

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

I. Breves antecedentes constitucionales (1808-1996) . . .	45
II. Su estructura y composición . . . . .	53
III. Sesiones conjuntas . . . . .	62
IV. Sus prerrogativas . . . . .	64
V. Los periodos de sesiones . . . . .	69
A. Modalidades . . . . .	69
B. Los periodos de sesiones ordinarias . . . . .	71
C. Las sesiones extraordinarias . . . . .	77
VI. La residencia del Congreso de la Unión y la inviolabilidad del recinto parlamentario . . . . .	80
A. La residencia del Congreso de la Unión . . . . .	80
B. La inviolabilidad del recinto parlamentario . . . . .	82

## CAPÍTULO SEGUNDO

# LA ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

### I. BREVES ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES (1808-1996)

En el capítulo primero, apartado I, mencionamos que con la Constitución norteamericana de 1787 y la Revolución francesa de 1789 se trastoca la forma de concebir las Asambleas —Parlamento, Cortes y Congreso—, ya que, a partir de dicha época, en éstas no sólo participan las clases dominantes, sino otros sectores. Igualmente, dimos como ejemplo de la afirmación anterior que, para la elaboración de la Constitución de Cádiz de 1812,<sup>1</sup> participaron en las Cortes<sup>2</sup> diputados de distintos oficios, profesiones, clases sociales, etcétera, así como veintiún representantes de la Nueva España en igualdad de condiciones que los peninsulares. Por tal hecho, consideramos a estas Cortes y su Constitución como los primeros antecedentes, aunque no del México independiente, de nuestra institución parlamentaria o Poder Legislativo y del principio de la división de poderes.<sup>3</sup>

1 Como dato histórico, las Cortes Constituyentes de Cádiz (1810-1813) sesionaron casi todos los días durante tres años consecutivos. Cfr. Barragán, José, “Algunas consideraciones de carácter histórico sobre el régimen interno del Congreso de la Urión”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, núm 2, 1991, p. 124.

2 Dichas Cortes expidieron su primer Reglamento Interior el 27 de noviembre de 1810 y, el segundo, el 4 de septiembre de 1813. Cfr. *ibidem*, p. 119.

3 Cfr. Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones políticas constitucionales*, Venezuela, Editorial Jurídica Venezolana, 1985, p. 137, quien señala que este principio se dio por primera vez en Iberoamérica en la Constitución venezolana de 1811. Asimismo, en México, respecto a la división de poderes en este país en la actualidad, varios autores, entre ellos Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1980, p. 200 y

Antes de ser jurada la Constitución de 1812 en la Nueva España, el movimiento de independencia elaboró un proyecto de Constitución para México denominado “Elementos Constitucionales” o “Elementos de Rayón” del 30 de abril de 1812 pero, como éste no llegó a discutirse, no desarrollaremos su contenido; sin embargo, destaca el hecho de que este documento reconoció que el Poder Ejecutivo se depositaría en Fernando VII, y la soberanía popular sería ejercida por el Supremo Congreso Nacional Americano, que estaría integrado por cinco vocales.

El primer antecedente constitucional del México independiente es la Constitución de 1824 a la que nos referiremos más adelante, no sin antes mencionar que existió otra Constitución, la de 1814, pero sin vigencia. En esta última se señaló que la soberanía residía en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional, compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos, integrados en el Supremo Congreso Mexicano, que representaría la soberanía del pueblo.

Quintero, César, “El principio de la separación de poderes y su valor actual en Iberoamérica”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, t. II, p. 752, coinciden en afirmar que existe sólo un poder, el llamado Supremo Poder de la Federación y que se divide, para su ejercicio, en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Además, la Constitución señala los casos en los que habrá colaboración entre las mismas, teniendo especial cuidado en el caso de la independencia de los jueces. Por esta razón, en México, salvo la Constitución de Apatzingán, no se ha aceptado el principio de la separación de “poderes”, sino que tomando en cuenta que existe sólo un poder y lo que se divide es su ejercicio, se tratará entonces de una separación de “funciones”. Valadés, Diego, “El Poder Legislativo mexicano”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 10, 1978, p. 45, menciona que en buena medida seguimos hablando del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, porque se utiliza simplemente un lenguaje convencional, pero que no es una realidad jurídica y política, ya que a los órganos del Estado les corresponde el ejercicio de diversas funciones. Por último, Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, Uruguay, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 48 y ss., considera que este principio es una forma de organización de los “poderes” con la limitación del poder por los derechos fundamentales y, quienes defienden a estos últimos, es el Poder Judicial, y entre el Legislativo y el Ejecutivo existe también una limitación, con lo cual no se presenta una separación, sino una limitación. Si la separación de poderes fuera completa, entonces, para el autor, la democracia desaparecería y el sistema político perdería influencia sobre la sociedad, así como sobre el Estado.

Posteriormente, Agustín de Iturbide elaboró un plan de independencia denominado Plan de Iguala, del 24 de febrero de 1821, que trataba de implantar la monarquía constitucional moderada, representada por Fernando VII y su dinastía, pero éste no aceptó. Meses después, el 24 de agosto, se dieron los Tratados de Córdoba, que establecen también un gobierno monárquico, pero se establecía que el Poder Legislativo residía en las Cortes.

El 27 de septiembre de 1821 se consumó la independencia expidiéndose, al siguiente día, el Acta de Independencia; sin embargo, se siguió aplicando la Constitución de Cádiz de 1812.

Con las Bases Constitucionales del 24 de febrero de 1822 se estableció un Congreso bicameral, pero de hecho unicameral, que se declaró soberano, y ejerció la función legislativa en toda su extensión. Iturbide se autoproclamó emperador, coronándose el 29 de julio con el título de Agustín I, y disolvió el Congreso el 31 de octubre de 1822. Con lo cual se estableció una Junta Nacional Instituyente, integrada por algunos diputados del antiguo Congreso, que aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio el 18 de diciembre de 1822. Más adelante, Antonio López de Santa Anna, el 6 de diciembre de 1823, desconoció el gobierno de Iturbide, estableció la República y reinstaló el Congreso. El Ejecutivo se depositó en una junta constituida por tres miembros.

El Congreso Constituyente aprobó y promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el 3 y 4 de octubre de 1824 respectivamente, y el 23 de diciembre de ese año, un Reglamento Interior para los futuros Congresos ordinarios, que se aplicó hasta 1897.

La Constitución de 1824 es considerada, por varios autores, como el primer antecedente constitucional; sin embargo, no es del todo cierta esta afirmación, puesto que existieron otros dos documentos anteriores: la Constitución de Cádiz de 1812 —con vigencia en la Nueva España— y la Constitución de 1814 —sin vigencia—.

La Constitución de 1824, primera del México independiente, estableció como forma de gobierno la República; una forma de Estado federal; un sistema de gobierno presidencial, y un Con-

greso General bicameral —influencia norteamericana—, que sesionaría sólo durante tres meses y medio al año, dividido en Cámara de Diputados —influencia española— y en Cámara de Senadores, y se ordenaron las facultades para todo el Congreso, no así facultades exclusivas para cada una de las Cámaras.

En relación al sistema de gobierno, nosotros creemos que, en cierta forma, la Constitución de 1824 estableció un sistema que se puede calificar de semiparlamentario o semipresidencial, ya que, para ocupar la Presidencia de la República, las legislaturas de cada estado debían elegir, por mayoría absoluta, a dos individuos. El que obtuviese la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas sería presidente, y el que le seguía quedaría como vicepresidente. Nos parece que es un elemento parlamentario, porque una de las características de este sistema es que los parlamentarios designan al jefe de gobierno, aunque también tiene como influencia el texto original de la Constitución norteamericana de 1787, ya que los senadores en este país eran nombrados por las legislaturas de los Estados.

También dicha Constitución estableció amplias causales de responsabilidad en las que podía incurrir el presidente de la República dentro de las que se incluían, como delito, la realización de actos dirigidos a impedir las elecciones de presidente, senadores, diputados o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de sus facultades consagradas por la Constitución (artículo 38, fracciones I y II) y, por último, estableció que el presidente de la República asistiría a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y “pronunciaría” un discurso, que sería contestado, en términos generales, por el que presidiese el Congreso (artículo 68).

En 1834, López de Santa Anna clausuró el Congreso, y convocó a elecciones a finales de este año. Así, en 1835, entró en funciones un nuevo Congreso bicameral, que el 9 de septiembre acordó reunirse en una sola Cámara; es decir, éste se convirtió en unicameral, y reemplazó la Constitución de 1824 por la de 1836, Constitución centralista, que se integró con Siete Leyes Constitucionales. La Tercera Ley Constitucional se refería al Congreso.

La Constitución de 1836, además, estableció un Supremo Poder Conservador —cinco miembros— por encima de los tres órganos del Estado.

En 1843, se expidieron las Bases Orgánicas de la República Mexicana, también de carácter centralista, pero éstas eliminaron el Supremo Poder Conservador y el Congreso nuevamente fue bicameral.

En 1847 se promulgó el Acta Constitutiva y de Reformas, que restableció nuevamente la Constitución de 1824 y, por tanto, una forma de Estado federal.

Como segunda Constitución importante, con un criterio cronológico y pragmático, es la de 1857 que también contempló como forma de Estado la federal<sup>4</sup> pero, a diferencia de las anteriores, estableció un Congreso federal unicameral. La misma consagró un sistema de gobierno semipresidencial o un “parlamentarismo aproximado”, porque el Ejecutivo era elegido por el Congreso constituido en Colegio Electoral y, además, el primero debía subordinarse ante el segundo.

En relación a los dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso, se ampliaron a un total de cinco meses al año.

Más adelante, Benito Juárez restableció *de facto* el sistema presidencial, y Sebastián Lerdo de Tejada lo estableció *de iure*, a través de la importante reforma de 1874, que introdujo nuevamente el bicameralismo, otorgándole a la Cámara Baja facultades exclusivas en materia económica y a la Cámara Alta,<sup>5</sup> facultades en materia de política exterior.

4 De hecho, con esta Constitución, se da un mayor poder a la Federación en detrimento de los poderes locales, por lo que en esta época se puede hablar de centralismo. Cfr. Díaz Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Porrúa, 1995, pp. 29 y 30.

