

# Desarrollo Institucional del Congreso de la Unión

\*\*Lic. Marineyla Cabada Huerta.

## INTRODUCCION

Las instituciones del Congreso General y de las dos Cámaras que lo componen, no forzosamente coinciden con un órgano determinado y mucho menos con la denominación del mismo. Creo que al hablar de las instituciones, debe hacerse referencia a la función siempre de la mano del órgano u órganos que la desempeñan, o bien que se encargaron en determinado momento de llevarla a cabo.

Podría entonces esta sutil distinción parecer ociosa a los ojos de aquellos poco observadores. Sin embargo, a mi juicio, es precisamente en la forma de realizar una función parlamentaria, en donde se da origen y provoca el cambio de nombre e integración de los órganos que la desempeñan, logrando con ello crear instituciones.

La práctica, por otro lado, es un elemento peculiar y de gran importancia para el desarrollo de la actividad parlamentaria. Las soluciones a problemas no previstos en la ley y las actuaciones que se llevan a cabo porque así son reconocidos como válidos, a pesar de no haber norma escrita, muchas veces son el ingrediente esencial de las instituciones, entendidas éstas como las cosas que son establecidas o fundadas.

El análisis del funcionamiento de los órganos legislativos federales en México, desde el punto de vista de la evolución institucional, se realizó con la finalidad de tener un panorama completo de los orígenes y adecuaciones estructurales y operacionales, encaminados al cumplimiento de las responsabilidades constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo.

En razón de lo anterior, el trabajo expone los principales escenarios en que se ha desarrollado la labor parlamentaria, así como las variaciones organizacionales derivadas de la práctica y las reformas a la normatividad interna.

Para el desarrollo de la descripción evolutiva pretendida, fue necesario realizar una selección de las instituciones parlamentarias que registran mayor permanencia a lo largo de la historia constitucional del Congreso, procurando precisar los elementos más significativos contenidos en las normas constitucionales, en los reglamentos que han

---

\*\*Investigadora "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

tenido vigencia, en la Ley Orgánica y sus reformas, así como en el propio quehacer parlamentario.

En este orden de ideas, se llevó a cabo una división para el tratamiento de las instituciones, agrupándolas en las de carácter puramente parlamentarias, es decir, las relacionadas con las funciones características del Congreso General, de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores; y, una segunda, de carácter administrativo-parlamentario, en las que se reúnen todas aquéllas que tienen que ver con las actividades encaminadas al apoyo técnico que se presta a los legisladores para el desempeño de sus responsabilidades.

## 1. INSTITUCIONES DE CARÁCTER PARLAMENTARIO

### 1.1 Instalación de las Cámaras y apertura de las sesiones.

Según el diccionario de Términos Parlamentarios, la instalación de las Cámaras "...es una expresión que alude a la toma de posesión de sus cargos, para legitimar el ejercicio de sus funciones, de los diputados y senadores integrantes de los cuerpos colegisladores en los que está depositado el Poder Legislativo".<sup>1</sup>

En el caso de las Cámaras del Congreso Mexicano, el acto formal de la instalación dependía sin excepción de un proceso jurídico-político denominado "calificación de la elección", el cual se venía realizando con anterioridad a la expedición de la Ley Orgánica, bajo las modalidades de Junta Previa y Juntas Preparatorias, llevadas a cabo por el Pleno de las Cámaras a través de Comisiones dictaminadoras.

Sin embargo, para dar coherencia a la Legislación Federal secundaria con los recientes preceptos constitucionales en materia electoral que fueron producto de la reforma política de 1977, se impulsó la expedición de una regulación orgánica que respondiera a la necesidad de actualizar las disposiciones relativas a los mecanismos específicos para la calificación de la elección de los legisladores, tema que mereció la mayor atención tanto en los argumentos de la exposición de motivos en la Iniciativa, como en las consideraciones de los dictámenes de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>2</sup>

La introducción del principio de representación proporcional para la elección de diputados y el consecuente aumento de integrantes en esta Cámara, propiciaron plantear una regulación que facilitara la calificación de la elección de legisladores, estableciendo para ello procedimientos más ágiles y precisos que definieran aspectos como la formación y funciones de la Comisión Instaladora; facultades, funcionamiento y número de integrantes del Colegio Electoral; atribuciones y número de miembros de las Comisiones dictaminadoras del propio Colegio, así como los requisitos de procedimiento y trámite a que habría de sujetarse el recurso de reclamación que se interpusiera ante la Suprema Corte de Justicia, sobre la calificación.

Siguiendo este propósito, se estableció que cada Cámara debía contar con una Comisión Instaladora y un Colegio Electoral para calificar la elección de sus próximos integrantes. Las Comisiones Instaladoras de los Colegios Electorales se constituían en las Cámaras por la Legislatura próxima a concluir su encargo y, sus funciones radicaron esencialmente en:

<sup>1</sup>Enciclopedia Parlamentaria de México. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Voz: instalación de las cámaras. Segunda edición. México, 1998. Pág. 510 a 512.

<sup>2</sup>Diario de los Debates. H. Cámara de Diputados. Mayo 9 de 1979. Pp. 2 a 4. Mayo 15 de 1979. Pp. 2 a 4.

<b>Cámara de Diputados</b>	<b>Cámara de Senadores</b>
Recibir las constancias de los presuntos diputados que emitiera la Comisión Federal Electoral, así como la lista e informe de aquellos que tendrían el derecho de integrar el Colegio Electoral respectivo.	Recibir las declaratorias de las Legislaturas de los Estados y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, respecto de la elección de los presuntos senadores.
Recibir los paquetes electorales de los presuntos diputados (por ambos principios), que eran enviados a la Oficialía Mayor de la Cámara por los Comités distritales electorales.	Firmar las tarjetas de admisión de los presuntos senadores, para asistir al Colegio Electoral.
Entregar las credenciales de los cien presuntos diputados llamados a integrar el Colegio Electoral.	Instalar el Colegio Electoral recibiendo la protesta de ley que rinda su mesa directiva.
Dirigir los actos encaminados a la elección de la Mesa Directiva del Colegio Electoral.	Convocar, en caso de no reunirse el quórum requerido de dos tercios, a una nueva junta a fin de constituir el Colegio Electoral
Entregar por inventario a la Mesa Directiva del Colegio Electoral las constancias y paquetes electorales de los presuntos diputados	Entregar por inventario al Colegio Electoral, los expedientes relativos a la elección de los presuntos senadores.

La primera Ley Orgánica expedida en 1979 institucionalizó los colegios electorales en las Cámaras del Congreso, elevando a rango de ley muchas de las prácticas observadas en el actuar de las mismas e incorporando mecanismos de orden que resultaban necesarios para su funcionamiento. Al respecto, pueden señalarse las siguientes variantes que presentaba la regulación respecto de los Colegios Electorales de ambas Cámaras:

	<b>Integración</b>	<b>Quórum</b>	<b>Comisiones Dictaminadoras</b>
<b>Cámara de Diputados</b>	Cien presuntos diputados	la mayoría de sus integrantes	<b>Tres:</b> <b>1ª.</b> 20 miembros para dictaminar la elección de los presuntos diputados elegidos por el principio de Mayoría Relativa. <b>2ª.</b> 5 miembros para dictaminar la elección de los presuntos diputados integrantes de la primera Comisión y aquellos casos en que no se registrasen constancias de mayoría por parte de la Comisión Federal Electoral. <b>3ª.</b> 5 miembros para dictaminar la elección de los presuntos diputados elegidos por el principio de Representación Proporcional.

	Integración	Quórum	Comisiones Dictaminadoras
Cámara de Senadores	La totalidad de los presuntos senadores	Dos tercios del total de los integrantes	<b>Dos:</b> <b>1ª.</b> 5 miembros para dictaminar la elección de todos los miembros de la Cámara, con excepción de ellos mismos. <b>2ª.</b> 3 miembros para dictaminar la elección de los integrantes de la primera Comisión Dictaminadora.

Concluido el proceso de autocalificación de las elecciones, los diputados y senadores, según lo disponía la ley, procedían a la instalación formal de sus respectivas Cámaras, con los correspondientes actos de rendición de las protestas y la elección de las mesas directivas.

La ceremonia de instalación, según la determinación legal, debía realizarse el 31 de agosto del año de la elección, para con ello estar en condiciones de dar inicio al primer período de sesiones ordinarias del Congreso, cuya apertura se llevaría a cabo el día 1º de septiembre de cada año, según lo dispuesto constitucionalmente.

La integración del Colegio Electoral en la LI Legislatura de la Cámara de Diputados enfrentó dificultades derivadas de dos aspectos fundamentales: el aumento en la pluralidad de la conformación del órgano legislativo y la falta de previsión, en la Constitución y en la Ley Orgánica de 1979, de algunos aspectos esenciales en el proceso de conformación del órgano, razón por la que el Presidente de la República presentó ante el Congreso una iniciativa de reforma al Artículo 60 Constitucional,<sup>3</sup> para modificar el mecanismo de integración de dicho Colegio Electoral, concediendo el derecho a los partidos políticos para seleccionar a aquellos presuntos diputados que debían formar parte del mismo, de conformidad con el criterio de que correspondería la designación de 60 de los 100 miembros, al partido político que hubiese tenido la mayoría de constancias uninominales, mientras que los 40 restantes, correspondería determinarlos a los partidos políticos minoritarios en proporción a los asignados por la Comisión Federal Electoral en circunscripciones plurinominales.

Consecuentemente, en el año de 1981 se hizo necesaria la modificación a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Artículos 15, 23 y 24), expedida en 1979, a efecto de adecuar la regulación relativa al Colegio Electoral bajo las características determinadas constitucionalmente.

Un aspecto que resulta importante destacar de la reforma a la Ley

Orgánica, fue el incluir la calificación de la elección del Presidente de la República, señalando que la Cámara de Diputados sería el órgano responsable de calificar y hacer el cómputo total de los votos emitidos en todo el país en las elecciones para Presidente de la República, erigiéndose en Colegio Electoral, a fin de declarar electo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos al ciudadano que hubiese obtenido la mayoría de votos en la elección celebrada al efecto. La declaratoria debía emitirse dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se iniciara el período de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, el año de la elección. Es importante mencionar que la resolución que emitiera la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, sería definitiva e inatacable.

La Comisión de Régimen y Coordinación Política de la Cámara de Diputados de la LV Legislatura elaboró y presentó a la Asamblea una iniciativa de modificaciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso de 1979, que adquirió el carácter de propuesta de reforma integral. Esta iniciativa perseguía tres objetivos fundamentales:<sup>4</sup>

1. Adecuar la Ley Orgánica del Congreso a lo dispuesto por diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia del Poder Legislativo;
2. Incorporar a este ordenamiento legal los acuerdos parlamentarios aprobados por la LV Legislatura para normar distintos aspectos del funcionamiento y organización internos de la Cámara de Diputados;
- y
3. Proponer nuevos mecanismos de trabajo y prácticas legislativas para el funcionamiento tanto de la propia Colegisladora como del Congreso General.

Respecto del tema del “Colegio Electoral”, es conveniente señalar que durante el lapso que medió entre el estudio y análisis de esta iniciativa, así como de la minuta correspondiente en la colegisladora, fueron aprobadas reformas a los Artículos 41, 54, 58, 60, 63, 74 y 100 constitucionales (*Diario Oficial de la Federación* del 3 de septiembre de 1993), por las que se estableció la desaparición de los Colegios Electorales, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, para el efecto de realizar la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión, dejando esta función estatal en manos del organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral.

