

## Artículo 77

Introducción histórica  
 Por **Óscar Cruz Barney**

En la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, se establecía dentro de las facultades de las Cortes la contenida en el artículo 131 facultad novena: “Decretar la creación y supresión de plazas en los tribunales que establece la Constitución; e igualmente la creación y supresión de los oficios públicos”. Entre dichos oficios públicos estarían comprendidos los propios.

La diputación permanente que funcionaba de unas Cortes ordinarias a otras (conforme al artículo 157, que establecía que antes de separarse las Cortes nombrarían una diputación, que se llamaría diputación permanente de Cortes, compuesta de siete individuos de su seno, tres de las provincias de Europa, y tres de las de Ultramar, y el séptimo saldrá por suerte entre un diputado de Europa y otro de Ultramar. Al mismo tiempo nombrarían las Cortes dos suplentes para esta diputación, uno de Europa y otro de Ultramar) tenía entre sus facultades la de pasar aviso a los diputados suplentes para que concurran en lugar de los propietarios; y si ocurriere el fallecimiento o imposibilidad absoluta de propietarios y suplentes de una provincia, comunicar las correspondientes órdenes a la misma, para que proceda a nueva elección.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, se mantiene la estructura unicameral de la Constitución de Cádiz. Dentro de las facultades del Supremo Gobierno estaban, conforme al artículo 162, la de proveer los empleos políticos, militares y de Hacienda, excepto los que se ha reservado el Supremo Congreso, de manera que el Congreso tenía facultades para proveer los empleos propios. Por ello el artículo 164:

Faculta al Supremo Gobierno a suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre, con calidad

77

### Sumario **Artículo 77**

Introducción histórica	
<b>Óscar Cruz Barney</b> .....	333
Texto constitucional vigente. ....	336
Comentario	
<b>Miguel Ángel Eraña Sánchez</b> <b>y Uriel Piña Reyna</b>	
La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812. ....	337
Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 .....	338
La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. ....	338
Las Leyes Constitucionales de 1836. ....	340
Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 .....	340
Las Bases para la Administración de la República de 1853 .....	341
La Constitución de 1857 .....	341
El proyecto de Constitución de 1917 .....	342
Las resoluciones económicas relativas a su régimen interior. ....	345
Nombrar los empleados de su Secretaría .....	348
Hacer el reglamento interior. ....	349
Convocatoria para elecciones extraordinarias .....	351
Otras facultades comunes de las cámaras .....	352
Derecho comparado .....	354
Bibliografía .....	356
Trayectoria constitucional .....	357

de remitir lo actuado dentro del término de 48 horas al tribunal competente y de suspender también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra éstos sospechas vehementes de infidencia, remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso dentro de veinticuatro horas, para que declare si ha o no lugar a la formación de la causa.

Dentro de las Bases Orgánicas de la Junta Nacional Instituyente, misma que conservaba el Poder Legislativo, contenidas en el proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, se estableció que:

Por primera diligencia formaría la Junta para su gobierno interior un reglamento que sea propio para dar el plan, orden y facilidad a todas sus operaciones y determinar los justos límites de la inviolabilidad de los diputados, contrayendo precisamente a lo que se necesita para el libre ejercicio de sus funciones.

Adoptado el federalismo, con el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de 1824, establece un sistema bicameral:

Artículos 6º y 7º, de manera que se deposita el Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General. Éste se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

El artículo 34, estableció que cada Cámara en sus juntas preparatorias, y en todo lo que pertenezca a su gobierno interior, observaría el reglamento que habría de formar el Congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se pudieren hacer en él, si ambas cámaras lo estimaren conveniente. Asimismo, se estableció que:

Las cámaras se comunicarían entre sí y con el Poder Ejecutivo, por conducto de sus respectivos secretarios, o por medio de diputaciones (artículo 37), antecedente claro de la fracción II del actual artículo 77 constitucional.

Establecido el centralismo, el artículo 51 de la Tercera Ley Constitucional de 1836, va dando forma a la actual redacción del artículo 77 constitucional al establecer que cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra:

- I. Tomar resoluciones que no pasen de económicas, relativas al local de sus sesiones, al mejor arreglo de su Secretaría y demás oficinas anexas, al número, nombramiento y dotación de sus empleados, y a todo su gobierno puramente interior.
- II. Comunicarse entre sí, y con el gobierno, por escrito o por medio de comisiones de su seno.

Con las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842, el artículo 68 estableció que:

Corresponde a cada una de las cámaras, sin intervención de la otra, el arreglo de sus respectivas oficinas, el nombramiento, designación del número y dotación de los empleados en ellas, a quienes expedirá sus despachos el presidente de la República, y cuanto cada

una resolución por sí en estos puntos tendrá fuerza de ley: les corresponde, asimismo, arreglar la policía interior del local de sus sesiones: calificar las elecciones de sus individuos: resolver las dudas que ocurran sobre ellas, y todo lo que tenga relación con el desempeño de sus funciones.

Con la Constitución Federal de 1857, se establece un sistema unicameral al señalar el artículo 51, que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominaría Congreso de la Unión, de ahí que al no haber más que una sola Cámara en la redacción original previa al restablecimiento del Senado, no cabía incorporar una redacción como la del artículo 68, de las Bases Orgánicas de 1842 o 77 de la Constitución vigente. El 13 de noviembre de 1874 al reinstalarse el Senado, se reformó el artículo 72 de la Constitución, de manera que se incluyó un inciso C en el que se estableció que cada una de las cámaras puede sin intervención de la otra:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
- II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.
- III. Nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.
- IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

Como tal, el texto del inciso c), del artículo 72 reformado de la Constitución de 1857, pasaría a ser el original del artículo 77 de la Constitución vigente. Así, el texto original del artículo 77 en la Constitución de 1917 fue el siguiente:

Cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
- II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.
- III. Nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.
- IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

## Artículo 77

Texto constitucional vigente

77 *Artículo 77.* Cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra:

- I.** Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
- II.** Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.
- III.** Nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.
- IV.** Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Fracción reformada, *DOF*: 15-12-1986 y 29-10-2003.

## Artículo 77

Comentario por **Miguel Ángel Eraña Sánchez** y **Uriel Piña Reyna**

El artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cierra la sección III “De las facultades del Congreso”, capítulo II “Del Poder Legislativo”, Título Tercero atinente en específico a los poderes públicos federales y parte de los órganos públicos autónomos previstos en la propia Constitución (Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Fiscalía General de la República). El numeral otorga a las cámaras del Congreso de la Unión, atribuciones comunes que bien se distinguen de las facultades generales y de las exclusivas que también les competen. El orden temático que sigue este comentario, avanza de la historia constitucional del precepto, al análisis de su texto normativo vigente, su interpretación y reforma, para llegar a realizar algunas comparaciones jurídicas que se estiman útiles.

77

### La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, también conocida como Constitución de Cádiz de 1812, compuesta por 384 artículos, estuvo vigente —aunque de forma precaria— en dos diversos momentos en lo que hoy es México, e instituyó un órgano legislativo unicameral integrado por los diputados representantes de la nación, los cuales eran elegidos por las personas que conforme a la propia Constitución tenían la calidad de ciudadanos.