5 Se le denomina como Cámara Alta a la que tiene diferente composición que la de Diputados, en la que se toman distintos sistemas para su integración, por ejemplo, designación por méritos; por ocupar determinados cargos; por tener títulos nobiliarios; por jerarquía social, etcétera. Cfr. Camposeco, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, México, Miguel Ángel Camposeco, 1984, p. 54.

Durante el régimen del general Porfirio Díaz —1876 a 1911, con un paréntesis de cuatro años—, se expidió el segundo Reglamento Interior del Congreso en 1897, en vigor hasta 1934.

Díaz concentró las atribuciones del Congreso y del órgano judicial, que, entre otras causas, condujo a la Revolución mexicana de 1910 y a la renuncia de Díaz como presidente el 25 de mayo de 1911, abandonando, por sí solo y no por destierro, el territorio nacional y, de ninguna manera, se le aplicó lo señalado por el artículo 33 de la Constitución de 1857, cuyo antecedente de esta disposición se encuentra en las Bases Orgánicas de 1843, artículo 86, fracción XXIV,<sup>6</sup> que se refiere a la facultad del presidente para expulsar a “extranjeros” y no a mexicanos.

Posteriormente, Francisco I. Madero fue presidente de México pero, Victoriano Huerta usurpa el poder, que produjo la revolución constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza. Al triunfo de ésta, se convocó a un Congreso en 1916, pero sólo para reformar la Constitución de 1857, que dio origen a la promulgación de la Constitución de 1917, actualmente vigente. En su texto original, no estableció un sistema presidencial, sino, al igual que como ocurrió en otros países de Latinoamérica, un presidencialismo, debido a que no se dieron las condiciones históricas adecuadas para la existencia de un Legislativo fuerte, situación que sí se presentó en los Estados Unidos de Norteamérica.

Esta Constitución contempló, en su texto original, un solo periodo de sesiones ordinarias y muy reducido, con una duración de tan sólo cuatro meses al año; además, en 1928 se aumentó de cuatro a seis años el periodo presidencial.

El Ejecutivo expidió el 20 de marzo de 1934 el tercer Reglamento<sup>7</sup> del Congreso: Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente vigente.

6 Cfr. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados, Porrúa, 1994, t. V, pp. 1,076 y 1,078.

7 Sobre este punto I, “Breves antecedentes constitucionales (1808-1996)”, cfr. Soberanes, José Luis, “El primer constitucionalismo mexicano”, en Soberanes, José Luis (ed.), *El primer constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Marcial Pons, 1992, pp. 17-25, 27, 30-38, 40-44. *Una aproximación a la historia del sistema jurídico mexicano*,

A partir de 1935, nuestro sistema de gobierno se encaminó a un cambio en el sentido de ser menos predominante la figura del

México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 78, 79, 81-93, 95, 113-119, 122-124, 126-129, 132, 141 y 143 e “Historia del sistema jurídico mexicano”, *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991, t. I, pp. 49-52 y 67-69. Tierno Galván, Enrique, *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 38, 39 y 47. Barragán, José, “Algunas consideraciones de carácter histórico sobre el régimen interno del Congreso de la Unión”, pp. 122 y ss. Villarroya, Joaquín Tomás, *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 21-25. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1978*, México, Porrúa, 1978, pp. XVII y 59 y *Leyes Fundamentales de México 1808-1975*, México, Porrúa, 1975, pp. 32-195. Rabasa, Emilio O., “Historia de las Constituciones mexicanas”, *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991, t. I, pp. 86-91, 96, 100, 108-136 y 142-150. Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 64. Fix-Zamudio, Héctor, “Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 631 y ss., 672 y 706. Esteban, Jorge de y González-Trevijano, Pedro J., *Curso de derecho constitucional español I*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1992, p. 49. Sánchez Agesta, Luis, “Poder Ejecutivo y división de poderes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, núm. 3, pp. 28, 29 y 32. Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*, México, Porrúa, 1983, pp. 560 y ss. Alcántara Sáez, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos, 1989, vol. II, pp. 24-26. Carpizo, Jorge, “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1978, núm. 3, pp. 19-21. *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1983, pp. 388 y 389, y *La Constitución mexicana de 1917*, p. 288. Madrazo, Jorge, “Algunas consideraciones sobre el Senado en el sistema constitucional mexicano”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, pp. 999, 1,002 y 1,003. Valadés, Diego, “El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México”, *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pp. 245, 246 y 249. *Constitución y política*, México, UNAM, 1994, pp. 151 y 152, y “Las relaciones de control entre el legislativo y el ejecutivo en México”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991, núm. 1, vol. I, pp. 202 y ss. López Portillo y Rojas, José, “El Congreso en el Porfiriato”, *Estudios Parlamentarios. Revista de Política y Derecho Parlamentario*, México, Centro de Estudios Parlamentarios, 1992, núm. 1, pp. 153, 154 y 158. Alceda Cruz, Antonio, “El Poder Legislativo y su función en América Latina”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, Procuraduría General de la República, 1983, núm. 4, p. 58. Arteaga Nava, Elisur, “Las constituciones estatales y sus reformas”, *Alegatos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 6, 1987, p. 4. Orozco Henríquez, J. de Jesús, “El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, pp. 111 y 112. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del “Poder Legislativo”*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 61-72 y 74.



presidente de la República; sin embargo, en años subsecuentes y hasta la fecha, se ha considerado que la situación del Congreso de la Unión sigue siendo débil, a pesar que en las tres últimas décadas se tratan de extender las facultades de la institución representativa mexicana, así se demostró en 1974, 1977, 1979, 1982, 1986, 1988, 1992, 1993, 1994 y 1996, años en que se expidieron nuevas leyes y se dieron importantes reformas constitucionales en esta materia, que analizaremos detalladamente en los capítulos siguientes.

En la actualidad, se presentan ciertas tendencias de opinión e iniciativas de reforma, producto de los cambios políticos, que representan una inclinación por parte de la ciudadanía, del gobierno y de los actores políticos, en general a fortalecer el Poder Judicial, así como el Poder Legislativo, sobre todo, a través del conducto idóneo: la reforma del Estado,<sup>8</sup> proceso que se reconoció en 1990 y en la que participan la sociedad, el gobierno, sus instituciones, el partido mayoritario y los partidos políticos de oposición.

La reforma del Estado es un conjunto de cambios políticos, jurídicos, sociales, económicos y administrativos para hacer frente a la satisfacción plena de las nuevas demandas sociales, que se presentan tanto en el interior del Estado, como en el escenario internacional. Busca modernizar, redefinir y fortalecer, de manera gradual e integral, la organización jurídico-política del Estado —el sistema federal—, las relaciones con la sociedad civil y los órganos Legislativo y Judicial, entre otras finalidades.

Lo anterior es un intento por resumir la amplia historia del constitucionalismo mexicano, en relación a la manera en que fue regulado el Poder Legislativo por los principales documentos constitucionales, así como señalar cuáles han sido los años de reformas importantes que se han dado en relación al mismo desde 1808 hasta 1996, sus tendencias y expectativas.

8 Cfr. Alcántara Sáez, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina*, p. 35. Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El control del gobierno...*, pp. 13, 75-80. Soberanes, José Luis y Fernández A., Germán, "Presentación", *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, UNAM y Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996, p. 9.

## II. SU ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN

En México, el Poder Legislativo o institución representativa es denominado por la Constitución de 1917 vigente (artículo 50), por la que fue su Ley Orgánica de 1979 y la vigente de 1994 (artículo 1, de la LOCG), así como por su Reglamento de 1934 (artículo 40 del RIC) como Congreso General pero, comúnmente, se le ha denominado Congreso de la Unión, incluso, también es denominado así en diversos artículos constitucionales, de la LOCG y del RIC.

El artículo 50 constitucional establece 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”.<sup>9</sup> Con lo cual, en nuestro país existe el sistema bicameral, bicamarista, bicameralista o bicamarismo, al que nos referiremos en primer término y, más adelante, señalaremos cuál ha sido la evolución del número total aproximado de miembros del Congreso desde 1917 hasta 1996; los casos en que las Cámaras del Congreso se reúnen de manera conjunta; así como a las prerrogativas del mismo.

El bicameralismo tiene su origen en el Parlamento inglés, ya que, durante el siglo XIV, específicamente en 1332, éste se dividió en dos Cámaras: la Cámara de los Lores —representando a la burguesía— y la Cámara de los Comunes —representando a la nobleza, magnates eclesiásticos y laicos, grandes propietarios, así como a los caballeros—, estructura que más adelante recogió el *Bill of Rights* de 1689. Después, la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 lo retoma pero, a diferencia de Inglaterra, estableció que su Cámara Baja —Cámara de Representantes— debía reflejar los intereses del pueblo, y la Cámara Alta —Senado—, los intereses de las entidades federativas. La primera, integrada por un número de diputados proporcional a la población de cada estado y, la segunda, se integraría con senadores nombrados por la legislaturas pero, con la enmienda

<sup>9</sup> Instituto Federal Electoral, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, septiembre de 1996, p. 45.

XVII a la Constitución de 1787, se estableció que corresponderían dos senadores por cada estado.

Por otro lado, las denominaciones de las Cámaras de la institución representativa de estos dos países son distintas, así como la forma en que se integra la respectiva Cámara Alta.

En cuanto al bicameralismo en México, la Constitución de 1824 adoptó el modelo de la Constitución norteamericana de 1787 con su enmienda XVII, pero a la Cámara Baja se le denominó Cámara de Diputados y a la Alta, Cámara de Senadores, la primera denominación, como ya se mencionó anteriormente, es influencia de la Constitución de Cádiz de 1812. A diferencia del modelo norteamericano, no se establecieron facultades exclusivas para cada una de las Cámaras, sino que las facultades eran para todo el Congreso.