Derivado de lo anterior, las Comisiones competentes en ambas Cámaras convinieron en trabajar bajo el sistema de conferencia, con el

<sup>4</sup>*Diario de los Debates*. H. Cámara de Senadores. Julio 5 de 1994. Pág. 4.

objetivo de adecuar la Ley Orgánica del Congreso a lo dispuesto por la Ley Suprema y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Las modificaciones efectuadas a la Ley Orgánica del Congreso, en materia de Colegios Electorales, recayeron en los siguientes aspectos:

En cuanto al Título Segundo, relativo a la regulación de la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados, la principal modificación fue el cambio en la denominación del Capítulo Primero, titulado *“Del Colegio Electoral”*, para denominarse *“De la Instalación de las Cámaras”*, así como la modificación de sus anteriores Secciones Primera, Segunda y Tercera para reducirse a sólo dos secciones, denominadas *“De la Comisión Instaladora”* y de la *“Calificación de la Elección Presidencial”*.

Se establecieron las siguientes funciones para la Comisión Instaladora de la Cámara:

- Recibir de los Consejos Distritales del Instituto Federal Electoral, los expedientes sobre la elección de Presidente de la República, de diputados de mayoría relativa y de los recursos interpuestos en las elecciones;
- Recibir del propio IFE las constancias de asignación de diputados de representación proporcional,
- Entregar credenciales de identificación y acceso a los diputados electos a la nueva Legislatura;
- Citar a los diputados electos a la “Junta Previa” del primer período de sesiones de la nueva Legislatura; y
- Entrega de manera inventariada de la documentación electoral recibida, a la primera Mesa Directiva de la nueva Legislatura.

Se dispusieron igualmente los procedimientos a seguir por la Comisión Instaladora en la Junta Previa a celebrarse por la nueva Legislatura, se establecieron las normas relativas a la protesta constitucional del Presidente de la primera Mesa Directiva de la Legislatura entrante, así como las correspondientes a la toma de dicha protesta por parte de los integrantes de la misma; la declaratoria de legal constitución de la Legislatura y la designación de las Comisiones de cortesía para comunicar la instalación de la nueva Legislatura a la Colegisladora, a los otros dos Poderes de la Unión y a las autoridades locales que estableciera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se reiteró la atribución de la Cámara de Diputados para actuar como Colegio Electoral, solamente en lo relativo a los comicios para

Presidente de la República y la inatacabilidad de su resolución. En este sentido, se precisó que la calificación debería emitirse antes del 30 de septiembre del año de la elección.

Fueron establecidas las normas de procedimiento para la calificación de la elección presidencial, señalando específicamente que el dictamen relativo sería competencia de la entonces Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara, la cual debía integrarse en la primera sesión ordinaria; asimismo, dicha Comisión examinaría los expedientes de los cómputos distritales y, en su caso, las resoluciones de las Salas del Tribunal Federal Electoral que fuesen pertinentes. La regulación también precisó que las Salas del Tribunal remitirían a la Cámara de Diputados los fallos que se hubieren dictado sobre los recursos de inconformidad contra los resultados de los cómputos distritales de la elección presidencial, a más tardar con tres días de anticipación al inicio del primer período de sesiones ordinarias de la nueva Legislatura. La Cámara de Diputados verificaría los requisitos de elegibilidad de los candidatos a la presidencia, señalando que sería electo el candidato que hubiere obtenido el mayor número de votos en la elección correspondiente, para declarar así la validez de la misma.

En el Senado también se suprimió la figura del Colegio Electoral como órgano encargado de declarar la validez de las elecciones de sus miembros, dando paso al nombramiento de una Comisión encargada de instalar el cuerpo de senadores electos para la nueva Legislatura, cuyas funciones eran muy similares a la Comisión Instaladora de la Colegisladora. Esta Comisión Instaladora sería integrada por cinco miembros de la Legislatura saliente, quienes serían nombrados antes de concluir el último período de sesiones de dicha Legislatura.

Asimismo, los senadores electos a una nueva Legislatura se reunirían, sin necesidad de citación, en el Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores a las diez horas del quince de agosto del año de la elección, a fin de elegir en escrutinio secreto y por mayoría de votos a la Mesa Directiva de la nueva Legislatura, misma que se compondría por un Presidente, dos Vicepresidentes, cuatro Secretarios y prosecretarios. Elegidos los miembros de la Mesa Directiva procederían a tomar su lugar en el presidium y recibirían de la Comisión Instaladora los expedientes, documentos e informes relativos a los senadores electos, procediendo el Presidente de la Mesa Directiva a citar para sesión constitutiva de la Legislatura entrante, el día 31 de agosto del año de la elección. En esa sesión tomaría protesta, en primer término, el Presidente de la Mesa Directiva y enseguida los demás miembros de la Cámara de Senadores, para que acto continuo, hacer la declaratoria formal de constitución.



Se dispuso, asimismo, la celebración de juntas previas para los años consecutivos de una Legislatura, a efectuarse diez días antes de la apertura de sesiones ordinarias a efecto de elegir al Presidente, a los Vicepresidentes, a los Secretarios y a los Prosecretarios. También quedó establecida la obligación de comunicar la constitución de la Cámara de Senadores y las aperturas y clausuras de los períodos de sesiones de la misma, al titular del Poder Ejecutivo Federal, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las Legislaturas de los estados y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Respecto al tema de la apertura de las sesiones, debe advertirse que en el transcurso de la LV Legislatura se aprobó una reforma a los Artículos 65 y 66 constitucionales, por medio de la cual se modificaron las fechas de apertura y clausura de los dos períodos de sesiones ordinarias. El primer período de sesiones ordinarias se abriría el 1° de septiembre de cada año, en vez del 1° de noviembre; y el segundo período comenzaría el 15 de marzo de cada año, en vez del 15 de abril.

En cuanto a las fechas de clausura de los períodos de sesiones, se determinó que el primer período no podría prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República iniciara su encargo, en cuyo caso las sesiones se podrían extender hasta el 31 de diciembre del mismo año. En cuanto al segundo período de sesiones, este no podría prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Sin embargo, es importante resaltar que el Decreto por medio del cual se reformaron los Artículos 65 y 66 constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993, dispuso en los Artículos Segundo y Tercero Transitorios lo siguiente:

*“SEGUNDO. El período ordinario correspondiente a noviembre y diciembre del año de 1993 y los períodos ordinarios correspondientes al año de 1994, se celebrarán de acuerdo con las fechas que han venido rigiendo en los términos del decreto de reformas publicado el 7 de abril de 1986.”*

*“TERCERO. A partir del 15 de marzo de 1995, los períodos de sesiones ordinarias se celebrarán de acuerdo con las fechas establecidas en el presente Decreto.”*

Es decir, que las fechas de apertura y clausura de los períodos de sesiones ordinarios, determinados en el Decreto de 1993, se aplicaron hasta el segundo período de sesiones del primer año de ejercicio constitucional de la LVI Legislatura.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sufrió otra reforma integral en el año de 1999, misma que afectó a las disposiciones relativas a la instalación de las Cámaras y a las correspondientes a la apertura de las sesiones, en la siguiente forma:

La Sesión Constitutiva de la Cámara de Diputados se distingue por:

- Ser una sesión de “objeto preciso”, ya que únicamente se da curso a la constitución de la Cámara.
- Dar formalidad al inicio de las facultades constitucionales y legales de los diputados como órgano cameral.
- Determinar quienes deben fungir en la Mesa de Decanos, quienes riden la protesta constitucional de rigor y toma la protesta al resto de los diputados electos a la nueva Legislatura.
- Elegir a los miembros de la Mesa Directiva que fungirá durante el primer año de ejercicio constitucional de la Legislatura, procedimiento que corre bajo la conducción de la Mesa de Decanos.
- Designar a las Comisiones de cortesía para la Sesión del Congreso General (1° de septiembre).

El 30 de junio de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 65 constitucional, mediante la cual se amplía el segundo período de sesiones ordinarias del congreso, para iniciar el 1° de febrero de cada año y concluir el 30 de abril.

## **1.2. Formato del Informe Presidencial.**

Aunque los Artículos 188 y 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso (1934), determinaron algunas disposiciones protocolarias aplicables a la ceremonia de presentación del Informe Presidencial, lo cierto es que la primera regulación específica respecto del formato de dicho acto, fue la contenida en el Artículo 8° de la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, expedida en 1979.<sup>5</sup>

El artículo relativo al incipiente formato del Informe Presidencial se ubicó dentro del título primero del nuevo ordenamiento parlamentario, dedicado a las disposiciones relativas al Congreso General. La normatividad del Informe incorporó los siguientes aspectos:

1. La presencia del Presidente de la República el 1° de septiembre de cada año, en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, a fin de rendir el mencionado informe, de conformidad con lo establecido por el Artículo 69 constitucional.
2. La obligación del Presidente del Congreso para dar respuesta al Informe,

<sup>5</sup>Diario Oficial de la Federación. Viernes 25 de mayo de 1979. Pág. 2.

en términos concisos y generales, de acuerdo con las formalidades que correspondieran a tal acto, las cuales como hemos mencionado, podían encontrarse con cierta especificidad en los Artículos 188 y 189 del reglamento y por analogía, en los Artículos 185 y 186 del mencionado ordenamiento.

3. El deber de ambas Cámaras del Congreso de llevar a cabo, el análisis del informe del Presidente de la República, en sesiones subsecuentes. Disposición derivada, según la propia exposición de motivos de la Iniciativa, de la práctica observada en las Cámaras durante las sesiones posteriores a la ceremonia mencionada.

Se considera también que el hecho de incorporar las formalidades de este acto en la ley para la organización y funcionamiento del Congreso, llevó implícita la afirmación de la facultad constitucional de control que debe ejercer el Poder Legislativo, por lo que el acto de presentación del Informe Presidencial, así como la regulación de su protocolo o formato, han constituido con el tiempo y la evolución democrática de país, un interés latente de las minorías en la representación nacional.

Prueba de lo anterior es que la regulación relativa, directa o indirectamente, al “Informe Presidencial”, ha sufrido varios intentos de modificación a lo largo de las reformas realizadas a la Ley Orgánica, logrando la incorporación de disposiciones cada vez más específicas en cuanto a la participación de los legisladores, clasificación de materias para el análisis que realizan las Cámaras y los efectos de dicho análisis. Sin embargo, a la fecha, lo concerniente a la adecuación de las reglas del acto de rendición anual de cuentas por parte del titular del Ejecutivo Federal, es uno de los temas ineludibles cuando se plantea la necesidad de fortalecer al Poder Legislativo.