La atribución de hacer leyes correspondía de forma vinculada tanto a las Cortes como al Rey (artículo 15), pero era el Rey quien las hacía ejecutar (artículo 16) y los tribunales los encargados de aplicarlas en las causas civiles y criminales (artículo 17).

Las Cortes sesionaban de forma ordinaria y extraordinaria, se preveía la existencia de una Diputación Permanente (artículo 157) la cual funcionaba entre unas y otras Cortes ordinarias, con facultades diversas (artículo 160, segunda).

Las atribuciones de las Cortes se encontraban dispersas a lo largo del texto constitucional; pero en lo que atañe a las hoy conocidas como comunes a las cámaras del Congreso de la Unión y que *mutatis mutandis* se podrían considerar previstas por similitud en la Constitución de Cádiz, sin tener el sentido de común, por la unicidad del órgano legislativo previsto en la Constitución decimonónica, es conveniente destacar que las Cortes podían resolver la suplencia de los diputados de las provincias que se encontraran impedidos para presentarse oportunamente al ejercicio de su encargo, por guerra u ocupación, asignándose la representación por sorteo entre quienes ya habían sido diputados de las provincias en cuestión (artículo 109).

También se preveía la facultad de crear y suprimir oficios públicos, entre los cuales, por extensión es posible comprender a los propios oficios públicos de las Cortes (artículo 131, Novena).

La Constitución de Cádiz, de igual modo previó la comunicación de las Cortes con otras entidades, como el Rey, a través de diputaciones (hoy comisiones) por ejemplo, para hacer de su conocimiento que las Cortes se encontraban reunidas y para pedirle que manifestara si asistiría a la sesión de apertura de las Cortes (artículo 119).

La Constitución de Cádiz también otorgó a las Cortes la atribución de expedir su reglamento interno, como se puede constatar de su numeral 127, el cual prescribió que en las discusiones, gobierno y orden interior de las Cortes se observaría el reglamento formado por ellas mismas, sin perjuicio de su posterior reforma.

### Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, tiene como antecedentes instrumentales los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón (1811), así como la Constitución de Cádiz (1812) y los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón (1813). El contexto social del cual surgen los antecedentes históricos constitucionales citados (excepción hecha de la Constitución de Cádiz) y el propio Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, se dibujaba en una formación económica social a mitad de camino entre un medio feudalismo y un incipiente capitalismo, en un marco colonial enfermo, en una sociedad segmentada, sin concepción clara de una nacionalidad y en un proceso de lucha independentista en curso.

Es de entender, por ese contexto, que los instrumentos indicados carecieron en general de eficacia práctica y que su valor se acentuó y se acentúa, como antecedentes históricos relevantes de nuestro *iter* constitucional y en su momento por sus rasgos ideológicos y políticos. En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, el órgano congresual se concibió con una sola Cámara, se le asignaron funciones específicas a lo largo de su texto y sin que se previeran funciones que pudieran equipararse de manera próxima con las funciones comunes que hoy tienen las cámaras del Congreso de la Unión. El único enunciado normativo que podría asimilarse a las funciones comunes que hoy día tienen las cámaras del Congreso de la Unión, es el previsto en el numeral 162, atinente a los empleos que el Supremo Congreso podía crear y adscribir para sí.

### La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Consumada la independencia mexicana y luego del episodio enjuiciable que dio luz al Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano de 1822, sobrevinieron

el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Mucho se ha discutido en torno a la influencia que recibió la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, la cual se ha enraizado en la Constitución de Cádiz de 1812 (en esencia, por la presencia de José Miguel Rafael Nepomuceno Ramos Arizpe tanto en las Cortes de Cádiz como en el Congreso Constituyente de 1823-1824) y en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, pasando por los inevitables puntos medios que llaman a ver a la Constitución de 1824 como el crisol de influencias diversas, pero con un sentido propio.

En todo caso, es en la Constitución Federal de 1824, en donde se vertebra por vez primera y con claridad el Estado federal mexicano y como uno de sus poderes públicos al Poder Legislativo de la Federación, depositado en el Congreso General y compuesto por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (artículo 7º).

El Título III, se dedicó por entero a regular al Poder Legislativo en seis secciones, entre las cuales cabe destacar la cuarta y quinta, pues disciplinaron *las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de sus individuos* (sección cuarta) y *las facultades del Congreso General* (sección quinta). En la sección cuarta, la Constitución de 1824, aglutinó tanto facultades que cada una de las cámaras podía ejercer de forma común y funciones exclusivas, así como reguló de igual modo temas tan diversos como la inviolabilidad de los legisladores por las opiniones manifestadas en el ejercicio de su encargo o quién pagaría sus percepciones.

En el rubro de las funciones comunes a las cámaras, pero que debían desarrollar de forma independiente, se pueden precisar las siguientes:

- De gobierno interno. Gobernarse de manera interna conforme al reglamento aprobado por el Congreso.
- De calificación electoral. Calificaban la elección de sus legisladores y debían resolver las dudas que se presentaran en torno a cada elección (artículo 35).
- De control parlamentario interno y disciplina. Compeler conforme a la ley a sus legisladores para integrar el quórum necesario para abrir sesiones (artículo 36).
- De comunicación. Comunicarse con la otra Cámara o con el Poder Ejecutivo a través de sus correspondientes secretarios o diputaciones (artículo 37).
- Jurisdiccionales. Conocer de las acusaciones contra determinados servidores públicos y resolver sobre la procedencia, formación de causa, suspensión del encargo y puesta a disposición del legislador respectivo ante el tribunal competente (artículos 38 y 40, salvo lo dispuesto en los artículos 39 y 43, los cuales regulaban de forma especial las acusaciones contra el presidente y sus ministros, pues de ellas debía conocer sólo la Cámara de representantes, mientras que de las acusaciones contra senadores o diputados, conocería la Cámara de sus pares).

## Las Leyes Constitucionales de 1836

En medio de las luchas intestinas entre liberales y conservadores del México Independiente, salpicadas por los intereses de diversos grupos, como aquellos de la iglesia católica y los que ostentaban el poder económico, la vida de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se extinguió de manera pronta y cedió su lugar a las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las cuales nacieron en franca violación a la propia Constitución de 1824. Las Siete Leyes Constitucionales deben entenderse de manera esencial como instrumentos de una pretendida legitimación y como la carta de ruta de los grupos de interés que las impulsaron, con una visión centralista opuesta al federalismo de la Constitución de 1824.

Las Siete Leyes Constitucionales regularon los derechos y las obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República; un supremo poder conservador, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el territorio y los gobiernos departamentales, así como la variación de las leyes constitucionales. En la Tercera de las Leyes Constitucionales, compuesta de 58 artículos, se reguló de manera especial al Poder Legislativo, a sus integrantes y la formación de las leyes. Aunque dicha ley constitucional previó tanto una Cámara de Diputados y otra de Senadores, es importante aclarar que la Cámara de Senadores era un actor secundario, debido al origen no electivo de los senadores, además carentes de representatividad de las entidades locales —inexistentes como estados— y por sus atribuciones disminuidas. Pese a ello, la ley constitucional sí previó ciertas funciones comunes en su artículo 51, como las relativas al autogobierno de cada Cámara y las atinentes a la comunicación entre sí o con el gobierno por medios escritos o a través de comisiones de su seno.

## Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

El camino dubitativo del país continuó con las Bases Orgánicas de la República Mexicana, nacidas de la Junta Legislativa establecida por los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionados por el supremo gobierno provisional, con un telón de fondo común a las Leyes Constitucionales de 1836: la perniciosa presencia de Antonio López de Santa Anna, entonces presidente provisional. El modelo de organización de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, fue el mismo que siguieron las Leyes Constitucionales: el centralismo de origen francés, como respuesta a la necesidad de orden, paz y progreso de aquel tiempo, en la inteligencia de que las Bases, por otra parte cobijaban de manera callada los intereses de los grupos de interés que las impulsaron.

Las Bases previeron un Poder Legislativo compuesto por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, de forma parecida, más no igual a como lo hacía la tercera de las Leyes Constitucionales de 1836. El Senado, si en las Leyes Constitucionales tuvo un papel secundario, en las bases siguió el mismo camino y por razones semejantes (origen no electivo directo, carencia de representación estatal, funciones disminuidas) pues por ejemplo, los senadores carecían de la facultad constitucional de



proponer iniciativas de ley (el artículo 53 de las Bases, solamente otorgaba esa facultad de manera amplia al presidente, diputados, asambleas departamentales y a la Suprema Corte en lo que hacía a la administración de su ramo). Con las modulaciones del caso, sin embargo, las Bases previeron tanto facultades económicas comunes a ambas cámaras, como “peculiares” de cada una. Las funciones comunes, se pueden ubicar en los numerales 68 y 71 de las Bases.

En el artículo 68, se atribuían a cada Cámara facultades administrativas (nombrar empleados, fijar sus percepciones...) de seguridad en torno a su policía interior, electorales (de calificación de la elección de sus integrantes y resolución de dudas al respecto) y en general en todo lo concerniente a su régimen interno. En el dispositivo 71, en función de lo que dispusiera el Reglamento Interno del Congreso, se les atribuía el poder ordenar sus trabajos y ceremonial.

## Las Bases para la Administración de la República de 1853

Las Bases para la Administración de la República, tuvieron una naturaleza transitoria, pues su vigencia se limitó hasta el momento en que se promulgara una nueva Constitución, y esto redundó en que no estructuró, ni organizó ni hubo reparto funcional de un gobierno en general y tampoco previsión alguna sobre un nuevo Poder Legislativo.

## La Constitución de 1857

Impulsada por el Plan de Ayutla de 1854, la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, constituye el punto de retorno al federalismo postulado por la diversa Ley Fundamental de 1824, en oposición al centralismo conservador respaldado por la Iglesia católica. La Constitución de 1857, ha sido valorada a lo largo de la historia constitucional mexicana como un paradigma, quizá hasta cierto punto como “el” paradigma constitucional mexicano, pero esto no evitó que recibiera críticas, aunque también defensas a lo largo de su vida. Para el efecto de este comentario, sin embargo, se muestra que la Constitución de 1857, estatuyó un Poder Legislativo de modelo unicameral, por lo cual se puede entender que las atribuciones “comunes” a las cámaras de nuestra Constitución hoy vigente no se instituyeran; pero además es visible que en la Constitución de 1857, tampoco se aprecian atribuciones congresuales que sustancialmente se correspondieran con las hoy denominadas comunes.

No fue sino hasta el año de 1874, que se reformó la Constitución de 1857, para instituir que el Poder Legislativo se componía de dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (representantes de las entidades federativas), y adscribió algunas funciones comunes a las cámaras, como por ejemplo, calificar la elección de sus legisladores y resolver las dudas concernientes a dichas elecciones (artículo 60).

## El proyecto de Constitución de 1917

En el proyecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reformó la de 5 de febrero de 1857, presentado por el primer jefe del Ejército constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la nación, Venustiano Carranza, se incluyó el numeral 77 que se comenta, con una redacción muy similar a la que guarda hoy día. Incluso, esa redacción fue variada únicamente de manera tangencial, como fruto de los debates en el Constituyente; debates que por otra parte fueron mínimos y solamente se refirieron a la fracción II, del artículo 77, para hacer notar que estaba mal redactada, pues la fracción decía que cada Cámara del Congreso de la Unión podía, sin intervención de la otra “comunicarse entre sí y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno” y la observación consistió en que debía decir que era una atribución común “comunicarse con la Colegisladora [en lugar de] comunicarse entre sí”.

El hecho de que el artículo 77, de la Constitución haya sido poco debatido en el Constituyente del cual emergió la Constitución de 1917, no debe sembrar el error de estipular al numeral como intrascendente, pues el artículo se incardina en el entramado constitucional que regula al Poder Legislativo y su correlación con los otros poderes y órganos públicos en una visión estatal amplia; incluso, puede decirse que las funciones comunes que ejercen las cámaras del Congreso de la Unión, guardan una relación directa con otras funciones esenciales como las legislativas, hacendarias, de control, por citar algunas. De hecho, se puede considerar que las normas que emergen de esas funciones comunes, *de facto* en muchos casos modulan otras normas legales, constitucionales y convencionales.

De manera temprana, la doctrina ha distinguido diversos tipos de facultades del Poder Legislativo Federal: uno, facultades generales del Congreso de la Unión; dos, facultades del Congreso como Cámara única; tres, facultades exclusivas de cada una de las dos cámaras; y cuatro, las facultades comunes a la Cámara de Diputados y de Senadores. En ese orden, los profesores Fix-Zamudio y Valencia Carmona consideran como facultades comunes de ambas cámaras, aquellas que “se ejercitan de manera separada y no sucesiva, de tal modo que cuando una de ellas se actualiza se agota en la Cámara respectiva”, con lo cual dichas funciones solamente deberán ser ejercidas por la Cámara competente en los supuestos y términos mencionados, pues de ejercerse por una entidad, bajo supuestos o formas distintas, dicho ejercicio contravendría el propio marco constitucional. Así, puede considerarse que las facultades comunes se caracterizan por los elementos siguientes:

- a) Las funciones son iguales para cada Cámara;
- b) La titularidad del ejercicio de la función compete a cada Cámara;
- c) La función se ejerce de manera separada por cada Cámara; y,
- d) Una vez que se ejerce la función, se agota en cada caso, en la Cámara que se ejerce.