Más adelante, aunque el 9 de septiembre de 1835 el Congreso acordó reunirse en una sola Cámara, la Constitución de 1836 en su Tercera Ley también contempló al bicameralismo, pero la Cámara de Senadores tuvo una integración distinta de la establecida por la Constitución de 1824.<sup>10</sup>

De igual manera, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, también de carácter centralista, contemplaron el bicameralismo, sólo que la tercera parte del Senado estaría integrado por senadores designados por la Cámara de Diputados, por el presidente de la República y por la Suprema Corte de Justicia (SCJN) tomando en cuenta su desarrollo profesional, fuesen civiles, militares o eclesiásticos, ex presidente o ex vicepresidente de la República, secretario de despacho, ministro, diputado, senador,

10 Cfr. Barquín Álvarez, Manuel, "Comentario al artículo 50", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. VI, pp. 1,015 y ss., y "Comentario al artículo 50", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 7ª ed., México, Porrúa, UNAM, 1995, t. I, pp. 597 y ss. Quinzio Figueiredo, Jorge Mario, "Un sistema unicameral para Chile", *Revista chilena de derecho*, Chile, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 20, t. I, mayo-diciembre de 1993, p. 316. Pantoja Morán, David, "Algunas consideraciones teóricas sobre el Senado de la República en México", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, núm. 3, vol. I, septiembre-diciembre de 1991, p. 107. Rabasa, Emilio O., "Historia de las...", pp. 108-136.

gobernador, obispo o general de división. Las otras dos terceras partes las designaban las asambleas departamentales, pero dichas personas tenían que ser agricultores, propietarios o comerciantes. Por tal razón, como afirma Barquín Álvarez, el Senado era clasista y, por lo mismo, fue muy criticado.

En 1847 se expidió el Acta Constitutiva y de Reformas y, nuevamente, entró en vigor la Constitución de 1824 sólo que, a diferencia de los documentos de carácter centralista, estableció que para la integración del Senado existiría una representación de los estados y el Distrito Federal, también un número determinado de senadores dependiendo del número de entidades federativas y, a semejanza de los textos centralistas, que serían elegidos por los demás senadores, diputados y por la SCJN, siempre y cuando fuesen personas que hubiesen ocupado un cargo importante.

La Constitución de 1857 estableció, a diferencia de todos los documentos anteriores, un Congreso federal unicameral debido a que al Senado, como ya vimos, durante mucho tiempo se le consideró como un cuerpo aristocrático y clasista; es decir, su supresión fue una decisión política. A partir de 1867, empezó un lento proceso para establecer nuevamente el bicameralismo, tomando el modelo norteamericano.<sup>11</sup> Con lo cual, la Cámara de Diputados debía reflejar los intereses del pueblo (actual artículo 51) y la Cámara de Senadores, los intereses de las entidades federativas y del Distrito Federal (actual artículo 56), de esta forma se restablecerían los principios federalistas. Dicho proceso culminó con la reforma de 1874, estando reunidas ambas Cámaras en la sesión del 16 de septiembre, fecha en que se abrió el primer periodo de sesiones ordinarias y, el entonces presidente de la República, Valentín Gómez Farías, rindió su informe. Por otro lado, además de señalarse las facultades del Congreso, a diferencia de la Constitución de 1824, se determinaron las facultades exclusivas para cada una de las Cámaras.

11 Se estableció como está actualmente en el artículo 50 de la Constitución de 1917 vigente.

A grandes rasgos, el bicameralismo tiene diversas finalidades entre las que destacan equilibrar la fuerza del Ejecutivo y del Congreso; moderar los impulsos de los parlamentarios —diputados y senadores— en cuanto a que éstos aprueben la legislación de forma prematura e irresponsable; permitir que se descubran los posibles errores de la Cámara de origen en esta función; dejar un tiempo para la reflexión; estimular la vigilancia; facilitar una discusión más amplia; y, si hay un conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, permitir que la otra Cámara actúe como mediadora; también permite que ambas Cámaras se complementen; se legitime la institución representativa en la medida en que se tiene una voluntad popular más completa; y, por último, se dota a esta institución deliberativa de una estructura interna que le permite realizar mejor sus funciones.<sup>12</sup>

El bicameralismo en otros países siempre ha estado presente en el origen, desarrollo y situación actual de la institución representativa de la mayoría de los Estados<sup>13</sup> europeos y americanos.

En cuanto a los inconvenientes del sistema bicameral se ha considerado que es imperfecto, desigual o diferencial en aquellos países que tienen un régimen parlamentario, ya que la Cámara Baja tiene mayores facultades que la Cámara Alta. Por eso, se ha buscado el aumento de los poderes de la última,<sup>14</sup> así como el cambio en el sistema de designación de sus miembros como es

<sup>12</sup> Cfr. Barquín Álvarez, Manuel, "Comentario al artículo 50", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, p. 1,018, y "Comentario al artículo 50", *Constitución Política...*, pp. 599 y 600. Casillas, Roberto (comp.), *La restauración del Senado 1867-1875*, México, Senado de la República, 1985, pp. IX y 525. Valadés, Diego, "El Poder Legislativo mexicano", p. 34. Pantoja Morán, David, "Algunas consideraciones teóricas sobre el Senado de la República en México", pp. 106 y 107. Quinzio Figueiredo, Jorge Mario, "Un sistema unicameral para Chile", pp. 319 y 320. Chueca Rodríguez, Ricardo L., "Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 10, 1984, pp. 66, 70 y 75.

<sup>13</sup> Cfr. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, p. 59.

<sup>14</sup> Cfr. *ibidem*, p. 61. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, 1994, p. 199.

el caso, por ejemplo, del Senado español<sup>15</sup> y, en menor grado, de la Cámara de los Lores británica. La excepción a dicha regla es Italia, ya que en este país existe un bicameralismo calificado como perfecto o fuerte, debido a que las dos Cámaras tienen las mismas facultades, por lo que podemos aplicar, para este caso, la afirmación de Santaolalla: “a mayor democracia mayor similitud”<sup>16</sup> entre ambas Cámaras. En los países con régimen presidencial, las Cámaras Altas tienen más facultades de control y mayor importancia; por ejemplo, en México, constitucionalmente, la Cámara de Senadores tiene más facultades de control sobre los miembros del gobierno que la Cámara de Diputados; sin embargo, su deficiencia radica en la excesiva representación del partido mayoritario, que la reforma del 22 de agosto de 1996<sup>17</sup> tiende a atenuar.

Como otras diferencias entre una Cámara y otra, generalmente la Cámara Alta está integrada por un número menor de miembros que la Baja; la duración en el cargo, en la primera, es mayor; los líderes parlamentarios de esta última gozan de más independencia en relación a sus partidos políticos que los de la Cámara Baja; y la edad mínima que se requiere para ocupar el cargo es menor en la Baja.<sup>18</sup> Por último, como una especie de práctica parlamentaria que se está dando, la Cámara Baja realiza el diseño legislativo en lo general y la Cámara Alta se ocupa de lo particular y concreto.<sup>19</sup>

Desde el punto de vista del derecho comparado, el Parlamento británico, denominado *Parliament*, se encuentra integrado por dos

15 Cfr. Torres del Moral, Antonio, “El Senado”, *Revista de Derecho Político. La reforma constitucional*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1992, pp. 360 y ss. Asimismo, la tendencia de la reforma del Senado se inició desde la entrada en vigor de la Constitución española de 1978 vigente y aumentó en 1980, pero existen grandes obstáculos, sobre todo, la ausencia de voluntad política. Cfr. Martínez Sospedra, Manuel, “Los obstáculos a la reforma del Senado: falsos y verdaderos”, *Revista de Derecho Político. La reforma constitucional*, pp. 379 y ss.

16 Cfr. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, p. 61.

17 Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, del 22 de agosto de 1996 que reforma, entre otros, el artículo 56 constitucional.

18 Cfr. Pantoja Morán, David, “Algunas consideraciones teóricas sobre el Senado de la República en México”, pp. 80 y 81.

19 Cfr. Chueca Rodríguez, Ricardo L., “Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española”, p. 73.

Cámaras: la de los Lores (*the House of Lords*) y la de los Comunes (*the House of Commons*), es decir, que existe en dicho país desde 1332 hasta la fecha un bicameralismo, pero también, por tradición constitucional, está compuesto por la Corona.<sup>20</sup>

La institución parlamentaria de los Estados Unidos de Norteamérica (*United States Congress*) es comúnmente conocida en español como Congreso norteamericano. Éste es un órgano independiente del Ejecutivo y bicameral, ya que se encuentra integrado por dos Cámaras: la Cámara de Representantes —*House of Representatives*— y el Senado —*Senate*—.

En Francia, el Parlamento también se divide en dos Cámaras: la Asamblea Nacional —*Assemblée Nationale*— y el Senado —*Sénat*—.

En Italia, la Constitución del 1 de enero de 1948 dividió el Parlamento en dos Cámaras: la de Diputados —*Camera dei Deputati*— y la de Senadores de la República —*Senato*—.

En la Constitución española de 1978 vigente, se establece que las Cortes Generales se encuentran integradas por dos Cámaras: el Congreso de los Diputados y el Senado.

El Parlamento canadiense, regulado por el Acta de Norteamérica Británica de 1867, con sus reformas de 1949, y por el Acta Constitucional de 1982, está integrado por la Cámara de los Comunes y por el Senado, así como por la Corona inglesa representada por el gobernador general.<sup>21</sup> Por último, la institución repre-

<sup>20</sup> Cfr. Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, trad. Pablo Lucas Verdú, Madrid, Espasa Calpe, 1983, p. 434. Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 203-208.

<sup>21</sup> Cfr. Sánchez Agesta, Luis, "Poder Ejecutivo y división de poderes", pp. 171-175. Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1980, pp. 445-478, 486 y 484. García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1987, pp. 325-337 y 350. Cruz Ferrer, Juan de la, "El control parlamentario de la administración en el sistema constitucional norteamericano", *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, vol. II, p. 974. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1984, p. 307. Gamas Torruco, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno (Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelandia)*, México, UNAM, 1976, pp. 87, 161-163, 167, 169, 170, 179, 180, 186-193, 196 y 197. Lyra Tavares, Ana Lúcia de, "Sistemas Parlamentares Contemporáneos", *Revista de Ciência Política. Razões do parlamentarismo*, Rio de Janeiro, Senado Federal, mayo de 1988, pp. 17 y ss. Ouellet,

sentativa en Chile es denominada por la Constitución Política de la República de Chile de 1980, con sus reformas de 1989, 1991 y 1994, así como por su Ley Orgánica del 5 de febrero de 1990<sup>22</sup> como Congreso Nacional, dividido en dos Cámaras: la de Diputados y el Senado.<sup>23</sup> También Alemania, Australia, Austria, Bélgica, la India, Irlanda, Japón, Noruega, Suiza, Turquía, establecen el bicameralismo. Tienen un sistema unicameral, por ejemplo, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú y, en Europa, Andorra, Dinamarca, Grecia, Mónaco, Luxemburgo, Portugal, Suecia, así como la mayoría de los países de Asia, África, Medio Oriente y Oceanía. De forma tal que, cuantitativamente, prevalece el unicameralismo.<sup>24</sup>

A partir de 1917 y hasta 1976, considerando incluso la reforma de 1963, que estableció el denominado sistema de diputados de partido, el número de integrantes del Congreso de la Unión variaba; por ejemplo, en 1976 llegó a integrarse con trescientos dos parlamentarios —doscientos treinta y ocho diputa-

André, “El actual proceso de la reforma constitucional”, *Canadá en transición*, México, UNAM, 1994, p. 118. Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, pp. 214-217.