En este orden de ideas, nos referiremos a las innovaciones introducidas al formato del Informe Presidencial a lo largo de la existencia de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante los preparativos del primer Informe de Gobierno del entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari en 1989, se hizo evidente la insuficiencia de normas específicas para regular el formato de la ceremonia protocolaria de referencia. Lo anterior, aunado al hecho de que la participación de los diputados de oposición, que era cada vez más amplia en la integración de ambas Cámaras, provocó que los coordinadores de los grupos parlamentarios constituidos en la Cámara de Diputados, el Presidente de la Gran Comisión en el Senado y la Senadora Ifigenia Martínez, en representación de los

senadores del Partido de la Revolución Democrática, suscribieran un acuerdo parlamentario por el que se establecerían las normas para la celebración de la sesión de Congreso General relativa a la apertura del Primer Período Ordinario de sesiones del Segundo Año de Ejercicio Constitucional de la LIV Legislatura.<sup>6</sup> Destaca del acuerdo referido, el hecho de que por primera vez se establece el uso de la palabra hasta por diez minutos para un legislador por cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso, señalando un orden ascendente para las intervenciones, de conformidad con el número de legisladores integrantes; en ese entonces el orden fue el siguiente: Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido de la Revolución Democrática, Partido Acción Nacional y Partido Revolucionario Institucional.

También se dispuso que, a la conclusión de las intervenciones, se abriría un receso para esperar la llegada del Presidente de la República, precisando que la ceremonia se limitaría a la lectura del informe del titular del Ejecutivo Federal y a la respuesta breve por parte del Presidente del Congreso.

Para el Informe Presidencial del año de 1990, igualmente se suscribió un acuerdo parlamentario que sólo presentó una adición al texto emitido en 1989, al disponer que “las intervenciones serán transmitidas en directo, por los siguientes medios de comunicación: canales 4 y 13 de televisión y por las estaciones de Radio Red y 94.5 Opus F.M.”<sup>7</sup>.

El acuerdo parlamentario que se encargó de la regulación del desarrollo de la sesión de Congreso General, para la presentación del Informe Presidencial correspondiente al año de 1991, se destaca por los siguientes aspectos adicionales relacionados con el formato<sup>8</sup>:

- Determinación expresa respecto de que las intervenciones de los legisladores tendrían lugar antes del arribo del Presidente de la República al Recinto del Palacio Legislativo, así como la obligación de que las mismas se transmitirán en cobertura nacional por radio y televisión.
- La obligación de que la respuesta a cargo del Presidente de Congreso, no contendría juicios de valor respecto al contenido del informe del Presidente de la República.
- La Mesa Directiva haría llegar al Presidente de la República los comentarios y observaciones que del Informe Presidencial formularan las diversas fracciones parlamentarias.
- El acuerdo parlamentario relativo al desarrollo de la sesión debería leerse

<sup>6</sup> Diario de los Debates. H. Cámara de Diputados. Sesión del 1° de noviembre de 1989. Pág 3.

<sup>7</sup> Diario de los Debates. H. Cámara de Diputados. Sesión del 1° de noviembre de 1990. Pág 3.

<sup>8</sup> Diario de los Debates. H. Cámara de Diputados. Sesión del 31 de noviembre de 1991.

por el Presidente del Congreso en la apertura de sesiones, antes del arribo del Presidente de la República.

Por otra parte, en la sesión del 1° de septiembre de 1992, en la declaratoria de apertura del período de sesiones correspondiente, la Presidenta del Congreso, Diputada María de los Ángeles Moreno Uriegas, señaló: “Como se ha acostumbrado durante los últimos años, esta Presidencia ha recibido por parte de los legisladores de los diversos partidos políticos, la relación que contiene los nombres de quiénes harán uso de la palabra previamente al arribo del Presidente de la República.”<sup>9</sup>

El contenido de los acuerdos parlamentarios adoptados en materia de formato del Informe Presidencial, lleva a concluir que las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso de 1979 relativas al tema, fueron superadas por la práctica parlamentaria, ya que fue a partir de dichos acuerdos se complementaron las normas para el desarrollo de las sesiones en las que se presenta el informe de gobierno y en la LV Legislatura, se modifica integralmente la Ley Orgánica del Congreso de 1979, señalando como “indiscutible la necesidad de actualizar y perfeccionar con base en la experiencia, las reglas que rigen el ejercicio de las facultades constitucionales del Congreso y, particularmente de la Cámara de Diputados.”<sup>10</sup> Bajo esas consideraciones iniciales, se incorporaron al proyecto de reforma integral algunos de los aspectos derivados de los acuerdos y de la práctica parlamentaria que habían probado su eficacia en el tratamiento de diversos temas.

Al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1994, el Decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las normas relativas al formato del Informe Presidencial quedaron igualmente contenidas en el Artículo 8° de la Ley; sin embargo, al texto del artículo se agregaron los siguientes elementos:

1. Modificación del primer párrafo del Artículo 8° para adecuar su redacción a lo dispuesto por el Artículo 69 constitucional, referente al informe que presenta el Ejecutivo de la Unión en la apertura del primer período de sesiones ordinarias de cada año legislativo.
2. Introducción de un nuevo párrafo segundo para establecer la participación de un legislador federal por cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso, estableciendo como norma legal una práctica parlamentaria ejercida por la Asamblea desde el año de 1989.
3. Las intervenciones de los legisladores se harían antes del arribo del

<sup>9</sup> Diario de los Debates. H. Cámara de Diputados. Sesión del 1° de noviembre de 1992. Pág 3.

<sup>10</sup> Diario de los Debates. H. Cámara de Diputados. Sesión del 3 de diciembre de 1992. Pág 1440.

Presidente de la República en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y que dichas intervenciones no excederían de quince minutos cada una de ellas. Los acuerdos parlamentarios emitidos anteriormente para regular el desarrollo de las sesiones de Congreso General de apertura de las sesiones, otorgaban el uso de la palabra a cada uno de los legisladores hasta por 10 minutos únicamente.

4. Se precisa el fin de la sesión, al indicar que la misma no tendría más objeto que la apertura del período de sesiones y la presentación, por parte del Presidente de la República, del informe sobre el estado que guarda la Administración Pública Federal, razón por la cual, no procederían las intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores.
5. Establece como innovación que las Cámaras analizarán el informe presentado por el Presidente de la República; dicho análisis se desarrollaría clasificándose por materias: política interior, política económica, política social y política exterior.
6. Ordena que las versiones estenográficas de la sesión del Congreso General y de las sesiones del análisis del Informe por materia, fuesen remitidas al Presidente de la República para su conocimiento.

Desde la reforma de 1994, el formato del Informe Presidencial no sufrió cambios, sino hasta la Ley Orgánica de 1999, cuyas modificaciones únicamente consistieron en otorgar una nueva colocación al texto del artículo correspondiente, pasándolo del 8° al 7°, sin presentar cambio alguno en el contenido de la norma.

Sin embargo, ha sido reiterada la práctica de suscribir acuerdos parlamentarios relativos al desahogo de las comparecencias para el análisis de los informes de gobierno y que los mismos, se encaminaran a atender las necesidades de organización de cada Legislatura; por ejemplo, la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados acordó que las comparecencias de los funcionarios del Ejecutivo Federal con motivo del análisis del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, se llevarían a cabo ante Comisiones unidas o grupos de trabajo, estableciendo el orden y la duración de las intervenciones del compareciente y de los representantes de cada grupo parlamentario; asimismo, la Junta de Coordinación Política determinaría el programa y número de comparecencias.

Aunque esta práctica ha sido reiterada en los últimos años y ha venido a complementar las normas relativas al Informe Presidencial contenidas tanto en la Constitución Política, en la Ley Orgánica y el Reglamento Interior, el tema del formato del Informe Presidencial es siempre invocado cuando se aborda el tema de la reforma y fortalecimiento del Poder Legislativo, así como de la reforma del Estado. Muchas son las iniciativas presentadas, sobre todo en la Cámara de Diputados, que proponen esencialmente la reforma a la Ley Orgánica e incluso a la Constitución, a fin de que el Presidente de la República se encuentre presente para escuchar las intervenciones de los integrantes de los partidos políticos representados en ambas Cámaras. Al respecto, también han sido muy variadas las posturas, no habiendo hasta la fecha una definición ni acuerdo al respecto entre las corrientes políticas, ni entre los diputados y los senadores.

### **1.3. Grupos Parlamentarios.**

La primera Ley Orgánica del Congreso expedida en 1979, en consonancia con el entonces recientemente modificado Artículo 70 constitucional, incluyó el concepto de “Grupo Parlamentario” como formas de organización que podrían adoptar los diputados de igual filiación partidista en la Cámara, a fin de realizar tareas específicas en la misma. Con esta figura de asociación legislativa se pretendió, garantizar la libre expresión de las ideas políticas representadas en la Cámara Diputados, así como dar espacios de actuación a la relevante presencia que adquirirían los partidos políticos y las minorías dentro de la representación nacional.

De igual forma, se establecieron los procedimientos para integrar estas agrupaciones, determinando como su función principal, el coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitar la participación de los diputados en las tareas camerales, además de contribuir, orientar y estimular la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participaran sus integrantes.

La Iniciativa de la Ley, así como los dictámenes que a ella recayeron, se distinguieron por la notable insistencia en el respeto que se debía otorgar a la vida interna de los partidos políticos, por lo que la organización y procesos de selección de los líderes o coordinadores de los grupos, tendrían que regularse en las normas y lineamientos estatutarios de los propios partidos.

Un hecho notable es que las disposiciones contenidas en el Artículo 70 constitucional (que habla de las formas de organización partidista-legislativa) y la Ley Orgánica del Congreso, solamente hicieron referencia

a los grupos parlamentarios en el caso de diputados federales, excluyendo de esta modalidad a los senadores. Tal situación pudo tener como motivo el sistema electoral mixto de mayoría y representación proporcional que, establecido únicamente por la reforma electoral de 1977 para la integración de la Cámara de Diputados, abría la posibilidad de representación de las minorías y con ello daba espacio al aumento de la pluralidad y a la necesidad de construir acuerdos entre las fuerzas políticas, los cuales se hacían más viables y expeditos con la forma de organización en comento.

Aunque de vastos antecedentes en las tradiciones inglesa, francesa y española, los grupos parlamentarios encuentran a nivel nacional su reconocimiento formal en la Constitución, a partir de 1977 y en la Ley Orgánica del Congreso expedida en 1979, lo cual no significa que con anterioridad a este ordenamiento, las fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados (principalmente) no se hubiesen organizado en agrupaciones de carácter partidista; solamente que en México sucedió lo que inveteradamente acaece en todo fenómeno político, la normalidad se transformó en normatividad.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979<sup>12</sup> determinó que podrían constituir un grupo parlamentario por los menos cinco diputados con la misma filiación partidista. Cabe destacar que desde el inicio, se concibió la existencia de solamente un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara.

Las funciones de los grupos parlamentarios radicarían esencialmente en coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitar la participación de los diputados en las tareas camerales; además, se agregó una función que se convirtió eje rector fundamental para la disciplina de este tipo de asociaciones legislativas de partido, y fue aquella consistente en contribuir a orientar la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones de los integrantes de cada grupo parlamentario. Aunque la Ley de 1979 determinó que el ejercicio de la disciplina partidista fuese una función de los grupos parlamentarios y la misma ha sido una constante en el actuar del Congreso y de sus Cámaras, los textos adoptados en las distintas reformas al ordenamiento no contienen expresamente la función mencionada.

La constitución de los grupos parlamentarios requería que se entregara a la Mesa Directiva, en la primera sesión ordinaria de cada Legislatura, el acta en la que constara la decisión de sus miembros de integrar determinado grupo, la denominación del mismo, su lista de integrantes y el nombre de quien hubiese sido electo como líder, de conformidad con las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos.