De esta manera, los requisitos mencionados tienen la condición de necesarios para que se configure la función común. El artículo 77 de la Constitución de 1917, preveía como funciones comunes a las cámaras, las siguientes:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;
- II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones en su seno;
- III. Nombrar a los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma;
- IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

A pesar de la frenética actividad reformatoria que ha sido común en la vida constitucional contemporánea, el artículo 77 ha sido transformado de manera ocasional y con el objeto de acompañar otros cambios constitucionales, pero sin variar de forma significativa el sentido de sus disposiciones. Las dos únicas reformas soportadas por el artículo han afectado únicamente a su última fracción, lo cual muestra que el interés gravita en la lucha por el poder público. La primera modificación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre de 1986, tuvo como objeto armonizar la última fracción, relativa a la convocatoria para suplir las vacantes de legisladores, con la figura de los diputados de representación proporcional. La iniciativa, presentada el 11 de noviembre de 1986, por el Titular del Poder Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados, tuvo como fin reformar los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54 primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60; 77 fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa propuso conservar los 300 diputados de mayoría relativa previstos en la Constitución e incrementar de 100 a 200 los diputados elegidos por el principio de representación proporcional; asimismo, planteó en aquel momento que el partido mayoritario en ningún caso pudiera superar las 350 curules, esto es, el 70 por ciento del número total de diputados, mientras que los partidos minoritarios pudieran alcanzar el 30 por ciento, esto es, un 5 por ciento más lo previsto hasta ese momento; se propuso un mecanismo para que la representación del partido mayoritario correspondiera al porcentaje obtenido en la votación, admitiéndose la participación del propio partido mayoritario en la distribución de las diputaciones por el principio de representación proporcional, pero de una manera limitada; mientras que respecto a la Cámara de Senadores se propuso su renovación por mitad cada tres años y no en forma total cada seis años como ocurre hoy; asimismo se proyectó que la autocalificación electoral de los diputados se realizara por un colegio electoral formado por todos los presuntos electos que contarán con la constancia de mayoría; en tanto que la calificación electoral en la Cámara de Senadores se realizaría por el colegio electoral, integrado por los electos y por aquellos que continuaran en funciones; propuso, incluso la creación de un tribunal para el control de los procesos electorales, pero preservando en el colegio electoral de las cámaras su carácter de autoridad última en la materia, lo cual ha sido superado hoy día. Finalmente se presentó la propuesta de modificación a la fracción IV, del artículo 77, como una consecuencia de la instauración de los diputados por el principio de mayoría relativa en los siguientes términos:

Por otro lado, la iniciativa que pongo a la consideración del Poder Revisor de la Constitución, establece la necesidad de prever el procedimiento que se deberá cubrir en caso de

vacantes de diputados electos por el principio de representación proporcional, toda vez que nuestra Carta Magna exclusivamente contempla el mecanismo para el caso de los diputados de mayoría relativa. Con esta adición se establecen diferenciadamente ambos procedimientos y se armoniza el sistema mixto de representación con las facultades de la propia Cámara de Diputados.

La iniciativa, aprobada por mayoría en ambas cámaras, entró en vigor el 16 de diciembre de 1986, y modificó el artículo 77, fracción IV, constitucional que quedó en los términos siguientes:

IV.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

La segunda modificación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de octubre de 2003, llevó como propósito el regular, de manera más precisa, tanto las hipótesis de procedencia de la suplencia de legisladores, como los procedimientos correspondientes e incluir la hipótesis relativa a los diputados y senadores elegidos por mayoría relativa, tal como se ha explicado en el comentario del artículo 63 constitucional. La modificación constitucional tuvo como origen una iniciativa presentada por los diputados del Partido Acción Nacional con el objeto de reformar, en aquel momento y en su contexto jurídico, los artículos 59; 63, párrafo primero; 65, párrafo primero; 66, párrafo primero; 70, párrafos primero y segundo; 74, párrafos segundo y cuarto de la fracción IV; 77, fracción IV; 93, párrafo tercero; 116, párrafo segundo de la fracción II; adicionar al artículo 63 los incisos a), b), c) y d) en el párrafo primero; 70, con un párrafo cuarto y el párrafo cuarto recorrerlo al quinto; 73, dos fracciones; 93, con los párrafos cuatro y cinco; y derogar el párrafo II del artículo 66 de la Constitución.

En la iniciativa se mostraba la clara pretensión de fortalecer la estructura, organización y funcionamiento del Poder Legislativo en un esquema de la división del poder. En cuanto a la fracción IV, del artículo 77 en comentario, se propuso variar la redacción entonces vigente a una más sencilla y amplia, para señalar que era facultad común de ambas cámaras: “Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros”. Las comisiones dictaminadoras solamente votaron a favor la reforma de los artículos 63, párrafo primero, y 77, fracción IV, aunque con modificaciones. Así, la fracción IV, del último artículo, otorgó la facultad a las cámaras para:

Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.

Salvo pequeñas variaciones de redacción, la propuesta de las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados, es la que dio origen a la actual redacción la fracción IV, del artículo 77 constitucional. De esta manera, el texto del artículo 77 de la Constitución ha permanecido casi en su estado original, en los términos siguientes:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;
- II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno;
- III. Nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior de la misma; y,
- IV. Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador.

Enseguida, formulamos algunas consideraciones que resultan del análisis específico de los contenidos constitucionales en vigor.

### Las resoluciones económicas relativas a su régimen interior

Las resoluciones económicas se encuentran disciplinadas, de manera general, por las estipulaciones constitucionales, sea que se les considere como normas primarias o secundarias. De manera especial, el artículo 77, fracción I, se vincula con lo prescrito por el párrafo primero del artículo 134 de la Constitución, en cuanto prescribe que los recursos de los cuales disponga el gobierno —en el cual se debe considerar incluido el Poder Legislativo Federal— se deben administrar conforme a los principios de eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los cuales estén destinados.

La facultad común de dictar resoluciones económicas se encuentra desarrollada en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y en lo que corresponde a cada uno, por los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. La palabra resolución, puede entenderse, al menos, en un doble sentido: de entrada, en un sentido puramente procesal, como un camino a seguir para decidir un problema y después, en un sentido sustantivo, como el resultado de ese procedimiento.

Ya hemos visto cómo el artículo 70 constitucional, indica que toda resolución del Congreso —en un sentido amplio— tiene el carácter de ley o decreto. No obstante, las normas legales, reglamentarias y la práctica parlamentaria han mostrado que las resoluciones también alcanzan otro tipo de categorías más acordes con la expresión de resoluciones económicas. Así, pueden identificarse: los reglamentos (ejemplo, el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos

Personales de la Cámara de Diputados); los acuerdos parlamentarios (ejemplo, el Acuerdo de Cámara de Diputados, LIX Legislatura, para la integración de la Sección Instructora); los dictámenes; y los anuncios de la Mesa Directiva (ejemplo, Anuncio de 4 de septiembre de 2003), por citar algunas modalidades.

En la opinión del profesor Berlín Valenzuela, el carácter económico de las resoluciones que pueden adoptar ambas cámaras no atiende a su contenido pecuniario o patrimonial, sino a que el término económico se emplea en el sentido dilatado de administración de su régimen interior, con lo cual las resoluciones pueden tener contenidos organizativos, administrativos o políticos, según sea el objetivo que persiga cada una. Por otra parte, la expresión *régimen interior* debe entenderse como relativo a su orden competencial propio, *ergo*, al sistema de normas que regulan sus competencias propias, que pueden abrigar o no un vínculo jurídico con sujetos ajenos a la propia Cámara. Esto sería una versión acabada del principio de autonomía cameral.

De esta manera, las resoluciones económicas relativas al régimen interno de las cámaras, implican aquellos procedimientos y decisiones comunes que se agotan en cada asamblea sobre su administración interna y de acuerdo a sus competencias jurídicas. Estas resoluciones, tampoco pueden contravenir disposición constitucional o en su caso convencional, ni legal expresa vigentes, y caben, más bien, en tres supuestos básicos: uno, cuando la norma constitucional/convencional, legal o reglamentaria así lo determinan; dos, en la ausencia de disposición expresa, o bien, tres, en caso de que exista confusión o duda sobre el sentido de la norma constitucional, legal o reglamentaria.