22 Dicha Ley Orgánica regula las facultades y funcionamiento del Congreso Nacional, particularmente lo relativo al proceso legislativo, la intervención del presidente de la República en el mismo y el procedimiento de las acusaciones constitucionales respecto de los altos funcionarios. Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto, “El sistema constitucional chileno”, *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 305. Fundación Friedrich Naumann, *Constituciones Políticas de América Latina*, Bogotá, 1995, vol. I, p. 65.

23 Cfr. Tagle Martínez, Hugo, “¿Se justifica un Congreso bicameral?”, *Revista Chilena de Derecho*, Chile, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 20, núms. 2 y 3, t. I, mayo-diciembre de 1993, p. 354.

24 Cfr. “Artículo 50. Legislación comparada”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. VII, pp. 1,046-1,049. Quinzio Figueiredo, Jorge Mario, “Un sistema unicameral para Chile”, p. 315. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, p. 198. Colliard, Jean-Claude, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Blume, 1981, pp. 66-69. AlcEDA Cruz, Antonio, “El Poder Legislativo y su función en América Latina”, p. 57. Ursúa-Cocke, Eugenio, “Funciones constitucionales del Senado: estudio comparativo”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, núm. 10, 1986, pp. 425-427, 430 y 435-438.



dos<sup>25</sup> y sesenta y cuatro senadores—, pero, en virtud de la reforma política de 1977 y hasta 1988, se integró con cuatrocientos diputados y sesenta y cuatro senadores. Después de la reforma de 1986, de 1988 a septiembre de 1994, el Congreso se integraba con quinientos sesenta y cuatro parlamentarios: quinientos diputados y sesenta y cuatro senadores pero, con la reforma constitucional de 1993, en relación con la de 1996, aumentó sustancialmente la integración de nuestro Congreso, con lo cual actualmente está constituido por seiscientos veintiocho parlamentarios en total: quinientos diputados y ciento veintiocho senadores.

En el Parlamento británico, actualmente la Cámara de los Lores se encuentra integrada aproximadamente por mil o mil doscientos miembros.<sup>26</sup> Por otro lado, la Cámara de los Comunes se integra por seiscientos cincuenta y un miembros, elegidos mediante sufragio universal, directo y secreto, así como a través del sistema de mayoría relativa a una vuelta.<sup>27</sup> Actualmente son alrededor de

<sup>25</sup> Cfr. Zamitiz, Héctor y Hernández, Carlos, “La composición política de la Cámara de Diputados”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM, núm. 139, 1990, p. 104. El autor señala que en 1976 fueron ciento noventa y siete diputaciones de mayoría relativa y cuarenta y una diputaciones de partido.

<sup>26</sup> De los cuales sólo ochenta son mujeres, cantidad que representa entre el 8 o 7%. Al respecto, dicha Cámara, en noviembre de 1992, rechazó una propuesta que hubiese permitido que la nobleza transfiriera el título a las mujeres, con preferencia sobre los hombres si eran las primogénitas, con tal negativa se les negó también el derecho de pertenecer a la Cámara de los Lores. Al respecto, como señala Berlín Valenzuela, la representación de la mujer también en esta Cámara es mínima, ya que actualmente son sólo cincuenta y nueve; es decir, aproximadamente el 9%. Sin embargo, recientemente en 1994 el Parlamento Europeo —institución de la Comunidad o Unión Europea— emitió una resolución, para los entonces doce países miembros de la Unión, a través de la cual les recomendó que en los puestos gubernamentales, parlamentarios, entre otros, la participación de la mujer tendría que representar, cuando menos, el 20%. Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, pp. 204 y 205. *Parliament*, 2ª ed., Londres, HMSO, 1994, p. 32. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Esbozo actual sobre la actividad laboral de la mujer”, *Estudios jurídicos en homenaje a Don Santiago Barajas Montes de Oca*, México, UNAM, 1995, p. 319.

<sup>27</sup> Cfr. Escamilla Hernández, Jaime, “Partidos políticos y sistema electoral en el régimen parlamentario inglés”, *Alegatos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 20, enero-abril de 1992, pp. 72-74. Roberts, Geoffrey K., “Sistema de partidos y Parlamento en Gran Bretaña: 1992”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 82, octubre-diciembre de 1993, p. 271. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar, *Sistemas políticos actuales*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, pp. 42-46.

mil seiscientos cincuenta y uno a mil ochocientos cincuenta y un parlamentarios británicos en total.

El Congreso norteamericano, considerando que la Cámara de Representantes está constituida por cuatrocientos treinta y cinco miembros y el Senado, a partir de 1913, por cien senadores —dos por cada uno de los cincuenta estados—, se encuentra integrado por quinientos treinta y cinco miembros en total.<sup>28</sup>

Respecto del Parlamento francés, la Asamblea Nacional se encuentra integrada por cuatrocientos noventa y un diputados, pero la integración del Senado, desde 1976, varía dependiendo del aumento de la población francesa, con lo cual no podemos determinar su composición total con precisión.

El Parlamento italiano, compuesto por la Cámara de Diputados integrada por seiscientos treinta miembros y la Cámara de Senadores de la República, por trescientos quince miembros, en total se constituye con novecientos cuarenta y cinco parlamentarios.<sup>29</sup> Las Cortes Generales españolas, considerando que el Congreso de los Diputados se integra por trescientos cincuenta diputados y el Senado aproximadamente por doscientos cuarenta y ocho senadores, estarán constituidas por casi quinientos noventa y ocho miembros en total.<sup>30</sup> El Parlamento canadiense —Cámara de los Comunes integrada por doscientos noventa y cinco y el Senado por ciento cuatro miembros o hasta ciento doce senadores como máximo— se encuentra integrado por alrededor de trescientos noventa y nueve hasta cuatrocientos siete miembros en total.<sup>31</sup> Por último, el Congreso Nacional chileno, dividido en dos Cámaras: la de Diputados —ciento veinte miembros— y el Senado —su

28 Cfr. Quinzio Figueiredo, Jorge Mario, “Un sistema unicameral para Chile”, pp. 316 y 317.

29 Cfr. Sánchez González, Santiago y Mellado Prado, Pilar, *Sistemas políticos actuales*, pp. 111-113, 116, 117 y 168-172.

30 Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno...*, pp. 108-117 y 128.

31 Cfr. Gamas Torruco, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno*, pp. 87, 161-163, 167, 169, 170, 179, 180, 186-193, 196 y 197. Lyra Tavares, Ana Lúcia de, “Sistemas Parlamentares Contemporáneos”, pp. 17 y ss. Ouellet, André, “El actual proceso de la reforma constitucional”, p. 118. Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, pp. 214-217.

integración varía debido a la existencia de diversos sistemas de designación de senadores—, se integra por más de ciento sesenta y siete parlamentarios en total.<sup>32</sup>

### III. SESIONES CONJUNTAS

El Congreso mexicano, de acuerdo con la Constitución, con los artículos 5, 6 y 7 de la LOCG, así como con el RIC, se reúnen en sesión conjunta en los siguientes casos:

1. Se reunirá el Congreso en sesión pública y conjunta el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer y segundo periodo, es decir, el 1 de septiembre y el 15 de marzo de cada año.<sup>33</sup> A esta apertura, el presidente de la República presentará su informe escrito, aunque por costumbre es oral, sobre el estado general de la administración pública federal (APF). Lo anterior según los artículos 5 al 8 de la LOCG, 188 a 197 del RIC, así como con los artículos 65, 66 y 69 constitucionales;

2. Cuando se trate de la protesta que rinda el presidente de la República, al tomar posesión de su encargo (artículo 87 constitucional);

3. El Congreso de la Unión se reunirá en sesión conjunta cuando califique, en caso que el presidente de la República renuncie al cargo, la causa grave por la que éste renuncia (artículo 86 constitucional, en relación con el artículo 5 de la LOCG y 36 del RIC);

4. También se reunirá de manera conjunta cuando se trate de nombrar un presidente interino o un sustituto en los supuestos señalados por el artículo 84 constitucional (artículo 5 de la LOCG);

5. Cuando se trate de la designación que haga el Congreso de la Unión de un presidente interino en los supuestos previstos en

<sup>32</sup> Cfr. Tagle Martínez, Hugo, “¿Se justifica un Congreso bicameral?”, p. 354.

<sup>33</sup> Esto a partir de 1995, pero anteriormente, hasta noviembre de 1994, el primer periodo de sesiones ordinarias se iniciaba el 1 de noviembre. Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, de 3 de septiembre de 1993, que contiene el decreto por medio del cual se reforman los artículos 65 y 66 constitucionales.

el artículo 85 constitucional, que se refieren a que el presidente electo no se presente el 1 de diciembre a comenzar su periodo constitucional o que la elección no estuviese hecha o declarada, así como cuando su falta fuese temporal o que ésta sea por más de treinta días;

6. Cuando el Congreso de la Unión clausure los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias, y también para celebrar sesiones solemnes se reunirá en sesión conjunta (artículo 5 de la LOCG), y

7. Por último, aunque no se menciona específicamente, tratándose de la suspensión parcial o total de garantías (o derechos fundamentales), las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para autorizarla (artículo 29 constitucional).