<sup>12</sup> *Diario Oficial de la Federación*. Viernes 25 de mayo de 1979. Pág. 2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Arts. 38 al 4



La figura del “líder” de grupo parlamentario, desempeñada en la práctica, se estableció en la ley como el conducto para llevar a cabo la coordinación necesaria con la Mesa Directiva, las Comisiones y los Comités de la Cámara, así como para acordar políticamente las acciones específicas que propicien el mejor desarrollo de las labores camerales.

A partir del reconocimiento legal de las formas de organización que representaron los grupos parlamentarios, es que se determinaron muchos aspectos del actuar político y administrativo de la Cámara de Diputados. De conformidad con el número de integrantes de cada grupo, se determinaría también la distribución de los espacios para las curules en el Salón de Sesiones, así como los locales, instalaciones, asesores, personal y recursos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

La reforma de 1994<sup>13</sup> incorporó al texto de la Ley Orgánica, en lo relativo a los grupos parlamentarios, las siguientes innovaciones:

- En primer lugar, es de destacarse la inclusión de la denominación de “diputado sin partido”, derivado del precedente establecido en un acuerdo parlamentario tomado por la entonces Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que regulaba el caso de que un diputado hiciera uso de su legítimo derecho para separarse del grupo. Para tal situación y en el caso de que el diputado en cuestión no se incorporara a otro existente, el mismo sería considerado como “diputado sin partido”, con el derecho de que le fuesen guardadas todas las consideraciones de su calidad de legislador y de que se le apoyare en lo individual para el ejercicio de sus funciones de representación popular, de conformidad con las posibilidades de la Cámara. En los términos anteriores, la Ley Orgánica del Congreso elaboró las disposiciones relativas a esta circunstancia.
- La determinación de que los grupos parlamentarios dirigirían y orientarían la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en las que participaran sus integrantes, fue sustituida por la función de coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, probablemente con el objeto de no abrir probabilidad alguna de interpretación errónea sobre una vulneración, desde la ley, al principio de representación inherente a cada uno de los legisladores, con independencia de la corriente política a la que estuviesen afiliados.
- Se sustituye el término “líder” de grupo parlamentario, por el de “coordinador”, a efecto de no otorgar a este diputado una relación de

<sup>13</sup> *Diario Oficial de la Federación*. Miércoles 20 de julio de 1994. (Primera Sección) Pág. 7. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Arts. 31 al 37 y 94 al 99.

mando respecto de sus compañeros de grupo y con ello, respetar el principio de paridad entre los legisladores. Además se dispone que los coordinadores de los grupos parlamentarios formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, órgano de dirección por primera vez reconocido en ley, aunque ya actuante de hecho en legislaturas anteriores, que será analizado en la parte conducente de esta investigación.

- Se hace hincapié en que la asignación de recursos y espacios a los grupos, dependería de la importancia cuantitativa de cada uno de ellos, así como en que las curules que fuesen ocupadas por cada uno de los diputados estarían dentro de las asignadas para su grupo parlamentario.

Por lo que hace a la Cámara de Senadores, es hasta las reformas de 1994 a la Ley Orgánica, en que se regula la conformación, prerrogativas y funcionamiento de los grupos parlamentarios, mediante las disposiciones contenidas en el Capítulo Sexto del Título Tercero, en las cuales se define a los mismos como las formas de organización de por lo menos tres senadores con igual filiación de partido, cuyo objeto sería realizar tareas específicas del Senado, coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, así como orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en las que participen sus integrantes.

Las disposiciones legales de referencia consideraban constituido un grupo parlamentario cuando se presentaba a la Mesa Directiva de la Cámara el acta en la que constase la decisión de sus miembros de constituirse como tal, el nombre del grupo, la relación de sus integrantes y el nombre del senador que haya sido designado como Coordinador. Asimismo, se establecía que la documentación requerida debía integrarse en la sesión inicial del primer período de sesiones ordinarias de cada Legislatura, previo examen, a fin de que el Presidente de la Mesa Directiva hiciera la declaratoria de constitución correspondiente.

Respecto de los temas de funcionamiento, las reuniones entre coordinadores, la asignación de locales, recursos humanos y recursos materiales, las disposiciones correspondientes a la Cámara de Senadores esencialmente tienen el mismo contenido que las que rigen para la Cámara de Diputados, salvo que en la primera se conserva como función primordial la orientación y el estímulo de la formación de criterios comunes en las deliberaciones en las que participen sus integrantes.

Como dato adicional vale la pena destacar que, a pesar de que el Senado de

la República utiliza la denominación de “coordinador de grupo parlamentario”, también hace referencia a un “líder” en uno de los artículos relativos al tema. La Nueva Ley Orgánica de 1999<sup>14</sup>, redimensiona y reestructura la regulación de los grupos parlamentarios, en lo que se refiere a las dos Cámaras del Congreso.

La fundamentación relativa a estas instituciones en la Cámara de Diputados se distingue por lo siguiente:

- Al mantener la cantidad mínima indispensable de cinco diputados del mismo partido político para constituir un grupo parlamentario, señala que dicho número se considera idóneo para facilitar la formación de los mismos y permitir mayor pluralidad en el órgano de dirección política de la Cámara. Asimismo, conserva el mandato imperativo de que sólo podrá existir un grupo por cada partido político nacional representado en la Cámara.
- Retomando el precepto constitucional, señala a los grupos parlamentarios no solamente como las formas de organización partidista en la Cámara, sino como los mecanismos para garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas dentro de la misma.
- En razón de las innovaciones de carácter administrativo que serán expuestas más adelante, la recepción de la documentación para constituir a los grupos parlamentarios, la realiza ahora la Secretaría General de la Cámara, añadiendo a dichos documentos aquél que contenga la normatividad acordada para el funcionamiento interno del grupo.
- Se establece la obligación para el coordinador de cada grupo parlamentario, de comunicar a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración del propio grupo, de tal suerte que siempre se tenga actualizado el número de diputados que integran a cada uno de ellos, siendo lo anterior particularmente relevante en el funcionamiento del sistema de voto ponderado que se adopta para la toma de decisiones en los órganos de gobierno y de dirección política, en donde los grupos parlamentarios están representados como tales por sus coordinadores.

<sup>14</sup> *Diario Oficial de la Federación*. Viernes 3 de septiembre de 1999. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Arts. 26 al 30 y 71 al 79.

- La regulación vigente hasta 1999 es enriquecida en virtud de que se establecen funciones fundamentales de los grupos parlamentarios, a efecto de fortalecer el concepto de cohesión en la actuación de los mismos y en el cumplimiento de sus objetivos como representaciones ideológicas y políticas diferenciadas en la Cámara.
- Asimismo, se formaliza en el texto de la Ley la obligación para que la Junta de Coordinación Política de la Cámara (nuevo órgano de dirección política) disponga una subvención mensual para cada Grupo Parlamentario, la cual se distribuye en dos porciones, una de carácter general y fijo con independencia del número de integrantes del grupo y, otra, variable en función del número de diputados que lo conformen, estableciendo la obligación expresa de que la cuenta anual de las subvenciones que se asignen se incorporará a la Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, para los fines de control que competen a la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- Atendiendo a la experiencia y a las condiciones actuales de pluralidad en la integración de la Cámara, se establece una norma conforme a la cual el Presidente de la misma determina la ocupación de los espacios y las curules en el Salón de Sesiones, tomando en consideración una distribución que permita a los diputados pertenecientes a un mismo Grupo Parlamentario ubicarse en un área regular y continua.
- Será asimismo la Mesa Directiva quien, conforme a las disponibilidades presupuestarias y materiales, distribuya los recursos y proporcione los locales adecuados a cada uno de los grupos, atendiendo al principio de proporcionalidad y no a la “*importancia cuantitativa*” señalada en el texto de la Ley Orgánica de 1994.
- Al tratar la figura de “diputado sin partido”, se añade a la circunstancia de la separación de un diputado de su grupo parlamentario, el hecho observado en la práctica de que el legislador opte por no pertenecer a grupo alguno desde el inicio de la Legislatura.

Por su parte, el Senado de la República optó en esta nueva Ley Orgánica de 1999, por adecuar y modernizar su regulación respecto de los grupos parlamentarios y, a pesar de que el texto constitucional

siguió refiriéndose en este tema solamente al caso de los diputados, se retomaron los postulados fundamentales y los grupos parlamentarios de la “Cámara Alta” fueron definidos en el Título Tercero de la Ley, como las formas de organización que podrían adoptar los senadores con igual filiación de partido, a fin de realizar tareas específicas y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, no se abandonó la primigenia función de orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en las que participaran sus integrantes, misma que se suprimió desde 1994 de la regulación correspondiente a la Cámara de Diputados.

De igual forma, se establecieron los requisitos para constituir los grupos parlamentarios, resaltando la elevación del número mínimo de miembros de tres a cinco, en razón de que tanto la cantidad de miembros del Senado, como la pluralidad en este órgano aumentaron, pasando de 64 hasta los 128 legisladores con que se integra actualmente. La presentación de los documentos necesarios para la constitución se realiza ante el Secretario General de Servicios Parlamentarios, siendo estos los mismos establecidos para el caso de la Cámara de Diputados, a saber:

- Acta en la que conste la decisión de los miembros de constituirse en grupo parlamentario, con la denominación del mismo y la lista de sus integrantes.
- Nombre del coordinador del grupo y de quienes ejercerán alguna función directiva.
- Reglas o normas para el funcionamiento interno del grupo.

Con el afán de propiciar la unidad y conducción de los grupos parlamentarios, se establece que el coordinador de cada grupo será su representante para todos los efectos y, en tal carácter, estará facultado para promover los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y ejercerá las prerrogativas y derechos que la propia Ley otorga a los grupos parlamentarios.

La Ley Orgánica de 1999 introdujo una disposición relacionada con la figura de “senador sin partido” en los mismos términos que lo hace para el caso de la Cámara de Diputados.

#### **1.4. Conducción de los trabajos parlamentarios y legislativos.**

En la actualidad, la Ley Orgánica del Congreso establece una

coordinación entre dos o más órganos, a fin de llevar a cabo la dirección y conducción de los trabajos parlamentarios. Así, en la Cámara de Diputados se distinguen tres órganos de facultades distintas que tienen que ver con la programación y ejecución de las actividades camerales: La Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Por lo que hace al Senado, solamente encarga estas tareas a dos órganos: la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política.

#### **1.4.1 Mesa Directiva**

Desde sus orígenes, en la lógica interna de ordenación de los trabajos legislativos, se ha tenido la presencia de los parlamentarios electos por sus pares con el fin fundamental de conducir las sesiones plenarias.

Tradicionalmente, en el contexto nacional, esta tarea ha recaído en la figura de Presidente y Secretarios (Reglamento de 1824) o de Presidente y vicepresidentes, acompañados de secretarios y prosecretarios (Reglamentos de 1898 y de 1934). En el reglamento de 1898 existía sólo un vicepresidente; en el de 1934 eran dos vicepresidentes. En ninguno de los dos reglamentos de estas fechas se estableció un número definido de secretarios y prosecretarios, aunque debemos contar con el antecedente normativo de que en el de 1824 se elegía “el número de secretarios que juzgue necesario (la Cámara) para el mejor despacho de los negocios” (Artículo 27), cuestión que se mantuvo como práctica parlamentaria para la designación variable de secretarios y prosecretarios después de que el reglamento de 1824 perdió vigencia.