Comunicarse con la Colegisladora o con el Ejecutivo por medio de comisiones

Las comisiones constituyen técnicas plurales del trabajo parlamentario y quizá, en vista de ello, es que se ha estipulado que sean el órgano preferente de comunicación con el Ejecutivo, pero debe reflexionarse sobre el hecho de que los presidentes de las Mesas Directivas de ambas cámaras tienen también las funciones de conducción de las relaciones institucionales con los poderes públicos federales, estatales, de la Ciudad de México o con organizaciones extranjeras o internacionales (artículos 22.2, 66.1 inciso e, y 67.1. inciso f de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

La comunicación implica el acto de dar aviso, declaración o informe de algo a otro, de modo que, en forma amplia, las funciones de comunicación de las cámaras se refieren a los avisos, declaraciones e informes que, de conformidad con sus competencias, realizan frente a cualquier interesado en el entendido de que éste lo es, no solamente en términos jurídicos, sino también en términos políticos. La función de comunicación congresual tiene como elementos básicos a los sujetos de la comunicación, emisor y receptor; el mensaje y el vehículo de comunicación. Los sujetos de la comunicación son las propias cámaras (a través de sus representantes) y los entes de derecho público, privado o social que guardan relación con ellas; los mensajes tienen de ordinario un contenido diverso —jurídico, político, económico, social, cultural— según el ejercicio de sus competencias en concreto, en tanto que los vehículos de comunicación pueden catalogarse como formales y no formales. Formales son los que requieren de un vehículo

de expresión determinado que debe cumplir una serie de requisitos jurídicos y los no formales son aquellos que no necesitan de un medio de expresión y condiciones jurídicas específicas.

En el contexto de la comunicación se construyen las bases de un proceso discursivo y argumentativo que envuelve a todos los interesados en los procesos parlamentarios con un perfil que apunta al fortalecimiento de un Estado democrático y constitucional de derecho. En la práctica parlamentaria mexicana fluye la comunicación de las cámaras con los diversos actores de la sociedad y, de manera señalada, con los ciudadanos como eje de la opinión pública. En especial, la función de comunicación con el Ejecutivo y la Cámara par debe ser ejercida por medio de comisiones y, al efecto, debe recordarse que cada una se organizan en su interior, de acuerdo con la ley orgánica vigente con: la Mesa de Decanos, la Presidencia y Mesa Directiva de la Cámara, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia de Diputados para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, las comisiones (incluidas sus mesas directivas), los órganos administrativos y los grupos parlamentarios que, sin gozar de una naturaleza orgánica parlamentaria plena, constituyen la fórmula racionalizadora a través de la cual se organizan las corrientes plurales dentro de las cámaras.

Las comisiones en el seno del Congreso pueden ser de diversos tipos, de acuerdo con el criterio de clasificación que se adopte, mas es común dividir las en ordinarias (integradas a la estructura de la Cámara y que duran toda la legislatura) y especiales (que cumplen con un fin parlamentario transitorio). La conformación de las comisiones, ha seguido un criterio tendencial de equivalencia frente a las dependencias y entidades de la administración pública federal y los órganos constitucionales autónomos, aunque la práctica ha ido incorporando un criterio de problema, para crear, por ejemplo, comisiones de anticorrupción y participación ciudadana, para atender cuestiones de un impacto mayor. Al respecto hay que recordar la prescripción del artículo 39.3 de la Ley Orgánica del Congreso, cuya letra dice:

Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y *su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal* (cursivas propias).

El *telos* del postulado legal anterior, soporta la idea de acusar los controles del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo partiendo del paralelismo organizativo. Sin embargo, la realidad parlamentaria no apunta hacia el equilibrio entre las dependencias básicas del Poder Ejecutivo y su ideal correlato con un número similar de comisiones ordinarias en ambas cámaras del Congreso, sino hacia la *hiper* inflación cuantitativa de comisiones tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. Las implicaciones son inmediatas: el control parlamentario fácilmente se difumina con el gran número de presidentes de Comisión y de secretarios (además de las múltiples vocalías que cada Cámara tiene vertebradas), las cuales se vuelcan en un trasiego



inacabable de sesiones informativas, comparecencias de funcionarios, solicitudes de información, tareas de aportación de datos y estadísticas multiplicadas y desconcentradas; todo lo cual contribuye finalmente al vaciado de contenido del control congresual que, en cambio, si consiguen aquellos sistemas parlamentarios o congresuales cuyo número restringido al estricto necesario de comisiones (con sus funciones de alta centralización y cualificación) les arroja resultados eficaces y eficientes.

En cambio, las comisiones especiales o transitorias atienden fundamentalmente los temas de coyuntura. Así, por ejemplo, pueden crearse comisiones sobre un asunto determinado, como la Comisión Especial para la Atención y Seguimiento a la Construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, o bien, la Comisión Especial para la Atención y Seguimiento al caso de la Empresa Oceanografía S.A. de C.V., creadas en el Senado. Las comisiones por virtud de las cuales pueden comunicarse las cámaras entre sí o con el Ejecutivo, pueden ser tanto las comisiones ordinarias como las especiales o transitorias, siempre que así lo acuerden los órganos competentes de la Cámara en cuestión, sin intervención de la otra. La comunicación puede guardar relación tanto con las funciones legislativas como con las otras diversas funciones.

Al pasar una rápida mirada sobre la funcionalidad del sistema actual, puede apreciarse que las denominadas Conferencias (artículos 98 y 138 de la Ley Orgánica del Congreso), no gozan de cabal salud en la medida en que el sistema de cámaras de minorías vigente —surgido por la inexistencia de una mayoría absoluta *unipartidista*— prácticamente ha devaluado el convocar a sesiones en Conferencia. En ocasiones, esto ha acarreado verdaderas crisis dentro del procedimiento ordinario de creación de leyes, además de haber afectado tanto la productividad parlamentaria como la mejoría en la técnica legislativa.

### Nombrar los empleados de su Secretaría

El antecedente inmediato de la facultad de nombrar a los empleados de las cámaras, puede encontrarse en la fracción XXIX del artículo 72 de la Constitución de 1857, que otorgaba al Congreso (en ese entonces unicameral) la facultad de nombrar y remover libremente a los empleados de la Secretaría y a los de la Contaduría Mayor. Después, cuando la Constitución de 1857 fue adicionada y reformada en 1874, se restableció la Cámara de Senadores, lo cual obligó a una amplia modificación de su articulado y a que su numeral 72.C reconociera como facultad común y no sucesiva de las cámaras, el nombrar empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior. Así, en general se suprimió la facultad de remoción y las de nombramiento y remoción para el caso de la Contaduría Mayor.

