción	277
II. Alcances e implicaciones del concepto de control parlamentario.	278
III. Los nuevos y viejos instrumentos de control parlamentario	292
 CAPÍTULO SEXTO. FUNCIÓN PRESUPUESTARIA. OTRA MANERA DE CONTROLAR Y FISCALIZAR LA ACCIÓN GOBERNAMENTAL.	 323
I. Introducción	323
II. No hay tributación sin representación. <i>No taxation without representation</i>	324

III. Ley de Ingresos. Concepto y características	325
IV. Bases constitucionales del Presupuesto. Vistazo retrospectivo	326
V. Las reformas del nuevo milenio. El Presupuesto y la revisión de la Cuenta Pública a debate	335
VI. Presupuesto de Egresos de la Federación. Naturaleza, concepto y características	342
VII. Etapas para formulación del Presupuesto de Egresos.	347
VIII. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La manera de presentar el paquete económico	349
IX. Lineamientos y contenidos para la presentación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.	351
X. Gasto público y control parlamentario. De la Contaduría Mayor de Hacienda a la Auditoría Superior de la Federación pasando por la Comisión de Vigilancia	358
BIBLIOGRAFÍA	377

El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 17 de septiembre de 2019 en los talleres de Ultradigital Press, S. A. de C. V., Centeno 195, colonia Valle del Sur, Iztapalapa, 09819 Ciudad de México, tel. 55 5445 0470. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *holmen book* de 57 x 87 de 55 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 300 ejemplares (impresión digital).

Es autora, entre otros, de los libros siguientes: *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político* (1998); *Principales procedimientos parlamentarios* (2000); *Derechos de los campesinos* (2000); *Temas selectos de derecho parlamentario* (2001); *El valor de la Constitución normativa* (2002); *Teoría de la legislación* (2003); *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada* (2006); *Informar sobre actividades parlamentarias vs. propaganda electoral* (2010); *Treinta años de investigaciones parlamentarias en México (1977-2007). ¿Qué investigaron los diputados federales?* (2013); *El Congreso mexicano y sus desafíos actuales* (2015); *Constitución, Congreso, legislación y control. Coordinadas para legisladores en los tiempos de reelección* (2015); *Votos apócrifos en una elección= nulidad. Los votos falsos son contrarios al principio de autenticidad del sufragio* (2016); *Derechos y justicia para el campo mexicano* (2016); *Visión panorámica de las Constituciones de México. Anhelos y desafíos de una nación* (2017); *Análisis retrospectivo de las Constituciones de México* (2018).

El Poder Legislativo es, sin duda, uno de los tres poderes que, ineludiblemente, los mexicanos deben de conocer no sólo porque la evolución en nuestros procesos electorales permiten hoy unas elecciones más competidas y auténticas, dotando de una enorme relevancia el voto de los ciudadanos, quienes en definitiva determinan la integración de dicho órgano del Estado, que es el que los representa, sino porque además y en primer lugar en éste se integra la máxima representación de la pluralidad política nacional, y en segundo lugar es justamente en el Congreso donde se asumen las decisiones más trascendentes de la vida del Estado mexicano.

Como tendrá ocasión de advertir el lector de este libro, desde que nuestro país surge a la vida independiente, una asamblea representativa de esta naturaleza aparece como una influencia de las ideas liberales de la época. La división tripartita del poder le da al Legislativo no sólo la facultad de representación sino también la de legislar y controlar; funciones que a lo largo de siglos han evolucionado, no sin ciertas dificultades. De las anteriores funciones y de los órganos que posee nuestro Congreso para desarrollarlas da cuenta este texto cuyo único objetivo es que los ciudadanos mexicanos conozcan más y mejor a *su* Parlamento.