Por supuesto, el nombramiento de estos cargos por determinación mayoritaria de la Asamblea, hacía que su denominación se adjetivara como Presidente/ Vicepresidente/ Secretarios/ Prosecretarios/ “de la Cámara”. Fue hasta la aprobación de la Ley Orgánica, en el año de 1979 que, sin perder su calidad denominativa individual, la actuación conjunta de estos funcionarios calificados, sus obligaciones, delimitación, interrelación y jerarquía, asumieron la condición de órgano cameral bajo la denominación de Mesa Directiva, como tal formalmente inexistente en los reglamentos antes mencionados.

Antes y ahora, no sólo la observación física y objetiva de los funcionarios parlamentarios antedichos se aprecia como una “Mesa” que, situada centralmente y frente a la plenaria, “dirige” los quehaceres legislativos, sino que formalmente el vocablo aparece de manera compuesta en los Artículos 38 (Reglamento 1898) y 36 (reglamento 1934) como “Mesa de la Cámara de Diputados”.

En abono de la actual denominación “Mesa Directiva”, es de señalarse

el antecedente de haber sido utilizada para referirse a quienes ejercían funciones de conducción de la “Junta Previa” (Artículo 2º Reglamento de 1934). Asimismo, se registra el uso solitario de la palabra “Mesa” para indicar a los nombrados para la conducción de los trabajos de la Comisión Permanente (Artículos 172, 173 y 175. Reglamento de 1934).

Con anterioridad, “Mesa Directiva” fue un sinónimo del conjunto de funcionarios encargados de la conducción de los trabajos legislativos en las Cámaras; a partir de 1979 se institucionalizó como órgano, con la clara determinación legal de sus procesos de integración y elección, con algunas funciones propias (en el caso de la Cámara de Senadores), siendo más específicas las atribuciones para sus integrantes en lo individual.<sup>15</sup>

El Presidente y los vicepresidentes de la Mesa Directiva de cada Cámara se elegirían mensualmente por cédula y no podían ser reelectos dentro del mismo período ordinario de sesiones. Los nombramientos de los integrantes de este órgano de conducción debían ser informados a la Colegisladora, al Ejecutivo y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la reforma de 1994, la Ley Orgánica modificó sustancialmente la integración de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, determinando que habría tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios de partidos políticos se encontraran representados en la Cámara. Asimismo, se estableció que la conducción de las sesiones sería rotativa entre el Presidente y los vicepresidentes, aunque el primero tendría la obligación de presidir cuando menos la primera y última de las sesiones del mes para el que hubiera sido electo.

La elección de los secretarios y los prosecretarios de esta Cámara atendería a un criterio plural, estableciéndose la duración mensual de estos cargos, para equipararla al período determinado en el caso del Presidente y los vicepresidentes.

Es de destacarse que la reforma de 1994, incorporó en las disposiciones relativas a la Mesa Directiva de ambas Cámaras, dos aspectos idénticos:<sup>16</sup>

- Agregó a las Legislaturas de los estados y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como instituciones a las que se comunicaría sobre el nombramiento de los integrantes de la Mesa Directiva.
- Señaló la asistencia de un Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo para este órgano, cuyas funciones determinaría el reglamento.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> **Diario Oficial de la Federación.** Viernes 25 de mayo de 1979. Pág. 2. Artículos 28 a 37 y 77 a 83.

<sup>16</sup> **Diario Oficial de la Federación.** Miércoles 20 de julio de 1994. Págs. 5 y 11. Artículos 21, 22, 65 y 67

<sup>17</sup> Esta disposición (sobre la que se abunda en el apartado relativo a las instituciones administrativas), reconoce que la labor de conducción de los trabajos legislativos de la Mesa Directiva, requería del personal técnico calificado suficiente, para proporcionar asesoría e información analítica.

La modificación en la regulación de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores no fue tan amplia como en la Cámara de Diputados, ya que fuera de las dos adecuaciones mencionadas anteriormente y el señalamiento de que los senadores integrantes de la Mesa Directiva sólo podrían ser removidos de sus cargos por inobservancia reiterada de las disposiciones de la Ley Orgánica o del Reglamento (asunto que en las disposiciones de la Cámara de Diputados, se remitía a lo que estableciera el Reglamento), las previsiones sobre la integración y atribuciones de este órgano y sus integrantes se mantienen sin cambio alguno.

Para las tareas de dirección parlamentaria de la Cámara de Diputados, la LVII Legislatura planteó, en la también llamada Nueva Ley Orgánica de 1999,<sup>18</sup> una Mesa Directiva garante del imperio de la Constitución y de la Ley, colocada por encima de los intereses que legítimamente pudieran tener los grupos parlamentarios y que observara en sus actuaciones los principios de imparcialidad y objetividad. El propósito fundamental consistió en otorgar certeza y seguridad jurídica a los diputados en el desarrollo de sus trabajos legislativos y parlamentarios.

En este orden de ideas, las siguientes reformas pueden señalarse como sustanciales en la ampliación y enriquecimiento de la regulación de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados:

1. Modificación de las disposiciones relativas a la integración y duración de las funciones de los miembros de la Mesa, estableciendo:
  - Un Presidente, tres vicepresidentes (en lugar de tantos como partidos estuvieran representados) y tres secretarios (en lugar de cuatro), eliminado la figura del prosecretario.
  - La elección de integrantes por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, mediante cédulas, a partir de la lista que contenga los nombres de los candidatos propuestos por los grupos parlamentarios, cuidando que los mismos cuenten con la trayectoria y comportamiento para acreditar prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas.
  - Una duración anual en el desempeño de los cargos de los integrantes, con la posibilidad de reelección.
  - Prohibición para que los coordinadores de los grupos parlamentarios formen parte de la Mesa Directiva.

<sup>18</sup> *Ley Orgánica vigente a la fecha de conclusión de este trabajo de investigación.*



## 2. Previsiones adicionales:

- Normas para la sustitución en las ausencias temporales y definitivas del Presidente y demás miembros de la Mesa Directiva, precisando las causas de remoción de sus integrantes.
- Catálogo de atribuciones propias del órgano, con independencia de aquéllas que corresponden a cada uno de los integrantes.
- Periodicidad de las reuniones y forma de adopción de las decisiones.
- Procedimiento para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva del primer año de cada Legislatura, en la sesión de constitución; y, para el segundo y tercer años, en las sesiones preparatorias, con la misma regla de alcanzar el voto mayoritario calificado de las dos terceras partes de los miembros presentes.
- Prevención para la hipótesis de que, llegadas las 12:00 horas del 31 de agosto del año de inicio de la Legislatura, sin Mesa Directiva elegida, las funciones de ésta son asumidas por la Mesa de Decanos, cuyo presidente cita a la sesión de instalación del Congreso. Igualmente se contempla la circunstancia de que en el segundo y tercer año de una Legislatura tampoco se alcance la mayoría calificada para la elección.

En el primer caso la suplencia de la Mesa de Decanos no puede extenderse más allá del cinco de septiembre del mismo año, mientras que para la elección correspondiente para el segundo y tercer año de ejercicio de una Legislatura, actuará la Mesa Directiva en funciones hasta el siguiente 5 de septiembre. Fuera de estas determinaciones no existe previsión aplicable en el supuesto de que los acuerdos no se concreten y se cumplan las fechas establecidas.

Sobre este último punto cabe recordar que la elección de los integrantes de la Mesa Directiva para el tercer año de ejercicio de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, presentó condiciones muy particulares y sin precedentes, ya que al no darse los acuerdos entre las fuerzas políticas para reunir las dos terceras partes requeridas en la elección, aún llegado el término legal del 5 de septiembre, un acuerdo parlamentario decidió que el ejercicio de la Presidencia de la Mesa Directiva se dividiría entre los tres

grupos parlamentarios con mayor representación en la Cámara, en los siguientes términos:

#### “ACUERDO POLITICO

“UNICO. Los lapsos para los ejercicios de la Presidencia de la Mesa Directiva serán los siguientes:

“Primer Lapso: Del 5 de septiembre al 15 de diciembre de 2002, será presidido por la Diputada Beatriz Paredes Rangel del Grupo Parlamentario del PRI.

“Segundo Lapso: Del 16 de diciembre de 2002 al 14 de marzo de 2003, será presidido por el Diputado Eric Eber Villanueva Mukul del Grupo Parlamentario del PRD.

“Tercer Lapso: Del 15 de marzo al 31 de agosto de 2003, será presidido por un Diputado o Diputada del Grupo Parlamentario del PAN.

“Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de septiembre de 2002.”<sup>19</sup>

Como se puede observar, el acuerdo parlamentario solamente hizo referencia a la división del ejercicio de la Presidencia de la Mesa Directiva, los vicepresidentes y secretarios no se incluyeron en el texto, por lo que su tiempo en el cargo se acordó de manera no formal (sin registro escrito) entre los grupos parlamentarios.

Muchas y muy diversas fueron las opiniones sobre la legalidad del referido acuerdo parlamentario. Por una parte, hubo quienes afirmaron que el acuerdo cumplió con su función primigenia de integrar la Ley, ante la laguna existente debido a la persistencia de la falta de acuerdos políticos para lograr la mayoría calificada necesaria, evitando así una crisis constitucional derivada del no funcionamiento de la Cámara por carecer de su órgano de conducción, así como de su Presidente y representante legal. Otros, en cambio, argumentaron que mediante el acuerdo parlamentario se reformó de facto a la Ley, en indudable violación constitucional.

Independientemente de la postura que se tome al respecto, resulta evidente que la laguna legal existe y que las variantes y plurales composiciones de las Cámaras siempre, se quiera o no, intervienen en la integración de la Mesa Directiva.

<sup>19</sup>*Gaceta Parlamentaria de la Cámara De Diputados*. Viernes 6 de septiembre de 2002.  
<http://gaceta.diputados.gob.mx>

Otro aspecto que vale la pena destacar de la Ley Orgánica del Congreso de 1999, es la relevancia que adquirió la figura de Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, pues mediante esta reforma se otorgó a la misma la calidad de Presidente de la propia Cámara, atribuyéndole con ello la facultad de expresar la unidad ésta.

Es así que aunque la Ley no hace diferencia entre facultades de una u otra índole, realizando un esfuerzo meramente expositivo, en este documento se distinguen dos tipos de atribuciones para el Presidente: las de carácter de representación institucional del órgano legislativo; y, aquéllas relacionadas con la coordinación y dirección del órgano encargado de conducir las sesiones y asegurar el debido desarrollo de los debates, las discusiones y las votaciones del Pleno (Mesa Directiva).

Como Presidente de la Cámara, legalmente deberá cumplir con las siguientes funciones:

- Presidir el Congreso.
- Fungir como el representante legal de la Cámara, pudiendo delegar tal representación en quien resulte necesario.
- Firmar la correspondencia y comunicaciones de la Cámara
- Representar protocolariamente a la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.
- Garantizar el fuero constitucional de los legisladores.
- Resguardar el recinto parlamentario y velar por su inviolabilidad.
- Llevar las relaciones institucionales de la Cámara con los otros Poderes de la Unión y los poderes locales.
- Hacer prevalecer el interés general de la Cámara sobre los intereses particulares de legisladores o de grupos parlamentarios.
- Tomar libremente las decisiones para el ejercicio de sus atribuciones y sólo responder de ellas ante el Pleno cuando se aparte de las disposiciones legales.
- Ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos que resulten necesarios.
- Disponer la elaboración del Bando Solemne para dar a conocer la declaración de Presidente de la República electo.
- Presidir la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, convocar a sus reuniones y supervisar, por conducto del Secretario General, los acuerdos que en ella se tomen.
- Llevar el registro del número de integrantes de cada uno de los grupos parlamentarios y sus modificaciones, así como la actualización permanente de esos datos, a fin de que los cómputos

que se realizan por el sistema de voto ponderado sean correctos.