Tal redacción se transpuso en la fracción III, del artículo 77 de la Constitución de 1917 sin modificación alguna, y a la fecha el poder revisor continúa sin tocarla, aun cuando la organización y el funcionamiento de las cámaras se ha modificado, sobremanera, con la reforma de la Ley Orgánica de 1999, y sus posteriores modificaciones. Por ello puede entenderse como una descontextualización el hecho de que las cámaras  *nombren a los empleados de la Secretaría*, cuando cada una de las cámaras tiene más



de una Secretaría, órganos adicionales y abordan materias diversas. Sin embargo, la propia Ley Orgánica del Congreso, más que el Reglamento para el Gobierno Interior —evidente y claramente anacrónico— precisa diversas facultades de nombramiento y remoción de sus empleados. A título de ejemplo, pueden citarse:

Las facultades del presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados para nombrar secretario técnico (artículo 81.6); del pleno de la misma Cámara para aprobar los nombramientos del secretario general y del contralor del órgano legislativo (artículo 38.1.d); del pleno de la Cámara de Diputados para nombrar a la contraloría interna (artículo 53.1); del mismo pleno para nombrar al titular de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de la Cámara de Diputados, en los términos que marque el Estatuto del Servicio de Carrera (artículo 55); del propio pleno para nombrar a los titulares de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros de la Cámara de Diputados conforme a las disposiciones del estatuto del servicio civil de carrera (artículo 57); y de la mesa directiva de la Cámara de Senadores para expedir el nombramiento y resolver la remoción de los servidores públicos de la propia Cámara (artículo 66).

Un punto importante es que en ambas cámaras del Congreso de la Unión, se han establecido las bases para la construcción de un servicio civil de carrera. El 26 de abril de 2000, la Cámara de Diputados aprobó el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, compuesto por 158 artículos base y nueve artículos transitorios que regulan la organización y funcionamiento de las secretarías y de la coordinación de comunicación social, el servicio de carrera y la unidad de capacitación y formación permanente, así como la contraloría interna.

De manera tardía, el 7 de noviembre de 2002, la Cámara de Senadores votó favorablemente el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores, compuesto por 105 artículos base y siete artículos transitorios, que regulan como temas capitales los de la organización del servicio civil, la operación del servicio civil, la capacitación y la formación permanente, las remuneraciones y estímulos para el servicio civil de carrera, los derechos, las obligaciones y sanciones a los miembros del servicio civil, y el procedimiento para la aplicación de las sanciones. Ambos estatutos, el de la Cámara de Diputados con una concepción orgánico-funcional, y el de la Cámara de Senadores, con una orientación más procesal, representan un avance cualitativo. Sin embargo, se ha favorecido la validación de los cargos de las personas que venían desempeñando la función durante años o que fueron llevados ahí por los legisladores en ejercicio, en tanto que en la Cámara de Diputados se tiene un retroceso funcional más acusado en la vertebración de la carrera funcionarial.

## Hacer el reglamento interior

A lo dispuesto en el artículo 77, fracción III, se engarza lo estatuido por el artículo 70, párrafo segundo, también constitucional, respecto a que el congreso expedirá la ley que regule su estructura, organización y funcionamiento; ley —por mayoría de razón deben

considerarse incluidos en la hipótesis los reglamentos de las cámaras— que no requiere de promulgación, ni puede ser objeto de observaciones por el Ejecutivo Federal. La facultad de las cámaras de darse sus propios reglamentos se encuentra perfeccionada en el artículo 3° de la Ley Orgánica del Congreso, en cuanto precisa que cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra, y desde luego sin necesidad de sanción ni promulgación del Ejecutivo Federal, darse sus propios reglamentos y acuerdos. La importancia que las mismas cámaras atribuyen a esta facultad se encuentra reflejada en los siguientes artículos de la Ley Orgánica:

40.2 —establece la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, compuesta por 20 miembros elegidos de entre los de mayor experiencia legislativa—, 90.1.XXV —crea la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias— y 102.1 —además de las facultades propias le otorga la facultad de preparar proyectos de ley o decreto para normar las funciones de la Cámara de Senadores.

El reglamento puede definirse como el conjunto de reglas autónomas que tienen por objeto desarrollar las disposiciones jurídicas concernientes a la estructura, organización y funcionamiento de las cámaras o para regular su funcionamiento interno cuando no existen esas disposiciones. La importancia de la facultad reglamentaria de las cámaras, cuyo fruto es el reglamento, se encuentra reflejada en la opinión del profesor Silvano Tosi consistente en que en los Estados con organización parlamentaria —incluso, se podría decir que en aquéllos no parlamentarios— buena parte de la historia del Parlamento se encuentra compendiada e ilustrada por la historia de sus reglamentos.

Además de esa importancia testimonial del reglamento, su trascendencia radica en que son reflejo de la autonomía del Poder Legislativo y de sus cámaras en el esquema de la división de poderes, en la medida en que posibilita tanto su independencia como la cooperación con los órganos públicos que se relacionan con sus funciones legislativas y de control. En el reglamento encontramos normas que disciplinan la función de control y, señaladamente, normas sobre la producción de normas jurídicas que constituyen la cobertura del proceso de reproducción del propio sistema jurídico.

En ese orden, resulta pacífica la opinión doctrinal de considerar al reglamento como una fuente del derecho parlamentario. Aun cuando en México se produjo la gran reforma a la Ley Orgánica del Congreso en 1999 y sus modificaciones posteriores, existe una magnificada opinión de que se expida una nueva normativa parlamentaria que considere tanto la transformación de la Ley Orgánica vigente, como la adopción de reglamentos propios de cada Cámara. Como sabemos, subsiste en el entramado normativo vigente el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 20 de marzo de 1934, reformado, entre otros, por sendos decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de noviembre de 1934 (reformó el artículo 46), de 31 de diciembre de 1935 (reformó el artículo 177), de 16 de octubre de 1937, de 1 de noviembre de 1937 (derogó la modificación de 16 de octubre), de 27 de enero de 1940, de 21 de diciembre de 1957, de 31 de diciembre de 1963 (se reformaron los artículos 3°, 5°, 6° y 14), 21 de octubre de 1966 (se reformaron los artículos

85, 94, 176 y 179), 20 de enero de 1975 (se reformaron los artículos, 54, 90, 114, 126, 127, 128, 139, 130 y 131), 11 de diciembre de 1975 (se reformó el artículo 66) y de 27 de noviembre de 1981 (se adicionó un párrafo segundo al artículo 60).

Este ordenamiento se compone de 214 artículos base y de dos transitorios en su origen. Los apartados del articulado base versan sobre: la instalación de las cámaras, la presidencia y vicepresidencia de los secretarios y prosecretarios, de las sesiones, de la iniciativa de las leyes, de las comisiones, de las discusiones, de la revisión de los proyectos de ley, de las votaciones, de la fórmula para la expedición de leyes, de la comisión permanente, del *Diario de los Debates*, ceremonial, de la tesorería, de las galerías y un apartado relativo a las disposiciones transitorias. Sin embargo, con la nueva Ley Orgánica del Congreso buena parte del Reglamento Interior resultó inaplicable, lo cual produjo como consecuencia que el artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica decretase la aplicación del Reglamento Interior, pero solamente de los contenidos no oponibles a la nueva ley. Por tanto, hoy se registra el anómalo caso de una normativa que pervive como reliquia parlamentaria, pero que todavía se invoca en múltiples ocasiones aun sin contarse con la certeza de su vigencia.