Siempre que sesione el Congreso de manera conjunta, lo hará en el recinto de la Cámara de Diputados (artículo 6 de la LOCG). Asimismo, para la realización de dichas sesiones, se requiere un quórum de más de la mitad de sus miembros para cada una de las Cámaras (artículo 9 de la LOCG y artículo 63 constitucional).

En Inglaterra, la Cámara de los Comunes sesiona en la de los Lores en la apertura de sesiones.<sup>34</sup> En Estados Unidos, el Congreso sesiona de manera conjunta, por ejemplo, cuando el presidente solicita la declaración de guerra. En Italia, el Parlamento sesiona de manera conjunta para la elección del jefe de Estado, recibir su juramento y ponerlo en estado de acusación; para juzgar a los miembros del gobierno, y para suplir las ausencias en caso de impedimento del jefe de Estado.<sup>35</sup> En España, el Congreso de los Diputados y el Senado se reúnen conjuntamente, por ejemplo, para ejercer competencias no legislativas del título II de la Constitución —De la Corona— y en la apertura de las sucesivas legislaturas, las cuales serán presididas por el presidente del

<sup>34</sup> Cfr. Fraga Iribarne, Manuel, *El Parlamento británico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1960, pp. 63 y 64.

<sup>35</sup> Cfr. Dickson, Paul y Clancy, Paul, *The Congress Dictionary. The Ways and Meanings of Capitol Hill*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1993, p. 179. Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, trad. Miguel Ángel González Rodríguez y otros, México, Porrúa y Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, 1996, pp. 37-40.

Congreso de los Diputados.<sup>36</sup> Por último, el Congreso Nacional chileno se reúne en sesión conjunta para aprobar o rechazar los tratados internacionales; para pronunciarse respecto al establecimiento del estado de sitio,<sup>37</sup> y para elegir a un presidente cuando el cargo quede vacante a menos de dos años de las siguientes elecciones.<sup>38</sup>

#### IV. SUS PRERROGATIVAS

Entendemos por prerrogativas del Congreso de la Unión aquellos privilegios o atribuciones que constitucionalmente se le conceden en cuanto a su régimen interno, para que goce de éstos en relación a otros órganos del Estado —Ejecutivo y Judicial—, con el propósito de garantizar su autonomía e independencia frente a los mismos. De tal forma, las prerrogativas del Congreso de la Unión son, retomando la clasificación que hace Santaolalla respecto a las Cortes Generales españolas, la autonomía reglamentaria; la autonomía de gobierno interno; la autonomía financiera y presupuestaria; así como la autonomía de organización y administración:<sup>39</sup>

1. Autonomía reglamentaria: el segundo párrafo del artículo 70 de la Constitución de 1917 vigente, adicionado el 1 de diciembre de 1977, faculta al Congreso para expedir una ley que regule su estructura y funcionamiento internos, que no podrá ser vetada ni promulgada por el presidente de la República. De tal forma, será sólo el Congreso quien realice el procedimiento para la creación de dicha ley.

<sup>36</sup> Cfr. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, pp. 47 y 48. Publicaciones del Senado, *Constitución española*, Madrid, 1982.

<sup>37</sup> Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto, "El sistema constitucional chileno", pp. 296, 301, 302, 304 y 305.

<sup>38</sup> Cfr. Cea Egaña, José Luis, "Implicancias constitucionales de la reducción del periodo presidencial", *Revista Chilena de Derecho*, Chile, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 20, núms. 2 y 3, t. I, mayo-diciembre de 1993, pp. 223 y ss.

<sup>39</sup> Cfr. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, pp. 68 y ss.

Con esta reforma de 1977, se dio mayor autonomía funcional al Congreso mexicano, con lo cual éste expidió el 23 de mayo de 1979 la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo del mismo año y, más adelante, el 20 de julio de 1994 expidió la Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG), la cual integra y organiza lo relativo al Congreso de la Unión; a la Cámara de Diputados; a la Cámara de Senadores; a las Mesas Directivas; a las comisiones ordinarias y especiales; a la Gran Comisión de cada una de las Cámaras; así como lo relativo a la Comisión Permanente del Congreso. No contempla, como sí sucede en otros países, un tema tan importante para nosotros como es la presencia de los medios de comunicación en el Congreso, y escasamente lo hace el RIC. Sin embargo, en la práctica parlamentaria, dichos medios siempre tienen acceso a las Cámaras y, en ocasiones, permanecen en éstas aunque se declare secreta la sesión. Además, dentro de la estructura de la Cámara de Diputados, existe una Coordinación de Comunicación Social.

Por otro lado, respecto del RIC, el artículo 2 de la LOCG señala que se seguirá aplicando en lo que no se oponga a la misma; sin embargo, es necesario mencionar que dicho reglamento, que es el tercero, sí fue sancionado y promulgado por el presidente de la República sustituto, Abelardo Rodríguez, con base en el artículo 89, fracción I, constitucional, por lo que podemos desprender que el mismo pasó a la aprobación o no del presidente, con la posibilidad de ser vetado.

Lo anterior significa que de 1917 a 1977, incluso antes, el Congreso mexicano no tenía, como privilegio de cualquier institución representativa, autonomía reglamentaria a pesar que, desde que se promulgó la Constitución de 1917, el artículo 77, fracción III, cuyo antecedente es la reforma de 1874, faculta a cada una de las Cámaras para hacer su Reglamento Interior.

En la actualidad, tanto la LOCG como el RIC regulan, de manera conjunta, la organización, creación y funcionamiento de la

institución representativa del sistema político mexicano, tanto del Congreso como la de sus Cámaras. Al respecto, es importante mencionar, coincidiendo con Orozco Henríquez,<sup>40</sup> que no se considera conveniente la regulación conjunta, tanto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, ya que son Cámaras distintas, tienen diversos propósitos, facultades exclusivas, distintas estructuras internas, funcionamiento, integración, requisitos de elegibilidad, por lo que es necesario la existencia de un Reglamento para la Cámara de Diputados y un Reglamento para la Cámara de Senadores, en los que se precisen sus atribuciones propias y exclusivas, se establezcan y refuercen los actos de control sobre el gobierno; se determinen los derechos de la mayoría y minoría parlamentarias, así como el orden y disciplina, programación de las tareas y, sobre todo, se determinen usos y prácticas parlamentarias ya existentes, entre otros. Así, la regulación vigente es obsoleta y, además, impide el desarrollo y fortalecimiento del Congreso, sobre todo porque es una regulación que data de 1934. Además, tenemos que tomar en cuenta que el artículo 77 constitucional, fracción III, así como el artículo 3 de la LOCG faculta a cada Cámara para hacer el Reglamento Interior de la misma. De tal manera, el Congreso tendría una total autonomía reglamentaria. En cuanto a este punto, conforme a la reforma del Estado, que comprende como uno de sus temas el fortalecimiento del Poder Legislativo, se han iniciado los trabajos para elaborar nueva legislación en esta materia.

2. Autonomía de gobierno interno. A través de este tipo de autonomía, se asegura que los órganos internos del Congreso de la Unión estén integrados por personas que ellas mismas designen; por ejemplo, los integrantes y sustitutos de la Comisión Permanente<sup>41</sup> (artículo 78 de la Constitución); de su presidente; de la

<sup>40</sup> Cfr. Orozco Henríquez, J. de Jesús, "Organización y funciones del Congreso de la Unión", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, p. 1,020.

<sup>41</sup> A pesar de que más adelante nos referiremos en particular a la Comisión Permanente, la misma es de origen hispánico, actúa exclusivamente durante el receso del Congreso de la Unión con la finalidad de que esté siempre presente la representación política. Dicha

Gran Comisión de cada una de las Cámaras; de los integrantes de la Mesa Directiva y su presidente (artículos 17 y 65 de la LOCG). En estos dos últimos casos, durarán un mes en el cargo. Con tal designación, se evita que las personas a quienes se les designe no estén al servicio de los otros dos poderes.

El artículo 77 constitucional faculta a cada una de las Cámaras para nombrar a los empleados de su Secretaría. Por último, los parlamentarios también intervienen en la integración de la comisiones ordinarias o legislativas que, por lo general, el número de miembros no podrá exceder de treinta, con excepción de la Comisión de Vigilancia y la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, ya que formarán parte de éstas diecisiete y veinte diputados respectivamente.

El artículo 74, fracción III faculta a la Cámara de Diputados para nombrar a los jefes y demás empleados de la oficina de la Contaduría Mayor de Hacienda.

3. Autonomía financiera y presupuestaria. Las Cámaras no podrían realizar sus funciones si no contasen con recursos económicos determinados. De tal forma, el artículo 77 constitucional, fracción I, les otorga autonomía financiera y presupuestaria a cada una de las Cámaras, ya que éstas podrán dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior. Para tal supuesto, el personal de la tesorería del Congreso es quien determina cuál será el presupuesto de egresos de las Cámaras.

En la Cámara de Diputados existe un Comité de Administración y la Cámara de Senadores cuenta con una Comisión de Administración ordinaria. La facultad de ambas es elaborar el presupuesto anual de la Cámara respectiva, que será sometido a la discusión y aprobación de la Cámara correspondiente; más adelante, los presupuestos de egresos se entregan al Ejecutivo para que los incorpore en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Actual-

Comisión se integra por treinta y siete miembros: diecinueve diputados y dieciocho senadores nombrados por sus respectivas Cámaras antes de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones, en relación con el artículo 78 constitucional, artículos 100-113 de la LOCG y con los artículos 85, 171-183 del RIC.



mente, el presupuesto que tuvo el Poder Legislativo para 1996 fue de 1,490,400,000.00 pesos y para 1997 es de 1,940,283,600.00 pesos.<sup>42</sup>

En relación a lo anterior, de acuerdo al artículo 127 constitucional, reformado en 1982, las remuneraciones serán determinadas anual y equitativamente en dicho Presupuesto; sin embargo, no se cumple en la actualidad con esta disposición.

4. Autonomía para su organización y administración. Este tipo de autonomía se desprende de la Constitución, de la LOCG y del RIC. Específicamente, estos tendrán que ser velados para su cumplimiento. Para tal propósito, el presidente de cada una de las Cámaras tendrá facultades que la Constitución, la LOCG, así como el RIC le otorgan para hacer cumplir lo señalado por estos tres estatutos jurídicos; por ejemplo, conforme a las primeras líneas del artículo 61 de la Constitución, el presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional del que gozan los miembros de las mismas, cuya decisión será inapelable. En este orden de ideas, de acuerdo con este artículo, el presidente de cada una de las Cámaras velará por la inviolabilidad del recinto parlamentario (en relación con los artículos 27 y 71 de la LOCG).

