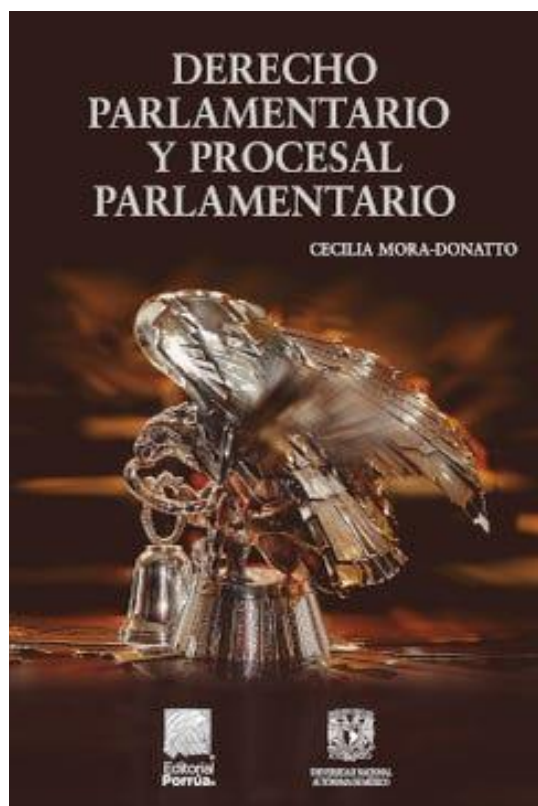


DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS ESPECIALIZADOS  
SUBDIRECCIÓN DE REFERENCIA ESPECIALIZADA

# ALERTA BIBLIOGRÁFICA

No. 228

NOVIEMBRE 2023



**Título:** *Derecho parlamentario y procesal parlamentario.*

**Autor:** Cecilia Mora - Donatto.

**Editorial:** Ciudad de México : Editorial Porrúa: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, pp. 520.

**ISBN:** 978-607-09-415-1

**Serie:** Doctrina jurídica 979.

**Versión electrónica:** **SÓLO EN FORMATO FÍSICO**

Si usted desea adquirir la publicación, favor de dirigirse a: Editorial Porrúa, S. A. de C. V.  
9 av. República Argentina 15 Altos, Col. Centro, C.P. 06020, Ciudad de México.  
Página web: [www.porrua.com](http://www.porrua.com)

## ÍNDICE

Prólogo. El Parlamento, prioridad para México XVII

### PRIMERA PARTE HISTORIA PARLAMENTARIA

#### CAPÍTULO PRIMERO

**PRESUPUESTOS BÁSICOS PARA ENTENDER LA INSTITUCIÓN DEL PARLAMENTO** 3

I. De las asambleas estamentales al Estado constitucional 3

1. Introducción 3

2. Delimitación temática 4

II. Breves consideraciones histórico-políticas en torno a la evolución de las asambleas representativas 5

1. De las asambleas estamentales y hasta el reconocimiento de los *Bill of Rights* ingleses 5

2. La raíz de la independencia parlamentaria inglesa 8

3. La Revolución francesa y la recepción de la independencia parlamentaria 9

III. La posición del Parlamento en el Estado constitucional y la separación de poderes en las democracias parlamentarias 11

1. Del otro lado del Atlántico. El surgimiento del Estado constitucional 11

2. La división constitucionalizada del poder. Las Constituciones en los Estados Unidos de América 13

3. Constitución y Parlamento 15

4. Parlamento y representación 16

5. El parlamentarismo como forma de Estado. Postulados esenciales. 21

#### CAPÍTULO SEGUNDO

**LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA EN MÉXICO. GÉNESIS Y DESARROLLO CONSTITUCIONAL HASTA EL UMBRAL DEL SIGLO XX** 25