Asimismo, como Presidente de la Mesa Directiva legalmente deberá:

- Declarar la constitución legal de la Cámara de Diputados, mediante la fórmula prevista por la Ley, al inicio de cada Legislatura.
- Presidir las sesiones de Congreso General, de Cámara y de la Comisión Permanente, cuando sea el caso.
- Coordinar y dirigir los trabajos de la Mesa Directiva, convocar a las reuniones y firmar, junto con el Secretario General, los acuerdos de la misma.
- Dirigir las sesiones velando por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los grupos parlamentarios, así como por la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara. Asimismo, el Presidente de la Mesa Directiva tiene la facultad de citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones, de conformidad con las normas constitucionales, legales y reglamentarias correspondientes.
- Responder de sus actos ante el Pleno, sólo cuando en el ejercicio de sus atribuciones se aparte de las disposiciones que las rigen.
- Conducir los debates de la Cámara, mediante actos tales como:
  - ✓ Conceder el uso de la palabra.
  - ✓ Ordenar se proceda a emitir las votaciones.
  - ✓ Formular las declaratorias procedentes.
  - ✓ Dar el curso y trámite que corresponda a los asuntos y negocios de conformidad con la normatividad aplicable.
  - ✓ Exigir y hacer prevalecer el orden, disponiendo lo necesario a fin de que los diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen sus funciones y el público asistente se comporte de conformidad a las reglas determinadas.
  - ✓ Firmar las leyes y decretos que expida el Congreso General, así como los decretos, acuerdos y resoluciones de la Cámara.
- Requerir la asistencia de los diputados faltantes a concurrir a las sesiones y comunicar al pleno las medidas que se aplicarán en los casos de inasistencias.
- Acordar con el titular de la Coordinación de Comunicación Social de la Cámara.

Por su parte, los vicepresidentes en la Cámara de Diputados asumen las actividades de asistencia al Presidente en el ejercicio de sus funciones, así como llevar a cabo las representaciones protocolarias que para el efecto sean nombrados por el Presidente.

En tanto, a los secretarios de la Mesa Directiva corresponde:

- Asistir al Presidente en las funciones relacionadas a la conducción de las sesiones, a saber:
  - Comprobación de quórum.
  - Cómputo y registro de las votaciones, así como dar a conocer el resultado de las mismas.
  - Supervisar el Sistema Electrónico de Asistencia y Votación.
  - Lectura de documentos.
  - Desahogo de los trámites parlamentarios ordenados por el Presidente.
  - Supervisar los servicios parlamentarios de la Cámara relacionados con las sesiones. (Distribución de iniciativas y dictámenes, elaboración de las actas de las sesiones y registro de las mismas en el libro respectivo, conformación y actualización de los expedientes de los asuntos competencia del Pleno, e integración de los libros de registro cronológico y textual de las leyes y decretos que expida el Congreso o la Cámara)
- Firmar, junto con el Presidente, las leyes y decretos que expida la Cámara y los acuerdos y demás resoluciones que emita.
- Expedir de las certificaciones que disponga el Presidente de la Cámara.

La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores también fue objeto de una amplia reforma en el año de 1999. En la tradición parlamentaria de México, este órgano tenía como tarea exclusiva la conducción de los debates y la representación protocolaria de la Cámara, misma que recaía en su Presidente. Sin embargo, se buscó incrementar las atribuciones de la Mesa Directiva, fortalecer su integración como órgano imparcial y ampliar el plazo de su ejercicio a un año, con la posibilidad de reelección de sus integrantes, como en el caso de los diputados. Así, su integración se modificó al pasar de dos a tres vicepresidentes, manteniéndose los cuatro secretarios y se eliminó la figura del prosecretario.

A diferencia de la Cámara de Diputados, el Senado consideró que era suficiente la mayoría absoluta para la elección de los integrantes de la

Mesa Directiva, disminuyendo con ello, en mayor medida, el riesgo de que se presenten las circunstancias graves antes mencionadas, derivadas de posibles desacuerdos políticos.

La Cámara de Senadores precisó las suplencias de los integrantes de su Mesa, así como las causas de remoción, al señalar que ésta sólo procedería por la trasgresión en forma reiterada de las disposiciones de Ley, del Reglamento, o por incumplir los acuerdos de la Mesa Directiva y de la Cámara.<sup>20</sup>

En el caso de que se realizaran uno o más períodos de sesiones extraordinarias en cualquiera de los tres años legislativos, se previó que funcionaría la Mesa Directiva electa para el año legislativo en que se llevaran a cabo dichas sesiones.

Particular importancia revisten las nuevas funciones que se asignaron a la Mesa Directiva. Se avanzó en la idea de que no se trataba solamente de asignarle la tarea de dirigir el debate en las sesiones, sino darle funciones que la consolidasen como el órgano por excelencia encargado de la organización y vigilancia de todas las tareas legislativas de la Cámara. De ahí que se confiara a la Mesa Directiva la misión de integrar definitivamente el Orden del Día de las sesiones, a partir de las propuestas que realizara la Junta de Coordinación Política, así como de los senadores en lo particular.

A la función tradicional de conducir los debates y dar turno a los asuntos de que conociera el Pleno, se adicionaron otras tantas y muy importantes de carácter administrativo, como lo son la dirección y control de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, la Secretaría General de Servicios Administrativos, la Tesorería, las unidades administrativas y el área de capacitación y formación permanente del Servicio Civil de Carrera, con objeto de asegurar su buen desempeño y acordar con sus titulares los asuntos de su competencia;<sup>21</sup> la responsabilidad de presentar el anteproyecto de presupuesto anual, así como despachar la asignación de recursos y apoyos a los grupos partidistas, lo cual se traduce en funciones de mayor alcance que las desempeñadas con anterioridad por este órgano.

Al Presidente de la Mesa se atribuyó la representación jurídica y protocolaria de la Cámara y la facultad de otorgar poderes para actos de administración y de representación ante los tribunales en los juicios de cualquier naturaleza en que ésta fuere parte. Al igual que en la Cámara de Diputados, se pueden distinguir aquellas funciones que se realizan como representante institucional del órgano y como coordinador y director de los trabajos de la Mesa y del Pleno. La atribución principal de los vicepresidentes en el Senado, consiste en asistir al Presidente en el ejercicio de sus funciones y sustituirlo en sus ausencias temporales, en cuanto a los secretarios.

<sup>20</sup> Se distingue en la nueva regulación orgánica del Senado de la República, la relevancia que se otorga a las normas reglamentarias vigentes y a los acuerdos parlamentarios, como norma interna de la Cámara.

<sup>21</sup> Nueva estructura administrativa que se analizará en la segunda parte del Capítulo III.

La Ley Orgánica del Congreso de 1999 introdujo una serie de normas que tuvieron como finalidad dar confianza y respaldo a la Mesa Directiva, fortaleciendo el ejercicio de sus funciones en cada una de las Cámaras. Las nuevas atribuciones en unión a las tradicionales, no sólo impactan en el desarrollo y conducción de las sesiones, sino que involucran a la Mesa Directiva en el proceso de toma de decisiones de las Cámaras, otorgándole facultades de gobierno.

### 1.4.2 Gobierno y Dirección Política

El órgano de dirección que hoy conocemos como Junta de Coordinación Política, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, ha sido el producto de transformaciones y acopio de la práctica parlamentaria observada durante el trabajo de diversas Legislaturas en el Congreso de la Unión. El antecedente primigenio de este órgano de dirección política y por lo tanto, de gobierno de las Cámaras, lo constituye la denominada “Gran Comisión”. Aunque algunas opiniones afirman que “el término Gran se unió al de Comisión, porque originalmente se concibió ésta como el vehículo idóneo en la institución representativa para que figuren los intereses de los grupos políticos de mayor influencia”,<sup>22</sup> indiscutiblemente la concepción de éste, según el Artículo 57 del Reglamento de 1824, corresponde al órgano federalista y representativo por excelencia que se integraba por el diputado o senador más antiguo, elegido en cada uno de los Estados o territorios que tuviesen representantes en el Congreso.<sup>23</sup>

De carácter permanente, la Gran Comisión, nacida en 1824, tenía como única función el nombrar a las Comisiones legislativas, debiendo presentar la lista al Pleno para su aprobación al día siguiente de la apertura de las sesiones del primer año de cada Legislatura.

Con la aparición del Reglamento de 1898, la Gran Comisión fue objeto de mayor regulación, ya que se establecieron condiciones distintas para su integración; seguía siendo considerada como Comisión de carácter permanente, pero se integraba, en el caso de la Cámara de Diputados, por un individuo de cada Estado, uno de cada Territorio y uno del Distrito Federal, eliminando el requisito de antigüedad. Cada diputación (conjunto de diputados de una misma entidad federativa y del partido mayoritario) nombraba, de entre sus miembros, en escrutinio secreto y por mayoría de votos, a quien los representaría.

Por lo que hace al Senado de la República, se integraba a la Gran Comisión un senador por cada estado y uno por el Distrito Federal,

<sup>22</sup>Pedroza de la Llave, Susana Thalia. El Congreso de la Unión, integración y Regulación. UNAM. México. 1997. Pág. 158.

<sup>23</sup>Chena Rivas, Rodolfo. El Ordenamiento Parlamentario y el Congreso Federal Mexicano. LIII Legislatura del Estado de México. Instituto de Estudios Legislativos. México. 1999. Anexos. Pág. XVII

conservando el requisito de la edad establecido en el Reglamento de 1824.

La Gran Comisión nombraba, de entre sus miembros, en escrutinio secreto y por mayoría de votos, a un Presidente y a un Secretario que duraban en su encargo toda la Legislatura. Su función era exclusivamente presentar a la Cámara, para su aprobación, la lista de las Comisiones permanentes, incluyendo los insaculados para el Gran Jurado.<sup>24</sup> En el supuesto de presentarse alguna vacante en las Comisiones, éstas debían notificarse a la Gran Comisión para que se realizara la postulación correspondiente.

En el Reglamento vigente (1934) la Gran Comisión conservó las mismas características señaladas en el Reglamento de 1897, con la única innovación de someter a la consideración y resolución del Pleno los nombramientos, remociones, licencias y sustituciones de los empleados de cada Cámara.

La Ley Orgánica del Congreso de 1979 retomó y redimensionó a la Gran Comisión, sobre todo en la Cámara de Diputados, en donde de conformidad con la práctica observada, se formalizó en el órgano de gobierno de la misma, controlado por la mayoría, siempre y cuando esta fuere absoluta. Por el contrario, en la Cámara de Senadores la normatividad otorgó un trato diferente a dicho órgano, que aunque de gobierno, dejaba al sorteo la designación del senador que representaría a cada entidad federativa, eligiendo la mayoría de este órgano a su Presidente y secretario, quienes duraban en sus cargos toda la Legislatura. Cabe destacar que la expedición de la Ley Orgánica del Congreso en 1979 derogó la normatividad reglamentaria correspondiente a la Gran Comisión.