Por otro lado, estos artículos y el artículo 13 de la LOCG otorgan facultades al presidente del Congreso, de la Cámara o de la Comisión Permanente para solicitar auxilio de la fuerza pública. Por último, se les faculta para representar al órgano respectivo en las ceremonias en que asistan los titulares de los otros poderes de la Federación: Ejecutivo y Judicial. De tal manera, se salvaguarda la independencia del Congreso de la Unión y de sus respectivas Cámaras.

En Inglaterra, bajo el principio de la soberanía del Parlamento (*Sovereignty of Parliament*), éste tiene la capacidad de tomar cualquier decisión que sea físicamente posible.<sup>43</sup> En Estados Unidos, de acuerdo con la cláusula 2 del artículo I, sección 5 de

<sup>42</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, del 22 de diciembre de 1995 y del 23 de diciembre de 1996.

<sup>43</sup> Cfr. Fraga Iribarne, Manuel, *El Parlamento británico*, p. 32.

la Constitución de 1787, cada Cámara puede determinar las reglas de sus procedimientos. La Constitución italiana de 1948, en su artículo 64, faculta a cada Cámara para elaborar su propio reglamento. De igual manera, las Cámaras de las Cortes Generales tendrán cada una su reglamento: el del Congreso de los Diputados es de 1994 y el del Senado, de 1982. Por último, la Constitución chilena de 1980 vigente, conforme al artículo 53, faculta a cada una de las Cámaras para tener un reglamento en el que se prevén las formalidades para la instalación y constitución de las mismas. Este último tiene su Ley Orgánica de 5 de febrero de 1990, que regula las facultades y funcionamiento del Congreso Nacional, particularmente lo relativo al proceso legislativo; la intervención del presidente de la República en el mismo, y el procedimiento de las acusaciones constitucionales respecto de los altos funcionarios.<sup>44</sup>

En todos los países, el Reglamento parlamentario establece las modalidades del ejercicio de las facultades legislativas y políticas de la institución representativa, así como la relación entre la mayoría y la oposición.<sup>45</sup> De igual manera, toda institución parlamentaria tendrá autonomía de gobierno; autonomía financiera y presupuestaria; así como autonomía para su organización y administración.

## V. LOS PERIODOS DE SESIONES

### A. Modalidades

De hecho, aunque no formalmente, existen dos modalidades de periodos de sesiones del Congreso de la Unión: los ordinarios y los extraordinarios. Los primeros, que sí son formalmente periodos, constituyen, a grandes rasgos, los espacios de tiempo hábil en los que el Congreso de la Unión o sus Cámaras pueden reunirse

<sup>44</sup> Cfr. Congressional Quarterly Inc., *El Congreso de los Estados Unidos*, trad. Jorge Araya Roa, México, Limusa, 1992, p. 195. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, t. VIII, p. 846. Nogueira Alcalá, Humberto, "El sistema constitucional chileno", p. 305.

<sup>45</sup> Cfr. Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, pp. 76 y 77.

para realizar sus funciones. Se entienden, así, como sesiones ordinarias las que se realicen durante los días hábiles de los dos periodos señalados en la Constitución. Mientras que, propiamente, las sesiones extraordinarias son las que se realizan fuera de los periodos ordinarios establecidos constitucionalmente, con el objeto de conocer algún asunto de importancia.<sup>46</sup>

Además de estas dos modalidades, las sesiones del Congreso de la Unión o de sus Cámaras también pueden ser públicas, secretas o permanentes. Serán públicas todas las sesiones ordinarias; es decir, se tiene acceso a éstas sin ninguna restricción, excepto los lunes de cada semana, en los que se realizan las sesiones secretas para asuntos que exijan esta reserva, pero también podrá darse el caso de sesión secreta extraordinaria por disposición del presidente de la Cámara, a petición de un miembro de la misma o por indicación del Ejecutivo. Los casos en que se puede realizar una sesión secreta son, por ejemplo, cuando se trate de las acusaciones contra los secretarios de despacho, gobernadores de los estados o ministros de la SCJN; cuando se analice la dirección de la política exterior a cargo del Ejecutivo; los asuntos puramente económicos, de relaciones exteriores, los enviados con nota de reservados dirigidos por la otra Cámara, el Ejecutivo, las legislaturas locales o los gobernadores de los estados y, en general, los que considere el presidente de la Cámara, entre otros (artículo 33 del RIC).

Por último, serán sesiones permanentes las que se realicen con ese carácter por acuerdo de la Cámara y con el propósito de tratar un asunto previamente determinado (en relación con los artículos 27, 28, 31-35, 38, 39, 41-44 y 184 del RIC).

La vida del Parlamento británico está dividida en sesiones, generalmente, ordinarias y públicas; en raras ocasiones, se da la sesión secreta. En cuanto a las Cortes Generales españolas, sus sesiones son ordinarias, extraordinarias, así como públicas, pero también puede darse el caso de sesión secreta. De acuerdo con la

46 Cfr. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, pp. 99 y 100.

Constitución chilena de 1980 vigente, existen los periodos ordinarios (artículo 51) y los extraordinarios (artículo 52).

Casi todas las Constituciones mencionan que la institución representativa se debe reunir todos los años en fechas determinadas y, además, que fuera de dichas fechas pueda ser convocada por su presidente, por sus miembros o por otras personas.<sup>47</sup>

## B. *Los periodos de sesiones ordinarias*

Actualmente, el artículo 65 constitucional determina las fechas de inicio de los dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión, mientras que el artículo 66 de la Constitución establece las fechas de terminación de estos dos periodos.

En su mayoría, las Constituciones mexicanas del siglo XIX se inclinaron por establecer dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso General. Sin embargo, otras señalaron un solo periodo; por ejemplo, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, que estableció que el Congreso sesionaría del 1 de enero al 15 de abril, con la posibilidad de ser prorrogado hasta por treinta días útiles; es decir, sesionaría durante tres meses y medio, pero con la prórroga podría sesionar hasta cinco meses.

Las Constituciones que establecieron dos periodos ordinarios de sesiones fueron las siguientes:

1. La Constitución de 1836. El primer periodo ordinario de sesiones iba del 1 de enero al 31 de marzo y, el segundo, del 1 de julio hasta que se hubiesen agotado todos los asuntos relativos al Presupuesto de Egresos y a la Cuenta Pública. De tal forma, no se podía determinar el número total de meses en que sesionaría el Congreso.

<sup>47</sup> Cfr. *Parliament*, pp. 3 y ss. Foreign & Commonwealth Office, *Britain's System of Government*, Inglaterra, 1992, pp. 9, 113-115. Roberts, Geoffrey K., "Sistema de partidos y Parlamento en Gran Bretaña: 1992", pp. 249 y ss. Manzanares, Henri, "El régimen parlamentario en Europa Occidental", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, núms. 171-172, 1970, p. 70. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, pp. 99 y 100.

2. Las Bases Orgánicas de 1843 mencionaron que el Congreso mexicano sesionaría en dos periodos, el primero, del 1 de enero al 31 de marzo, asignándole facultades para que al inicio de este periodo distribuyera la renta pública y, el segundo, del 1 de julio al 1 de octubre, en el cual, además de conocerse los asuntos relativos al Presupuesto de Egresos y a la Cuenta Pública, se conocería de la Ley de Ingresos. De tal forma, el Congreso sesionaba ordinariamente durante seis meses en total.

3. La Constitución Política de 5 de febrero de 1857 estableció también dos periodos de sesiones del Congreso, el primero, del 16 de septiembre al 15 de diciembre y, el segundo, del 1 de abril al 31 de mayo. En este último periodo, se conocerían los asuntos relativos al Presupuesto de Egresos, a la Cuenta Pública, así como la Ley de Ingresos. En total, el Congreso sesionaba ordinariamente durante cinco meses.

En 1874, cuando se restableció nuevamente el bicameralismo, fue modificado el artículo 62 constitucional, que actualmente es el 65, en el sentido de que el primer periodo comprendería del 16 de septiembre al 15 de diciembre, con la posibilidad de ser prorrogado hasta por treinta días útiles, y el segundo periodo, del 1 de abril al 31 de mayo, con la posibilidad de prorrogarse hasta por otros quince días. De tal forma, durante esta época, el Congreso podía sesionar durante seis meses y medio en total.

Por otro lado, el texto original de la Constitución de 1917 no contempló dos periodos ordinarios de sesiones, sino que estableció sólo uno: del 1 de septiembre, sin prolongarse más allá del 31 de diciembre; es decir, el Congreso sesionaría escasamente durante cuatro meses.<sup>48</sup>

4. No es hasta 1986, como resultado de la idea de fortalecer y beneficiar la actividad parlamentaria, cuando se estableció nuevamente un doble periodo de sesiones, el primero, del 1 de noviembre al 31 de diciembre, y el segundo, del 15 de abril al 15 de julio. Asimismo, aumentó a cinco meses el tiempo en el que puede estar reunido el Congreso. Lo anterior se mantuvo hasta 1994, ya que

48 Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, pp. 32 y ss.

recientemente, el 3 de septiembre de 1993, se reformaron los artículos 65 y 66 constitucionales. Con lo cual, a partir de 1995, el Congreso sesiona ordinariamente, en su primer periodo, del 1 de septiembre sin prolongarse hasta el 15 de diciembre —tres meses y medio—, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo, ya que este periodo podrá extenderse hasta el 31 de diciembre —cuatro meses— y, su segundo periodo comprenderá del 15 de marzo no más allá del 30 de abril —un mes y medio— (artículo 4 de la LOCG). Dicha modificación tiene como propósito otorgar más tiempo al Congreso, pero sólo para que conozca las iniciativas sometidas a su consideración durante el primer periodo de sesiones ordinarias, por ejemplo, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, el tiempo para el segundo periodo de sesiones ordinarias disminuyó en un 50%, con lo cual el Congreso en total sesiona, igualmente, durante cinco meses, excepto cuando el presidente inicie su encargo, que sesionará durante cinco meses y dieciséis días. Al respecto, no hubo modificación alguna en el sentido de ampliar el tiempo de los periodos ordinarios de sesiones, que consideramos necesario para el desarrollo, evolución y fortalecimiento del Poder Legislativo.