I. La situación previa al México independiente 25

1. Introducción 25

2. Breve referencia a los documentos preconstitucionales 26

II. El Congreso en la Constitución de Apatzingán 27

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS ESPECIALIZADOS  
SUBDIRECCIÓN DE REFERENCIA ESPECIALIZADA

# ALERTA BIBLIOGRÁFICA

No. 228

NOVIEMBRE 2023

1. Preliminar	27
2. La regulación de los miembros del Congreso	27
3. El procedimiento legislativo	28
4. Otras atribuciones constitucionales del Poder Legislativo	31
III. La regulación del Poder Legislativo en el Acta Constitutiva y la Constitución federalista de 1824	33
IV. La regulación del Congreso en la parte orgánica de la Constitución federal	34
1. Procedimiento legislativo	36
2. Funciones del Congreso como Gran Jurado	39
3. Facultades exclusivas del Congreso federal	40
4. Aspectos importantes para el desarrollo de las funciones del Congreso	42
V. El México conservador. La regulación del Poder Legislativo en la tercera de las Siete Leyes Constitucionales de 1836	43
1. Sistema electoral de elección de diputado	44
2. Requisitos para ser legislador	44
3. Elección y renovación del Senado	45
4. Procedimiento de creación de las normas legales	48
5. Sesiones del Congreso	51
6. Diputación Permanente	52
VI. El Congreso en las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843	53
1. Requisitos para ser diputado	53
2. Requisitos para formar parte de la Cámara de Senadores	55
3. Atribuciones del Congreso	55
4. Prohibiciones para el Congreso	56
5. Facultades de las dos cámaras	58
6. Forma de creación de las leyes. Procedimiento legislativo	58
7. Periodos de sesiones	60
8. Diputación permanente	60
VII. El unicameralismo del Congreso en la norma fundamental liberal de 1857	61
1. El antecedente: el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	61
2. La Constitución liberal de 1857	63

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS ESPECIALIZADOS  
SUBDIRECCIÓN DE REFERENCIA ESPECIALIZADA

# ALERTA BIBLIOGRÁFICA

No. 228

NOVIEMBRE 2023

3. Elección de los legisladores	64
4. Facultades del Congreso unicameral	65
5. Procedimiento legislativo	67
6. Periodos de sesiones	68
7. Diputación Permanente	68
VIII. La última presidencia de Juárez y la alborada del Porfiriato	69
IX. Las reformas al Congreso mexicano entre 1857 y 1916. El preámbulo al Constituyente de 1917	71
<b>CAPÍTULO TERCERO</b>	
<b>LA TRANSFORMACIÓN DEL MARCO CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO MEXICANO DESDE 1917 HASTA EL SIGLO XXI</b>	<b>87</b>
I. Introducción	87
II. Las primeras reformas posconstitucionales a la regulación del Congreso mexicano	
El comienzo de las modificaciones a los artículos originales de la Constitución de 1917 que regulaban al Poder Legislativo. Las presidencias de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles (1923 a 1928)	89
III. 1933. Un año de definiciones para el Congreso mexicano en el marco del Maximato	92
IV. Otras reformas y la cancelación de la reelección consecutiva. Una figura que trascendió hasta el siglo XXI	93
V. Las reformas al marco constitucional del Congreso de 1942 a 1966	95
VI. Más de una decena de reformas durante el "echeverriato" (1970- 1976)	98
VII. Otra segunda oleada de modificaciones al Congreso federal en marco de la reforma política de 1977	101
1. Contexto	101
2. Las reformas lopezportillistas al marco constitucional del Congreso de la Unión	101
3. Los colegios electorales. Figuras del museo legislativo de Lázaro y Xicoténcatl	105
VIII. Entre la emergencia económica y el sismo de 1985. Las en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado	112

1. La creación de un segundo periodo de sesiones y la comparecencia del presidente al inicio del primer periodo ordinario de sesiones	113
2. Otras reformas a la integración de la Cámara de Diputados, la renovación del Senado de la República y los colegios electorales	114
3. Las últimas reformas constitucionales de Miguel de la Madrid al Congreso Mexicano	116
IX. El convulso sexenio de Carlos Salinas de Gortari. El NAFTA, el levantamiento Zapatista y el magnicidio	118
La desnaturalización del Senado de la República mediante su nueva conformación y la modificación de los periodos de sesiones	123
X. Ernesto Zedillo. La Presidencia de las rupturas de inicio y fin del siglo	124
La apuesta por fiscalización durante el sexenio zedillista	130
XI. El inicio de un nuevo siglo. Vicente Fox Quesada. La Presidencia del cambio	132
XII. El segundo sexenio panista. Del 0.58% al regreso del PRI, pasando por la pandemia H1N1 y la crisis de violencia	134
El espectáculo más deplorable de una sesión del Congreso General en la historia mexicana	135
XIII. El regreso del PRI. El Pacto por México, Ayotxinapa y la casa blanca	144
1. Los resultados electorales y el Pacto por México	144
2. Las modificaciones a la regulación constitucional del Congreso de la Unión de 2013 a 2016	146
XIV. La otra alternancia. La llegada de la cuarta transformación. ¿Un cambio de partido o de régimen?	154