Por ello es que el impulso reformador del reglamento no resulta novedoso; a manera de ejemplo, durante la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, se presentaron 16 iniciativas sobre el tema, sin que se haya dictaminado una sola; en el curso de la LVIII se presentaron, a su vez, 17 iniciativas y únicamente se dictaminó una sin resolución en la Cámara de Senadores; mientras que en la LVII Legislatura se presentó solamente una que fue dictaminada en la Cámara de Diputados, mas no en la Cámara de Senadores. Antes de que las cámaras se dieran nuevos reglamentos, los legisladores buscaron alternativas que pueden considerarse subsidiarias. Una, en propuestas de modificación a la Ley Orgánica del Congreso. Otra, en un acusado frenesí por la adopción de acuerdos parlamentarios (*asistemáticos* y *accidentales*) agotables, en el mejor de los casos, al término de la legislatura o con el ejercicio de la atribución a la que prestaron auxilio normativo; y como última opción, incluyendo materias o contenidos parlamentarios en leyes federales o en reglamentos de otros sectores (ejemplos, ciertos contenidos de la Ley de la CNDH, la Ley del Banco de México, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, etcétera). En buena medida, estos aspectos reciben tratamiento en el Comentario al artículo 70, de esta misma obra.

## Convocatoria para elecciones extraordinarias

El artículo 77, fracción IV, constitucional, que otorga a las cámaras la facultad común de convocar a elecciones extraordinarias para cubrir las vacantes de sus miembros elegidos por el principio de mayoría relativa —salvo las que ocurran en el último año de ejercicio—, concuerda con el numeral 63 de la propia Constitución, en cuanto precisa las condiciones para declarar vacante una diputación o senaduría por no aceptación del cargo y, ratifica que las vacantes de diputados y senadores elegidos por el principio de mayoría relativa deben cubrirse mediante un proceso electoral extraordinario.

De la misma manera, concuerda con lo dispuesto en los artículos 55 y 58 de la Constitución, concernientes a los requisitos de elegibilidad que deben reunir quienes han de ocupar el cargo de diputado y senador, respectivamente. Las disposiciones constitucionales se desarrollan en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los artículos 10 —requisitos de elegibilidad para ser senador o diputado federal—, 11 —restricciones al registro de candidatos a diputados y senadores—, 23 —prevé la declaración de nulidad de elecciones y la forma de cubrir las vacantes de diputados y senadores—, 24 —regula la convocatoria de elecciones extraordinarias—, y 208 —precisa las etapas del proceso electoral ordinario—. En ese marco, cabe considerar que la convocatoria de elecciones extraordinarias para cubrir las vacantes de diputados y senadores al Congreso de la Unión, debe presentarse en forma de iniciativa de decreto, por cualquiera de los legisladores de las cámaras. La iniciativa de decreto debe reunir los requisitos de cualquier iniciativa; pero su parte propositiva debe contener el texto de la convocatoria en el cual se precisen con toda claridad:

- El carácter de convocatoria;
- Su objeto;
- Los requisitos de elegibilidad de los candidatos;
- El día de la celebración de las elecciones;
- Competencia del Instituto Nacional Electoral para ajustar los términos, plazos y demás condiciones del proceso electoral extraordinario, y
- El periodo de ejercicio constitucional o resto de él para el cual se convoca.

El decreto debe publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y hacerse del conocimiento de las autoridades electorales competentes. En la vida contemporánea, los procesos electorales extraordinarios no son desconocidos en el orden federal ni en el orden local, aunque cabe reconocer que es en el ámbito local en donde se han llevado con mayor frecuencia. Otro aspecto es que la mayoría de los procesos electorales extraordinarios se han verificado luego de que se han declarado nulas las elecciones por los tribunales electorales.

### Otras facultades comunes de las cámaras

Aun cuando el artículo 77 de la Constitución, concreta las facultades comunes a ambas cámaras, ello no debe llevar a considerar que el artículo las tasa. Por el contrario, otros artículos de la Constitución otorgan facultades comunes a ambas cámaras.

Muestra de ello son las facultades constitucionales que se conceden a los presidentes de cada una de las cámaras, para velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar (artículo 61, párrafo segundo); la facultad de sesionar de manera extraordinaria (artículo 78, frac-

ción IV), o la facultad para promover controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad (artículo 105, fracciones I y II).

Incluso, en torno a las controversias constitucionales, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto, que cualquiera de las cámaras se encuentra legitimada para promover el instrumento de tutela constitucional para la defensa de sus atribuciones competenciales estipuladas en el artículo 73 de la propia Constitución, en la jurisprudencia del rubro:

CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES. ESTÁN LEGITIMADAS AISLADAMENTE PARA PLANTEAR LA DEFENSA DE LAS ATRIBUCIONES QUE EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE A FAVOR DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. De la exposición de motivos de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizada el 31 de diciembre de 1994, así como del nuevo texto constitucional que se aprobó en esa ocasión y de la ley reglamentaria correspondiente se advierte, con toda claridad, que las controversias constitucionales que puedan suscitarse entre los poderes federales o locales o entre las distintas entidades políticas que conforman la República, tienen como finalidad fundamental el establecimiento de un medio de defensa judicial en el que los poderes o entidades que se consideren afectados por actos realizados por otro poder o entidad puedan defender ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sus respectivas esferas de atribuciones, sin importar que éstas sean exclusivas o compartidas, ya que, ninguno de los ordenamientos indicados, ni sus exposiciones de motivos, establecen que las cámaras del Congreso de la Unión estén legitimadas para incoar las controversias constitucionales, única y exclusivamente en defensa de las atribuciones que les son exclusivas. Es cierto que una de estas cámaras no podría defender, a través de este medio, las facultades exclusivas de la otra, pero esto se debe a que los actos correspondientes no afectarían en modo alguno su esfera de atribuciones; sin embargo, la Cámara que se encuentre en ejercicio de la facultad correspondiente sí puede acudir en defensa de las facultades que la Constitución Federal establece a favor del Congreso de la Unión para ser ejercidas por ambas cámaras, separada y sucesivamente; lo anterior, porque el acto de otro poder que resulte contrario al ejercicio de esa atribución, si bien afecta al Congreso de la Unión en su composición total, también incide sobre la facultad individual de la Cámara que la esté desarrollando. Además, si se aceptara que solamente el Congreso de la Unión puede actuar en defensa de las atribuciones que le confiere el artículo 73 de la Norma Fundamental, la controversia constitucional se volvería prácticamente nugatoria, pues el ejercicio de la acción que se confiere en lo individual a cada una de las cámaras que lo integran, estaría supeditado a la voluntad de la otra, con lo que se desconocería la intención del Poder Revisor de la Constitución plasmada en el artículo 105, fracción I, inciso c) constitucional. Controversia constitucional 26/99. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 24 de agosto de 2000. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy veinticuatro de agosto en curso, aprobó, con el número 83/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de agosto de dos mil.

Vale la pena considerar que la legislación secundaria también otorga a las cámaras facultades comunes. Por ejemplo:

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, otorga a cada una de las cámaras la facultad de defender sus intereses jurídicos por medio de su representante legal —en el caso de la Cámara de Diputados— o jurídico, en el supuesto de la Cámara de Senadores (artículos 23.11 y 67.1).