Las consecuencias de periodos tan reducidos son, por un lado, la ineficacia y, por otro, la antidemocracia, que perjudican a uno de los órganos o instituciones del Estado, así lo demuestran las siguientes razones:

Primera: El Poder Legislativo carece de una verdadera representatividad, debido a que, durante siete meses, éste no ésta reunido y la Comisión Permanente, órgano que actúa durante sus recesos y que tiene numerosas atribuciones, representa tan sólo el 6% de seiscientos veintiocho parlamentarios en total;

Segunda: Que por la situación actual que vive el país y los estados de la República, constantemente se convoca a sesiones extraordinarias;

Tercera: Es escaso el tiempo para que la institución representativa realice sus facultades y obligaciones, por ejemplo, la

Constitución le atribuye de entrada, en el artículo 73 en sus XXX fracciones, facultades y obligaciones, además de otras previstas en diversos artículos constitucionales;

Cuarta: El tiempo para que se ejerza el control del Congreso sobre el gobierno es escaso, control que debe caracterizarse por ser preventivo, permanente y *a posteriori* pero, sobre todo, continuo, situación que no se da, y

Quinta: Las iniciativas de ley o cualquier otro asunto se conocen de manera superficial o, en lenguaje coloquial, “al vapor”.

Esta situación, en nuestro país, ha perdurado durante muchos años, mientras que, en otros países, el Legislativo sesiona permanentemente.<sup>49</sup> De tal manera, es necesario ampliar los periodos de sesiones ordinarias del Congreso. En este sentido, desde el mes de marzo de 1996, el PAN presentó una propuesta para aumentar el tiempo de cinco a seis meses en total.<sup>50</sup> Creemos que una reforma así sería insuficiente si deseamos fortalecer el Congreso. Para nosotros sería conveniente reformar los artículos 65 y 66 constitucionales, en el sentido de ampliar el segundo periodo ordinario de sesiones, por ejemplo, del 15 de marzo al 15 de junio —tres meses—, incluso, hasta por cuatro meses, sin modificar el primer periodo —1 de septiembre al 15 de diciembre—, con lo cual el Congreso sesionaría siete meses y medio.

En los dos periodos de sesiones ordinarias podrán tratarse tanto el estudio, la discusión como la votación de las iniciativas de ley que se presenten. Asimismo, se resolverán los demás asuntos que le correspondan de acuerdo con la Constitución, entre estos, los relativos a la presentación del informe presidencial; a la designación del presidente de la República a falta del titular; al envío de las iniciativas de leyes de ingresos y presupuestos de egresos; así como de la Cuenta Pública.

<sup>49</sup> Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Comentario al artículo 65”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. VII, pp. 423-427 y “Comentario al artículo 66”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. VII, pp. 553-558.

<sup>50</sup> Cfr. Solís, Georgina, “Esperan panistas entregar iniciativas para la reforma”, *Reforma*, México, 1 de abril de 1996, p. 5-A.

Por otro lado, el Congreso en cada periodo deberá ocuparse de manera preferente de los asuntos que señale la LOCG, es decir, asuntos de su competencia (artículo 4); por ejemplo, recibir y analizar el informe del presidente (artículo 8); de su constitución como Colegio Electoral (artículo 10); conocer asuntos sobre su autogobierno (artículos 14-18, 21-30, 42, y artículos 59-73); autorizar los convenios entre las entidades de la República (artículo 39, fracción II); funciones en materia legislativa (artículo 42); presupuestaria (artículos 57 y 81); de vigilancia (artículos 42, 89, 90 y 93); de investigación (artículos 42, 89, 90 y 93); en materia jurisdiccional (artículo 42); actividades consultivas (artículo 50, fracción III) y didácticas (artículo 50, fracción II, y artículo 57).<sup>51</sup>

En cuanto a la solución, para el caso en que las Cámaras no se pongan de acuerdo para poner término a las sesiones ordinarias antes de las fechas establecidas constitucionalmente, el presidente de la República resolverá simplemente como árbitro, pero si éste llega a disolver el Congreso, sin que se realice el anterior supuesto, este hecho sería considerado como un golpe de Estado.<sup>52</sup>

El Parlamento británico sesiona casi durante todo el año; ejemplo de ello se dio después de las elecciones generales de 1992, periodo que duró doce meses. En dichas sesiones ordinarias, se desarrolla todo el trabajo parlamentario. Tratándose de la apertura de sesiones, la reina se presenta personalmente ante la Cámara de los Lores para abrir las mismas; pero, en circunstancias especiales, puede enviar a un comisionado real en su representación. Al realizarse dicha ceremonia, la reina tiene que

51 Cfr. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1994)*, México, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, marzo de 1995.

52 Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1979, pp. 35 y ss.; "Notas sobre el presidencialismo mexicano", p. 21. Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, "Derecho constitucional", *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991, t. III, pp. 1,754, 1,755 y 1,757. Valadés, Diego, *Constitución y política*, pp. 192 y 193; *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987, p. 147 y "Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México", pp. 202 y ss. Valencia Carmona, Salvador, *Manual de derecho constitucional general y comparado*, México, Universidad Veracruzana, 1991, p. 157.



pronunciar un discurso en relación a propuestas de legislación y líneas del gobierno.<sup>53</sup>

En Estados Unidos, la legislatura dura dos años, que inicia el 3 de enero de año non y concluye el 3 de enero del siguiente año non y, en la práctica, el periodo anual de sesiones ordinarias llega a extenderse a todo el año. Asimismo, si no hay asuntos de importancia, las Cámaras del Congreso norteamericano entrarán en receso a más tardar el 31 de julio de cada año o, en años no electorales, suspenderán sus sesiones en agosto. Y, al igual que en México, no pueden suspender sus sesiones ordinarias durante más de tres días sin consentimiento de la otra Cámara.<sup>54</sup>

El Parlamento francés se reúne en dos periodos ordinarios de sesiones, el primero comienza del 2 de octubre y su duración será de ochenta días y, el segundo, el 2 de abril y no podrá exceder de noventa días hábiles;<sup>55</sup> es decir, que aproximadamente sesiona durante más de seis meses en total. Por tal hecho, podemos afirmar que en Francia, a pesar de tener un sistema semiparlamentario o semipresidencial, se acerca más al presidencial.

En Italia, existen dos periodos de sesiones ordinarias, el primero inicia el primer día no festivo del mes de febrero y, el segundo, en octubre (artículo 94).

De acuerdo con la Constitución española de 1978 vigente (artículo 73), las Cortes Generales sesionan ordinariamente en dos periodos, el primero, del mes de febrero hasta junio y, el segundo, de septiembre a diciembre<sup>56</sup> —nueve meses en total—.

Por último, el Congreso Nacional chileno sesiona ordinariamente en un solo periodo (artículos 51 y 52), el cual comprende

53 Cfr. Osornio Corres, Francisco Javier, "El diputado federal y el régimen representativo en México", *Alegatos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 6, 1987, p. 66. *Parliament*, pp. 3, 4, 15, 17, 65, 104 y ss. Foreign & Commonwealth Office, *Britain's System of Government*, pp. 9, 113-115. Roberts, Geoffrey K., "Sistema de partidos y Parlamento en Gran Bretaña: 1992", pp. 249, 257, 258 y 270.

54 Cfr. Congressional Quarterly Inc., *El Congreso de los Estados Unidos*, p. 48.

55 Cfr. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. VII, p. 549.

56 Cfr. Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, pp. 153 y 154. Publicaciones del Senado, *Constitución española*.

del 21 de mayo al 18 de septiembre —en total menos de cuatro meses—. Este hecho demuestra que, como resultado de una dictadura militar, quedan aún grandes rasgos del periodo de Augusto Pinochet y, particularmente, de los intereses que él simbolizó.<sup>57</sup> La afirmación anterior se confirma con la existencia de uno de los periodos más breves de sesiones de la institución representativa en Latinoamérica. Esta última situación puede presentar más deficiencias que las señaladas respecto del Congreso mexicano.

### C. *Las sesiones extraordinarias*

Formalmente, las “sesiones extraordinarias” del Congreso mexicano no son periodos, aunque de hecho se le denomina “periodo extraordinario de sesiones”. Son una de las dos modalidades más importantes de sesiones, tanto del Congreso como las de una sola de las Cámaras que lo integran.

Las sesiones extraordinarias consisten, primero, en aquellas reuniones que se realicen fuera de los dos periodos ordinarios de sesiones consagrados por la Constitución —del 1 de septiembre al 15 o 31 de diciembre y del 15 de marzo al 30 de abril—; es decir, que éstas se podrán realizar del 16 de diciembre o 1 de enero al 14 de marzo y del 1 de mayo al 30 de agosto. Asimismo, también se consideran sesiones extraordinarias las que se realicen dentro de dichos periodos constitucionales, pero en días festivos y, por último, serán sesiones extraordinarias cuando las Cámaras hubiesen acordado concluir anticipadamente el periodo ordinario de sesiones y surja inmediatamente un asunto grave o importante que requiriera una solución urgente.

Los antecedentes constitucionales de las sesiones extraordinarias se encuentran en la Constitución de Cádiz de 1812 (artículo 160), ya que se estableció que la Diputación Permanente de las Cortes, órgano que actuaba durante los recesos de éstas e integrada por siete individuos, estaba facultada para convocar a Cortes

57 Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto, “El sistema constitucional chileno”, pp. 296 y ss.

extraordinarias; por ejemplo, cuando el rey abdicara, cuando quedase vacante la Corona o por circunstancias críticas.

Ya en el México independiente, la Constitución de 1824 estableció que era facultad del presidente de la República convocar al Congreso a celebrar sesiones extraordinarias, siempre y cuando así lo acordase el Consejo de Gobierno, órgano que funcionaba durante el receso del Congreso General e integrado por la mitad de los miembros del Senado (artículo 103); es decir, veintiséis individuos, ya que el Senado se integraba con cincuenta y dos senadores.