### SEGUNDA PARTE

#### DERECHO PARLAMENTARIO Y ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL CONGRESO MEXICANO

#### CAPÍTULO CUARTO

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARLAMENTOS.	159
EL DERECHO PARLAMENTARIO Y SUS FUENTES	
I. Derecho parlamentario. Concepto y naturaleza jurídica	159
II. Fuentes del derecho parlamentario mexicano	161
1. Posicionamiento e intrito	161



2. Fuentes del derecho parlamentario vs. Fuentes del derecho administrativo	161
3. La claridad del Constituyente de 1917. Una primera visión de las fuentes del derecho parlamentario mexicano en el texto constitucional original	163
4. El primer cambio al sistema de fuentes: la reforma política de 1977. El giro de perspectiva y el inicio de la maraña	165
5. Una nueva Ley Orgánica. Otra oportunidad perdida para regular el “funcionamiento interno” del Congreso	167
6. Un nuevo sistema de fuentes para un nuevo siglo. ¿Primero la reforma a la Ley y después a la Constitución?	168
7. La afrenta a la Constitución. El mundo al revés	170
8. La publicación de los reglamentos de las cámaras del Congreso de la Unión	171
<b>CAPÍTULO QUINTO</b>	
<b>INTEGRACIÓN Y ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL CONGRESO MEXICANO</b>	<b>175</b>
I. Introducción	175
II. Integración de las cámaras	176
1. Composición y Estatuto de los parlamentarios	176
2. Acceso a la condición de parlamentario	177
3. Requisitos de elegibilidad	177
4. Causas de inelegibilidad	179
5. Incompatibilidad	180
6. Prerrogativas de los parlamentarios	180
7. Inviolabilidad	181
8. Inmunidad (fuero constitucional)	182
9. Obligaciones constitucionales y derechos reglamentarios	182
10. Dieta o remuneración	186
III. Estructura orgánica del Congreso de la Unión	187
1. Instalación de las cámaras. Actos previos	188
2. Sesión constitutiva	188
3. Integración de la Mesa Directiva	190
4. Grupos parlamentarios	194
5. Junta de Coordinación Política	196

6. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos	199
7. Comisiones y comités	200
8. Servicio Civil de Carrera	204
IV. Sesiones de las cámaras como Congreso de la Unión	207
V. Temporalidad de las legislaturas e importancia de la Comisión Permanente	210
VI. Facultades del Congreso de la Unión y de las cámaras	213
<b>CAPÍTULO SEXTO</b>	
<b>LAS “PEQUEÑAS LEGISLATURAS”. EL TRABAJO DE LOS LEGISLADORES EN LAS COMISIONES ORDINARIAS</b>	<b>227</b>
I. Introducción	227
II. Los inicios: del colegio único a las secciones	228
III. El relevo: de las secciones a las comisiones parlamentarias. Francia, Inglaterra y los Estados Unidos de América	230
1. Las secciones francesas	230
2. Las comisiones en el Parlamento de Westminster	231
IV. La adopción del sistema de comisiones y su robustecimiento en el Congreso de los Estados Unidos de América	236
V. El Congreso mexicano. Las labores que desempeñan los legisladores en las comisiones parlamentarias	239
1. Reglas para la composición de las comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados	240
2. Órganos de gobierno, convocatoria y asistencia de los diputados a las reuniones plenarias	241
3. Facultades de las comisiones en la cámara baja	243
4. La ineludible relación entre el trabajo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y las labores de las comisiones	254
VI. Las comisiones parlamentarias en el Senado de la República	262
1. Reglas para la integración de las comisiones ordinarias del Senado	263
2. Órganos de gobierno, convocatoria y asistencia de los senadores a las reuniones plenarias	264
3. El dictamen y sus características en la Cámara de Senadores	265