Para el año de 1991, la integración de la LV Legislatura cambió el escenario político al interior del Congreso, con motivo de la nueva composición de la Cámara de Diputados<sup>25</sup> debía buscarse un órgano en el que se concretara “el pensamiento de los grupos parlamentarios en acciones que coadyuven al óptimo ejercicio de sus funciones legislativas, políticas y administrativas”,<sup>26</sup> por lo tanto se creó la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), mediante acuerdo parlamentario aprobado por el Pleno de la Cámara.

Integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y constituida como Comisión ordinaria, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se instituyó como el órgano de gobierno para optimizar las funciones legislativas, políticas y administrativas de la Cámara. Sus decisiones se tomaban mediante acuerdos que aprobaba el Pleno y las

<sup>24</sup> Grupo de cuatro legisladores encargados de (Artículos 40,43 y 44 Constitución Federal de 1824).

<sup>25</sup> Composición de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados: PRI 323, PAN 89, PRD 40, FCRN 18, PAS 15, PPS 12 e Independientes 3.

<sup>26</sup> Acuerdo de creación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados, 7 de noviembre de 1991.



funciones a su cargo no fueron definidas en el Acuerdo de su creación; pero, según el análisis de diferentes sesiones en el Diario de los Debates de la época, pueden señalarse las siguientes atribuciones de la CRICP:

- Nombrar las delegaciones y Comisiones de representación y cortesía necesarias, de acuerdo con los compromisos nacionales e internacionales.
- Suscribir convenios de colaboración para apoyar las tareas legislativas y parlamentarias de esta representación nacional.
- Establecer el calendario y los lineamientos de trabajo
- Generar acuerdos parlamentarios relativos al desarrollo de las sesiones.
- Fijar las reglas para la discusión de dictámenes.

Dentro de los trabajos relevantes realizados por la primera CRICP, destaca una iniciativa para actualizar la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso (1992),<sup>27</sup> reforma que fue concretada, en el caso de la Ley Orgánica, hasta 1994 y que por lo que hace al Reglamento, se ha visto frustrada hasta la fecha.<sup>28</sup>

La nueva Ley Orgánica de 1994, como se le nombró en su momento, dispuso que la Gran Comisión dejaría de ser el órgano de mayor importancia en la dirección de la Cámara de Diputados, desplazando sus funciones de gobierno a la formalmente naciente y de hecho actuante, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), la cual fue concebida como Comisión ordinaria, a la que la “Ley distinguía y dotaba de una naturaleza materialmente diferente a la del resto de las Comisiones”.<sup>29</sup> Coexistían así, por ministerio de ley, la CRICP y la Gran Comisión, la primera desempeñando funciones políticas y administrativas, la segunda, como órgano que servía para organizar las actividades de la mayoría parlamentaria en la Cámara.

Como resultado de la reforma de 1994, la Gran Comisión se componía no sólo por los coordinadores de las diputaciones estatales, sino también por los diputados de la mayoría que hubiesen figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales y aquellos otros diputados que, en su caso, considerara “*el líder de la fracción mayoritaria*”. Sus funciones serían exclusivamente las siguientes:

- Tramitar y presentar proyectos de resolución, en los casos relativos a la facultad que otorga al Congreso el Artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## FALTA PIE DE PAGINA 28

<sup>27</sup>Diario de los Debates. H. Cámara de Diputados. Legislatura LV. Año Legislativo II. Período Ordinario. 26-11-92. Núm. Diario: 11.

Reforma a la Ley Orgánica del 20 de julio de 1994

<sup>28</sup>Chena Rivas, Rodolfo. Ob. Cit. Pág 47.

- Nombrar a los diputados de la mayoría que formaban parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.
- Designar al consejero propietario y a los consejeros suplentes del grupo parlamentario mayoritario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Por su parte, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política debía integrarse en la primera sesión ordinaria de la Cámara, por los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario en la Cámara. La Ley fue omisa en cuanto al funcionamiento de esta Comisión de gobierno; de manera general señaló como funciones globales las de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la propia Cámara de Diputados. A pesar de la generalidad mencionada, se le atribuyeron legalmente las siguientes facultades:

- Suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el Pleno de la Cámara.
- Proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités.
- Proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados.
- Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero.
- Presentar al Pleno de la Cámara los nombramientos de los Consejeros Proprietarios y Suplentes, que formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos por la fracción mayoritaria y la primera minoría de la Cámara.
- Contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camerales.

Al interior de la Comisión de Régimen Interno se discutía el turno de las iniciativas y las reglas de los debates (tiempos por orador, número de diputados de cada grupo parlamentario que intervendrían en cada sesión, así como los temas que serían tratados).

La aplicación de las disposiciones de la Ley Orgánica respecto de la CRICP y de la Gran Comisión no presentaron problema alguno, sino hasta la conformación de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, en la cual ningún grupo parlamentario constituyó “mayoría absoluta”, requisito indispensable para la integración de la segunda.

Ante la imposibilidad material de conformar la Gran Comisión, la integración de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política

no podría completarse, pues según la fracción IV del Artículo 39 de la Ley Orgánica vigente (1994) en el momento, la Gran Comisión debería nombrar a los diputados de la mayoría que formarían parte de la CRICP.

Un estudio del caso realizado en ese entonces explica más detalladamente la situación política de la época, a la vez de proporcionar algunos posibles escenarios y el riesgo de que la Cámara Baja hubiese caído en la inmovilidad ante la falta de órganos de dirección política.<sup>30</sup>

La decisión fue más de carácter político que jurídico. Como se ha mencionado, por primera vez ninguno de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados contaba con mayoría absoluta. La composición del órgano legislativo era la siguiente: PRI: 239 diputados, equivalentes al 47.8%; PRD: 125 diputados, equivalentes al 25%; PAN: 122 diputados, equivalentes al 24.4%; PVEM: 8 diputados, 1.6%; y, PT: 6 diputados, 1.2%.

El Presidente de la República pertenecía al Partido Revolucionario Institucional y los partidos de oposición representados en la Cámara formaron el conocido “G5”. Fue así que, formando mayoría, los grupos parlamentarios opositores al gobierno, en la sesión del 4 de septiembre de 1997, aprobaron en el Pleno un acuerdo parlamentario<sup>31</sup> mediante el cual se integró la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, fundando la decisión que se tomaba en lo siguiente:

- La no conformación de una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, la coloca en la imposibilidad material de integrar la Gran Comisión y por lo tanto, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, ya que la primera debía nombrar a los diputados de la mayoría que, junto con los coordinadores de los grupos parlamentarios, formarían la Comisión de dirección política mencionada.
- Existía por tanto una laguna legal ante la no conformación de mayoría absoluta que podría provocar parálisis de la Cámara, razón por la cual el Pleno se encontraba en capacidad de acordar lo procedente a fin de evitar tal situación.

Considerando los supuestos anteriores, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se integró por los coordinadores de los cinco grupos parlamentarios integrados en ese entonces y tuvo las siguientes atribuciones asignadas por el acuerdo parlamentario:

<sup>30</sup>Chena Rivas, Rodolfo. *Op. Cit.* Pág 56 y siguientes.

<sup>31</sup><http://www.diputados.gob.mx/serddd/debates/1polano/d040997.htm>

1. Suscribir acuerdos parlamentarios relativos a los asuntos que serán desahogados en el Pleno de la Cámara.
2. Contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camarales.
3. Proponer los integrantes de las Comisiones y los Comités y coadyuvar al mejor desarrollo de sus funciones.
4. Proponer al Pleno el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados.
5. Proponer al Pleno los nombramientos del Oficial Mayor y del Tesorero.
6. Establecer las reglas de procedimiento para hacer efectivas todas sus atribuciones.

La presidencia de la CRICP fue rotatoria por lapsos idénticos, sin importar el número de integrantes de cada grupo parlamentario, situación que sí era tomada en cuenta para el caso del voto ponderado, sistema mediante el cual el órgano de dirección política tomaba sus decisiones.

Por su parte, la Cámara de Senadores funcionó con la Gran Comisión como órgano de dirección política, en razón de que las circunstancias no exigieron modificación alguna, sino hasta el año de 1999. Tanto el mecanismo para la integración de la Gran Comisión,<sup>32</sup> como los porcentajes de representación en el Senado determinados por la elección de 1994,<sup>33</sup> influyeron para que la LVII Legislatura y su órgano de gobierno funcionaran con normalidad. Sin embargo, la experiencia vivida por la Cámara de Diputados fue considerada y se tomaron previsiones para el caso de los senadores, mismas que se materializaron en la reforma integral al ordenamiento de organización y funcionamiento del Congreso, realizada durante esa LVII Legislatura.

Con la Ley Orgánica de 1999, se renovaron los órganos de dirección política de ambas Cámaras de un Congreso mucho más plural. Se conformó tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, un nuevo órgano encargado de las tareas de dirección denominado Junta de Coordinación Política, en el ánimo de hacer frente con mayor eficacia y capacidad resolutoria a nuevas realidades .

La Cámara de Diputados, al emitir el dictamen correspondiente a la reforma de Ley Orgánica mencionada,<sup>34</sup> señaló que el modelo de dirección política representado en la Comisión de Régimen Interno y Concertación

<sup>32</sup> Artículo 91 de la Ley Orgánica del congreso general de los Estados Unidos Mexicanos de 1994.

<sup>33</sup> Debemos recordar que en el año de 1997 solamente se renovó la Cámara de Diputados, por lo que la LVII Legislatura de la Cámara de Senadores funcionó con la composición resultado de la elección federal de 1994, en razón de que los senadores ejercen su cargo por seis años.

<sup>34</sup> Diario de los Debates. H. Cámara de Diputados. Sesión del 22 de junio de 1999.

Política, había sido rebasado por la realidad política y la pluralidad en la conformación del órgano legislativo encargado de las funciones de dirección política. Por ello, se pensaba en una sustitución por un órgano colegiado en el que se impulsaran los entendimientos y las convergencias políticas para alcanzar los acuerdos necesarios, a fin de lograr el mejor y más eficaz funcionamiento de la Cámara.

En este orden de ideas se consideró que el órgano en comento debería integrarse por los coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara y en el caso de que un grupo parlamentario por sí mismo contase con la mayoría absoluta de representación, su coordinador presidiría la Junta por el término de la Legislatura, es decir, durante tres años. De no producirse este supuesto, la presidencia del órgano tendría una duración anual y se ocuparía sucesivamente por los coordinadores de los grupos parlamentarios en orden decreciente del número de diputados que los integran.

En los términos anteriores es que fue aprobada la integración y ejercicio de la presidencia del nuevo órgano de dirección política de la Cámara de Diputados y atendiendo precisamente a esa condición de dirección política, es que se le atribuyó la tarea de impulsar los entendimientos y las convergencias con las instancias y órganos que resulten necesarios, a fin de alcanzar los acuerdos para colocar al Pleno en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

Entre las atribuciones de la Junta de Coordinación Política de la Cámara Baja, destacan las siguientes:

- Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones que entrañen una posición política del órgano colegiado.
- Proponer al Pleno la integración de las Comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral.
- Presentar al pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara.
- Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero, a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo.

- Asignar, en los términos de la Ley Orgánica, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.

La ley dispuso que la Junta debería instalarse a más tardar en la segunda sesión ordinaria de cada Legislatura, para celebrar sus reuniones por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que se acuerde durante los recesos. Las decisiones de la Junta de Coordinación Política deberían ser adoptadas por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos coordinadores representan tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario.