La Constitución de 1857 estableció que sería facultad del presidente de la República convocar a sesiones extraordinarias, pero siempre y cuando así lo acordara la Diputación Permanente. Al respecto, con la reforma de 1874, este último término se modificó por el de Comisión Permanente.

El texto original de la Constitución de 1917, que fortaleció aún más la posición del Ejecutivo federal y que debilitó al Congreso, estableció que sería exclusivamente el presidente de la República quien tendría la facultad de convocar al Congreso o a una sola de las Cámaras a celebrar sesiones extraordinarias. Sin embargo, en 1923 se reformaron los artículos 67, 69, 79 y 89 de la Constitución otorgando, por un lado, la facultad a la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias, pero también el artículo 79 constitucional, fracción IV señala que la Comisión Permanente puede ejercer esta facultad *motu proprio*, a través de un quórum de votación de dos terceras partes de sus miembros presentes, o bien a propuesta del Ejecutivo. De tal forma, el presidente de la República también podrá convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, pero mediante acuerdo de la Comisión Permanente (en relación con el artículo 89 constitucional, fracción XI).

La convocatoria de sesiones extraordinarias, conforme al artículo 79 y en relación con el 67 de la Constitución, deberá señalar el objeto u objetos de las mismas. Posteriormente, el presidente de la Comisión Permanente, en la apertura de las sesiones extraordinarias, tanto del Congreso de la Unión como las de una

sola de sus Cámaras, será quien informe acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria, en relación con el artículo 69 constitucional. De tal manera, los parlamentarios sólo podrán ocuparse de la solución de los asuntos graves o importantes previamente señalados en la convocatoria; por ejemplo, suspensión de las garantías; perturbación del orden público; invasión militar o guerra; afectación de la paz social; designación de un presidente de la República con el carácter de interino o sustituto; cuando sea necesario realizar un juicio político o un procedimiento de declaración de procedencia; cuando se quieran conocer iniciativas de ley o decreto de manera urgente; o para realizar nombramiento de funcionarios, entre otros.

En las sesiones extraordinarias, se preguntará si el asunto o asuntos, para los cuales fue convocada la sesión, habrán de tratarse en sesión secreta, o se hará pública la sesión (artículo 39 del RIC). Con lo cual, las sesiones extraordinarias pueden ser públicas o secretas.

La mayoría de los países tienen establecido que, dependiendo del caso, el Congreso, las Cortes Generales, la Asamblea, la Dieta, etcétera podrán realizar sesiones extraordinarias, así como los casos; pero también, por lo general, se pueden realizar éstas a discreción de los mismos o a petición del Ejecutivo; por ejemplo, en Francia, Italia (artículos 62 y 77), España, Argentina, Bolivia, Cuba, Chile, Ecuador, Honduras, Perú y en Uruguay. Sin embargo, existen casos en que sólo es facultad del segundo convocarlas; por ejemplo, en Colombia y en Costa Rica.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Cfr. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, pp. 101 y ss. Camposeco, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, pp. 260 y 261. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, p. 79. Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, pp. 153 y 154. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Comentario al artículo 67", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. VII, pp. 569-571. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, ts. VI, VII y VIII.

## VI. LA RESIDENCIA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y LA INVOLABILIDAD DEL RECINTO PARLAMENTARIO

### A. *La residencia del Congreso de la Unión*

El término residencia, de acuerdo con la Real Academia Española<sup>59</sup> y aplicado al Congreso de la Unión, significa el edificio o lugar en donde la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores tienen su domicilio y ejercen sus funciones.

El antecedente constitucional de la residencia del Congreso de la Unión es la Constitución de Cádiz de 1812 (artículos 104 y 105), ya que las Cortes residirían en un edificio en la capital del reino. Como país independiente, su antecedente es la Constitución de 1824 (artículos 50 y 67), la cual mencionó que el Congreso General elegiría el lugar de residencia del Poder Legislativo, así como la de los demás poderes de la Federación y, en su caso, podría modificarla cuando lo considerase conveniente. Por ejemplo, el domicilio, mas no la residencia, en donde se promulgó dicha Constitución fue el antiguo Convento de San Pedro y San Pablo, ahora parte de la UNAM, y el Constituyente de 1857 se instaló en el Palacio Nacional. El de 1917, en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro; sin embargo, en años anteriores y posteriores, ambas Cámaras, de forma separada, han ocupado otros edificios, por lo general, de forma transitoria.

La Constitución de 1917 vigente, en su artículo 68 en relación con el artículo 44, se refiere a una de las funciones administrativas del Congreso de la Unión, propiamente en materia territorial: la residencia de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. De tal forma, la residencia del Congreso de la Unión se encuentra en el Distrito Federal que, a partir de 1993, es la capital de los Estados Unidos Mexicanos. Pero esta residencia no es fija o permanente, sino que pueden darse el cambio de residencia temporal del Congreso de la Unión en caso de emergencia, para

<sup>59</sup> Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, p. 1,781.

lo cual es necesario la existencia de un acuerdo entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores sobre el tiempo, el modo y el lugar de la traslación. Si éstas no se ponen de acuerdo, el presidente de la República intervendrá como árbitro para determinarlo con base en las propuestas de las Cámaras. En este caso, el Ejecutivo y el Judicial seguirán con su residencia en el Distrito Federal. Aunque es conveniente hacer una aclaración respecto del Poder Judicial: el artículo 94 de la Constitución señala que, el ejercicio del este poder se deposita en “una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito, en juzgados de distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal”;<sup>60</sup> sin embargo, algunos de los anteriores no residen propiamente en el Distrito Federal, sino que están distribuidos en toda la República.

Otro supuesto es que la residencia del Congreso de la Unión puede cambiar permanentemente (artículos 44 y 73), lo cual implicará también el cambio definitivo de residencia de los otros poderes: Ejecutivo y Judicial. De suceder lo anterior, el Distrito Federal, actual residencia o sede de los poderes de la Unión, ya no sería la capital de los Estados Unidos Mexicanos, sino que se convertiría en el estado del Valle de México.

En todos los países, se determina reglamentaria o constitucionalmente cuál será la residencia de los poderes, entre ellos el Legislativo y, por lo general, es la capital; por ejemplo, la Constitución de Ecuador (artículo 56) menciona que será Quito; mientras que la Constitución de Bolivia (artículo 46), Colombia (artículo 140) y Costa Rica (artículo 114) sólo dicen que será la capital.

El domicilio del Parlamento británico, mas no propiamente la residencia, Londres, se encuentra ubicado en el *Palace of Westminster*, lugar donde fue la residencia principal de los reyes de Inglaterra durante los siglos XI a XVI, sitio que tiene gran historia, ya que ahí se dieron varios acontecimientos, pero su domicilio

60 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 72.

original fue el *Westminster Hall*, ahora destinado para la realización de ceremonias.<sup>61</sup>

## B. La inviolabilidad del recinto parlamentario

En relación al tema anteriormente abordado se encuentra la inviolabilidad del recinto parlamentario.

El recinto parlamentario es, por un lado, el espacio comprendido dentro de ciertos límites que tiene el Congreso, el Parlamento, las Cortes Generales, etcétera, y, por otro lado, es el lugar o edificio donde se reúnen a sesionar los parlamentarios. Como toda institución representativa, es inviolable; es decir, se encuentra formalmente protegido contra violaciones, actos o profanaciones que pudiesen realizar tanto autoridades como particulares; sin embargo, de hecho, por distintas circunstancias ha sido violado en diversos países.

No se encuentran antecedentes constitucionales sobre la inviolabilidad del recinto parlamentario en México hasta el 6 de diciembre de 1977, año en que se adicionó el segundo párrafo al artículo 61 de nuestra Constitución de 1917 vigente,<sup>62</sup> el cual se relaciona con los artículos 68 y 73 de la Constitución y el artículo

61 Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario español*, pp. 282, 298 y 319-324. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, pp. 72, 173, 175 y 178. Zavala A bascal, Antonio, *La Cámara de Diputados. Sus recintos desde la insurgencia hasta nuestros días*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1968, pp. 50, 57 y 64. Román Celis, Carlos, *Los recintos legislativos de los diputados 1811-1981*, México, Fotolitográfica Leo, 1982, pp. 50 y ss. Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1991, pp. 718 y ss. Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, p. 288. González Rebollo, Ignacio, "Las sesiones", *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973, pp. 153-170. Madrazo, Jorge, "Comentario al artículo 68 constitucional", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Procuraduría General de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, pp. 305 y ss. Ramírez, Alonso Francisco, "Las facultades del Congreso", *Derecho legislativo mexicano*, pp. 274-277. Valadés, Diego, *Constitución y política*, pp. 192-194 y *La Constitución reformada*, pp. 112, 113, 145 y 147. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "Residencia del poder legislativo", *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados (en prensa). *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, pp. 606 y 607. *Parliament*, pp. 3, 4, 15, 17, 65, 104 y ss.

62 Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 50.

13 de la LOCG. Dicho artículo 61 se refiere a la inviolabilidad del recinto de cada una de las Cámaras. Además, se desprende que también se refiere al recinto del Congreso, porque, al sesionar de manera conjunta, se hace en el recinto de la Cámara de Diputados (artículo 6 de la LOCG).

Por otro lado, el presidente de cada Cámara, del Congreso o de la Comisión Permanente tiene como una de sus obligaciones velar por la inviolabilidad del recinto cuando alguien pretendiese violarlo, cometer actos ilícitos en contra del mismo o profanarlo, o que sin autorización la fuerza pública acceda a éste. El presidente de la Cámara, del Congreso o de la Comisión Permanente, dependiendo del caso, podrá, en los primeros supuestos, solicitar el auxilio de la fuerza pública para aprehender al inculcado o inculpados y para que tales hechos sean esclarecidos y, en el segundo caso, el presidente de dichos órganos podrá suspender la sesión hasta que la fuerza pública abandone el recinto.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Cfr. Camposeco, Miguel Ángel, *Manual de temas legislativos*, p. 238. Pedroza de la Llave, Susana Thalia, "Comentario al artículo 61", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. VII, pp. 357-360 y "Comentario al artículo 68", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. VII, pp. 591-595. González Oropeza, Manuel, "Comentario al artículo 61", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 7ª ed., México, Porrúa, UNAM, t. I, 1995, p. 706. *Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*.