## Derecho comparado

El sistema bicameral no es un sistema predominante en los estados latinoamericanos; es más, apreciando el número de países que le han articulado, se llega a la conclusión de que el bicameralismo representa una minoría. Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, se han decantado por órganos legislativos unicamerales; por el contrario, Argentina, Bolivia, Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, son bicamerales.

En Europa, optan por el sistema bicameral Alemania, Bélgica —aunque el artículo 36 de su Constitución determina que el rey también compone el Poder Legislativo— España, Francia, Países Bajos, Irlanda —cuyo artículo 15 constitucional precisa que el Parlamento también se compone por el presidente— e Italia; mientras que han elegido el sistema unicameral Dinamarca, Luxemburgo, Hungría, Finlandia, Suecia, Grecia —con la particularidad de que se estatuye que la función legislativa se ejerce por la Cámara de Diputados y el presidente de la República— Chipre y Portugal.

En los sistemas unicamerales, las funciones comunes de ambas cámaras no se encuentran previstas como tales, aunque sí como atribuciones propias del órgano legislativo, generalmente la asamblea nacional, en los sistemas constitucionales unicamerales; mientras que las funciones comunes sí lo están en los sistemas constitucionales bicamerales. Las funciones comunes a ambas cámaras, en los sistemas bicamerales, se encuentran establecidas de forma especial o dispersa y con una mayor o menor extensión, con puntos de coincidencia y de diferencia.

### *Autonormatividad*

La primera y quizá la más importante de las facultades constitucionales reconocidas a las cámaras es la *potestad autonormativa*; es decir, el poder de darse sus propias normas, pues con ello se garantiza en gran medida su independencia y autonomía frente a los otros poderes públicos, en tanto que posibilita la distribución del poder para ejercerlo sin monopolios (artículos constitucionales 66 de la República Argentina; 159 fracción I y 160 fracción I de Bolivia; 56 de Chile; 90, 3) de República Dominicana; artículo 1º, sección 5, cláusula 2, de los Estados Unidos de América; 105 de la República Oriental de Uruguay; 60, de Bélgica; 72.1 de España; 15.10 de Irlanda; y 64, párrafo primero de la República Italiana).

## *Juez electoral*

En el ámbito latinoamericano las constituciones se han dividido, por un lado, entre aquellas que otorgan la facultad de calificar las elecciones de sus miembros a las propias cámaras (artículo 64 de la Constitución de la República Argentina de 1994, aunque se debe aclarar que conforme al artículo 4º transitorio de la propia Constitución argentina se otorgaron facultades a la Justicia Electoral Nacional para calificar los requisitos de viabilidad de los senadores elegidos) y, por otro lado, aquellas que otorgan la facultad de calificación a las cámaras en un primer momento, pero de manera definitiva a otras instancias, de ordinario, las judiciales (artículo 205 de la Constitución boliviana y 95 de la Constitución chilena); mientras que otras constituciones solamente otorgan esa atribución a órganos diversos de las cámaras. En el entorno europeo las constituciones que prevén funciones comunes no han incorporado esta facultad de calificación de la elección de sus integrantes.

## *Disciplina*

Un factor fundamental de racionalización parlamentaria lo constituye el orden y control en el interior de las cámaras, cuyo objeto es asegurar las condiciones mínimas que permitan el ejercicio de sus funciones y que ha sido desarrollado mayormente en las constituciones latinoamericanas. En vista de que las cámaras tienen imputadas facultades correctivas y disciplinarias, éstas son traducibles en la imposición de medidas de reproche o sanción que van del llamamiento al orden, hasta la exclusión del legislador de la Cámara. Así, por ejemplo, el artículo 66 de la Constitución de la República Argentina prevé que:

Una mayoría calificada de las cámaras puede corregir a sus miembros e, incluso, por inhabilidad física o moral, excluirlos de su seno (el artículo 204 del Reglamento de la Cámara de Senadores de la República Argentina prevé esta hipótesis para casos graves).

En el mismo sentido, el artículo 157 de la Constitución de Bolivia prevé la hipótesis de pérdida del cargo de asambleísta por causas diversas; en tanto que la Constitución de la República Dominicana prevé la facultad en general, en materia disciplinaria e incluso de pérdida del encargo (artículos 88 y 90, fracción I).

Una cuestión importante, consiste en dilucidar si estas facultades comunes disciplinarias de las cámaras trascienden sus propios ámbitos institucionales; esto es, si alcanzan a terceros. En ese orden, cabe mencionar como ejemplo el artículo 216 del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, contundente en cuanto a la facultad de que la Cámara puede imponer, a quien impida el ejercicio de las funciones parlamentarias, el arresto hasta por 72 horas; aunque el Reglamento de la Cámara de Diputados de la República Argentina no otorga a la misma tal facultad, sino la de adoptar las medidas necesarias.



## *Petición de informes y comparencias*

En gran medida vinculada con sus funciones de control, las cámaras tienen atribuciones para solicitar que órganos o funcionarios del gobierno les proporcionen información sobre asuntos de su competencia, o bien, para que comparezcan para responder cuestionamientos sobre asuntos que se ventilan en la Cámara (artículos 135 .3 y .4 de la Constitución de Colombia; 192 y 193 de la Constitución de Paraguay; 118 y 119 de la Constitución de la República Oriental de Uruguay).

En la Constitución de Bélgica, las cámaras pueden solicitar la presencia de los ministros del gobierno (artículo 100); mientras que la Ley Fundamental de España faculta a los órganos legislativos para que reclamen la presencia de los miembros del gobierno (artículo 110.1).

## Bibliografía

- ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel (2004), *La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, , México, Porrúa.
- TENA RAMÍREZ, Felipe (1997), *Derecho constitucional mexicano*, 22a. ed., México, Porrúa.
- (1999), *Leyes fundamentales de México, 1808-1999*, 22a. ed., México, Porrúa.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona (2001), *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco (1995), *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1998), *Diccionario universal de términos parlamentarios. Voces diversas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía (1997), *El Congreso de la Unión, integración y regulación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- SOLÉ TURA, Jordi y Miguel A. Aparicio Pérez (1988), *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos.
- TOSI, Silvano (1999), *Diritto parlamentare*, 3a. ed., Milan, Giuffrè Editore.



## Artículo 77

### Trayectoria constitucional

#### *Primera reforma*

77

*Diario Oficial de la Federación:* 15-XII-1986

LIII LEGISLATURA (1-IX-1985/31-VIII-1988)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1983/30-XI-1988

Se reforma la fracción IV de este artículo para precisar, en el caso de que ocurra la vacante de algún diputado electo mediante representación proporcional, que ésta será cubierta por el candidato del mismo partido que siga en el orden de la lista regional correspondiente, después de haber concluido con todas las asignaciones originales.

#### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación:* 29-X-2003

LIX LEGISLATURA (1-IX-2003/31-VIII-2006)

Presidencia de Vicente Fox Quesada, 1-XII-2000/30-XI-2006

Se reforma el contenido de la fracción IV, relativo a la sustitución de diputados electos por el principio de representación proporcional, remitiéndose a este respecto a lo dispuesto en el artículo 63 constitucional.