4. Opiniones, informes y resoluciones	268
5. Organización del trabajo en el Senado de la República	270

### CAPÍTULO SÉPTIMO

#### SERVICIO DE APOYO TÉCNICO PARLAMENTARIO 273

I. Introducción	273
II. Los servicios de apoyo técnico. Una visión panorámica y comparada	274
III. El Congressional Reserch Service estadounidense y el Cuerpo de Letrados de las Cortes Españolas. Dos servicios antagónicos y eficientes	277
1. Estados Unidos de América	277
2. España	280
IV. Propuestas prospectivas para la redefinición de la burocracia del Congreso mexicano	286

### TERCERA PARTE

#### DERECHO PROCESAL PARLAMENTARIO

### CAPÍTULO OCTAVO

#### TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN O LA FACULTAD LEGISLATIVA LATO SENSU 291

I. Introducción	291
II. La ley como portadora del principio democrático	291
III. Del procedimiento al proceso legislativo. Por una teoría de la legislación	294
1. Primera etapa: fase diagnóstica. Motivos dirigidos al legislador para crear una ley	296
2. Segunda etapa: decisión de crear un texto normativo con rango de ley	306
3. Tercera etapa. El procedimiento legislativo en el derecho mexicano	320
4. Cuarta etapa. Evaluación de los efectos de la ley	356
IV. Epílogo	358

### CAPÍTULO NOVENO

#### LA FUNCIÓN CONTROLADORA DE LOS PARLAMENTOS 361

I. Introducción	361
II. Surgimiento y evolución del control parlamentario	362
Contexto	362



DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS ESPECIALIZADOS  
SUBDIRECCIÓN DE REFERENCIA ESPECIALIZADA

# ALERTA BIBLIOGRÁFICA

No. 228  
NOVIEMBRE 2023

III. Concepto de control parlamentario	365
1. Democracias parlamentarias como forma de Estado	365
2. Control político	367
3. A través de todas las actividades parlamentarias	368
4. Sujeto del control: minorías parlamentarias	369
5. Objeto: fiscalizar la acción general del gobierno	371
6. Con o sin sanción inmediata	374
IV. Instrumentos constitucionales para el control parlamentario	375
1. El procedimiento de creación de normas con rango de ley	377
2. Controles financieros	380
3. Participación del Congreso en nombramientos de relevancia constitucional	383
4. Comparecencias, preguntas parlamentarias e interpelaciones	385
5. Investigaciones parlamentarias	393
6. Dos nuevos instrumentos de control parlamentario a ejercerse a partir de 2018	397
<b>CAPÍTULO DÉCIMO</b>	
<b>FUNCIÓN PRESUPUESTARIA. OTRA MANERA DE CONTROLAR Y FISCALIZAR LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL</b>	401
I. Introducción	401
II. No hay tributación sin representación. <i>No taxation without representation</i>	402
III. Ley de Ingresos. Concepto y características	403
IV. Bases constitucionales del Presupuesto. Vistazo retrospectivo	404
V. Los antecedentes. Las normas fundamentales de 1857 y 1917	404
VI. Las subsecuentes reformas constitucionales (1977-2004)	406
VII. Las reformas del nuevo milenio. El Presupuesto y la revisión de la Cuenta Pública a debate	411
VIII. Presupuesto de Egresos de la Federación. Naturaleza, concepto y características	421
Principios y formulación	422
IX. Etapas para la formulación del Presupuesto de Egresos	425
X. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La manera de presentar el paquete económico	427

XI. Lineamientos y contenidos para la presentación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación	428
XII. Gasto público y control parlamentario. De la Contaduría Mayor de Hacienda a la Auditoría Superior de la Federación pasando por la Comisión de Vigilancia	435

### **CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO**

#### **OTROS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS:**

#### **JUICIO POLÍTICO, DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA Y DECLARACIÓN DE DESAPARICIÓN DE PODERES** 451

##### **I. Introducción** 451

Acercamiento a la Minuta 451

##### **II. Juicio Político** 453

1. Procedencia del Juicio Político 453

2. Actos que lo motivan 453

3. Promovente 455

4. Sustanciación del Juicio Político ante la Cámara de Diputados 456

5. Procedimiento en el Senado de la República 465

6. La situación de otros servidores públicos 468

##### **II. Declaración de Procedencia** 469

1. Dictamen de la Sección Instructora 474

2. Audiencia 474

3. La situación de otros servidores públicos 476

4. Comentarios finales 478

##### **III. Procedimiento para declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa** 479

1. Regulación constitucional 479

2. Competencia 479

3. Supuestos 480

4. Procedimiento 480

Bibliografía 485