Cabe señalar que a las reuniones de la Junta concurre el Secretario General de la Cámara, con voz pero sin voto, siendo el funcionario que preparará los documentos necesarios para las reuniones, levanta acta correspondiente y lleva el registro de los acuerdos que en ella se adopten.

Es importante resaltar también que la Ley Orgánica estableció para el Presidente de la Junta de Coordinación Política, atribuciones muy específicas, no contenidas en anteriores legislaciones para la presidencia de otros órganos de gobierno. Así, se establece que el Presidente propondrá los criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, el calendario para su desahogo, los puntos del orden del día y la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara.

Es así que la Junta de Coordinación Política se constituye en la expresión de la pluralidad de la Cámara, a la vez que asume las funciones de carácter administrativo ejercidas por el extinto Comité de Administración, por lo que en la LVIII Legislatura fue considerado conveniente contar con una instancia auxiliar en dichas tareas (Junta de Apoyo Administrativo) que actuara mediante instrucciones de la Junta y cuyas decisiones debían ser avaladas por la misma; este órgano estuvo en funciones del 12 de octubre del 2000 al 18 de septiembre del 2002.<sup>35</sup> En la LIX Legislatura, la Cámara de Diputados reestablece mediante reforma legal, al Comité de Administración.

Al hacer el análisis de la minuta enviada por la Colegisladora y al valorar la conveniencia de modificar también el Título Tercero de la Ley Orgánica del Congreso, los senadores concluyeron en la necesidad de contar con un órgano político de dimensiones razonables que permitiera fluidez en la interacción de sus miembros y facilitara la toma de decisiones. Este órgano garantizaría una representación proporcional de los distintos grupos parlamentarios; su integración se basaría en la presencia de los coordinadores de dichos grupos y, adicionalmente, habría la posibilidad de que cada grupo

<sup>35</sup> Ver *Acuerdo de creación de la Junta de Apoyo Administrativo del 12 de octubre del 2000 y Acuerdo por el que se deroga el Acuerdo que crea la Junta de Apoyo Administrativo.*

acreditara a otros integrantes (dos por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el que represente la primera minoría), siempre y cuando este hecho no limitara su agilidad funcional.

Al igual que en la Cámara de Diputados se denominó al órgano de gobierno “Junta de Coordinación Política, cuyas decisiones se tomarían por mayoría bajo el sistema de voto ponderado de los coordinadores; para el ejercicio de la presidencia de la Junta se adoptaría un mecanismo distinto al resuelto por los diputados. En el Senado presidirá la Junta de Coordinación Política, por el término de una Legislatura, el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, contara con la mayoría absoluta de integrantes de la Cámara, previendo el caso de que a falta de mayoría absoluta de un grupo, la presidencia de la Junta sería ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de aquellos grupos parlamentarios que contaran con un número de senadores que representarían, al menos, el veinticinco por ciento del total de la Cámara. El orden anual para presidir la Junta sería determinado por el coordinador del grupo parlamentario con mayor número de senadores.

Otra diferencia consistió en que en el Senado, el Presidente de la Junta podría contar con el apoyo de un Secretario Técnico nombrado por él mismo, siendo éste el funcionario responsable de preparar los documentos para las reuniones, elaborar las actas y comunicar los acuerdos a las instancias correspondientes de la Cámara.

En cuanto a las atribuciones del órgano de expresión de la pluralidad de la Cámara, se observan además de las funciones de dirección política, algunas relativas a la conducción de los trabajos formal y materialmente legislativos, así como otras tantas de carácter administrativo, tareas que en la Cámara de Diputados se encomiendan a un órgano distinto que representa la reunión de las fuerzas políticas con la presidencia de la Mesa Directiva.

### **1.4.3 Programación del Trabajo Legislativo**

Con la reforma integral que se llevó a cabo a la Ley Orgánica en 1999, se creó la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, para responder a la necesidad de contar con mecanismos que permitieran el ágil desahogo de las cada vez mayores y complejas tareas legislativas a cargo de la Cámara de Diputados. Así lo determinó el dictamen respectivo,<sup>36</sup> en cuyo texto se puede observar el carácter superlativo del órgano en comento, ya que a su integración concurren los coordinadores de los grupos parlamentarios (integrantes de la Junta de Coordinación Política) y el Presidente

<sup>36</sup> *Diario de los Debates*. H. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. N° 6. Año Legislativo II. Sesión del 22 de junio de 1999.

de la Mesa Directiva, con calidad también de Presidente de la Conferencia.

Las facultades asignadas a este novedoso órgano de conducción y dirección parlamentaria, son de carácter preponderantemente administrativo, entendiendo que la administración de la Cámara atiende dos enfoques:

- a. La administración y organización del trabajo de los órganos camerales integrados por diputados, así como de los que corresponden al Pleno de la Cámara, y
- b. La administración de la estructura técnica de apoyo parlamentario, legislativo y propiamente administrativo.

Respecto del primer enfoque, la reforma legal facultó a la Conferencia para establecer el programa legislativo de los períodos de sesiones ordinarias, el calendario que correspondería para su desahogo, así como determinar las formas en que se llevarían a cabo los debates, las discusiones y las deliberaciones de dichas sesiones. Asimismo, posee la atribución de impulsar el trabajo de las Comisiones, a fin de dar cabal cumplimiento a los programas legislativos acordados y aprobados.

De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso, la Conferencia debe encargarse de lo que se denominó como “integración básica del orden del día de las sesiones”; sin embargo, cabe anotar la intervención legal que varios órganos camerales tienen en el proceso de integración del mismo, ya que mientras el Artículo 38 de la Ley confiere a la Conferencia la facultad que se señaló anteriormente, el Artículo 20 determina que la Mesa Directiva formulará dicho orden del día y el 36, por su parte, permite al Presidente de la Junta de Coordinación Política proponer puntos para integrarlo.

Como si lo anterior no bastase, el Acuerdo Parlamentario relativo al Orden del Día de las Sesiones, las Discusiones y la operación del Sistema Electrónico de Votación, aprobado por la LIX Legislatura<sup>37</sup>, así como su equivalente adoptado por la LVIII Legislatura<sup>38</sup>, establecen un procedimiento de integración del orden del día, en el que involucra solamente a la Mesa Directiva y a la Junta de Coordinación Política, sin tomar en cuenta a la Conferencia.<sup>39</sup> Es así que en la práctica, los coordinadores de los grupos parlamentarios llevan al seno de la Junta de Coordinación Política la propuesta de asuntos a incorporar en el orden del día de cada una de las

<sup>37</sup>Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados., Jueves 9 de octubre de 2003. <http://gaceta.diputados.gob.mx>

<sup>38</sup> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Sábado 15 de diciembre de 2003. <http://gaceta.diputados.gob.mx>

<sup>39</sup> Valga la pena señalar que en la LVIII Legislatura, el acuerdo parlamentario de referencia fue propuesto al Pleno de la Cámara de Diputados por la Junta de Coordinación Política, en tanto que el correspondiente de la LIX Legislatura fue propuesto por la propia Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.



sesiones del Pleno; aún cuando los diputados no pertenezcan a ningún grupo parlamentario, dirigen sus peticiones de inclusión de asuntos a la Junta o a la Mesa Directiva, pero difícilmente a la Conferencia.

La Mesa Directiva, por su parte, recibe de la Junta de Coordinación Política las propuestas de puntos para ser incluidos en el orden del día, a los que agrega todo lo relativo a las comunicaciones de otros poderes o autoridades, los dictámenes que turnan las Comisiones en términos del proceso legislativo, las minutas que envía el Senado de la República y los demás asuntos de los que se deba dar cuenta, de conformidad con la normatividad.

Por lo que hace a la determinación de las formas en que se llevan a cabo los debates, discusiones y deliberaciones en el Pleno, la revisión de los acuerdos tomados por las LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados, nos muestra que la mayoría de los acuerdos relativos a los formatos especiales de algunas sesiones, como las destinadas a las comparecencias de servidores públicos ante el Pleno, con motivo de la glosa del Informe Presidencial, son propuestos al Pleno por la Junta de Coordinación Política, aunque las comparecencias en las Comisiones sí son decididas por la Conferencia.<sup>40</sup>

Se ha dejado pues a este órgano de dirección y programación de los trabajos legislativos las tareas de establecer los formatos de las sesiones solemnes de Congreso General o de la Cámara de Diputados;<sup>41</sup> regular las ausencias de los diputados a las sesiones, para lo cual se establecieron mecanismos de justificación de inasistencias y sanciones.<sup>42</sup>

De igual forma, la Conferencia ha sido suplida por la Junta en varias ocasiones, por lo que hace al impulso del trabajo de las Comisiones, ya que en la práctica son los coordinadores de los grupos parlamentarios, mediante acuerdo de la Junta, quienes deciden la constitución de subComisiones o grupos de trabajo de las Comisiones, en extensión de la atribución que tiene el órgano de conducción política para proponer al Pleno la integración de las Comisiones (Artículo 34 Ley Orgánica), cuando en realidad deberían ser las propias Comisiones quienes los establezcan y la Conferencia quien, en todo caso, los proponga, de conformidad con lo establecido en los Artículos 38, inciso c) y 44, numeral 4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>40</sup>Acuerdo por el que se determina que las Directivas de las Comisiones informen a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sobre la comparecencia de miembros del gabinete legal y ampliado del Gobierno de la República. *Gaceta Parlamentaria*. Lunes 23 de abril de 2001.

<sup>41</sup>Acuerdo relativo a la celebración de una Sesión de Congreso General en la que se recibirá a SS. MM. los Reyes de España. *Gaceta Parlamentaria*. Miércoles 30 de octubre de 2002. Acuerdo sobre la Sesión Solemne del 450 Aniversario de la Universidad Nacional Autónoma de México. *Gaceta Parlamentaria*. Miércoles 10 de octubre de 2001.

<sup>42</sup>Acuerdo que establece los lineamientos para acreditar las asistencias de las diputadas y diputados a las sesiones plenarias, así como para la justificación de las inasistencias. *Gaceta Parlamentaria*. Jueves 9 de octubre de 2003.

Así, la Conferencia ha ejercido su atribución respecto de las Comisiones legislativas, principalmente al establecer lineamientos para las sustituciones de los integrantes de las mismas, cuyas inasistencias motiven la obstrucción de los trabajos o funciones normales del órgano;<sup>43</sup> determinando la responsabilidad de las directivas de informar sobre las comparecencias de servidores públicos que se lleven a cabo en reuniones de Comisión,<sup>44</sup> entre otros diversos aspectos administrativos de funcionamiento interno.

El segundo enfoque de la actividad administrativa a cargo de la Conferencia (dirección de la estructura técnica de apoyo parlamentario y legislativo), se traduce en la práctica en una buena parte de la actividad de este órgano, ya que al ser facultad del mismo proponer al Pleno el proyecto de Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera, así como los nombramientos de los funcionarios de más alto nivel,<sup>45</sup> se coloca como el órgano de coordinación y supervisión de las áreas encargadas de las funciones técnicas y administrativas de apoyo parlamentario. No así de aquellas de carácter financiero, cuyas decisiones son tomadas fundamentalmente por la Junta de Coordinación Política.

En cuanto a la elaboración del mencionado Estatuto, debe destacarse que la propia Ley confiere, tanto a la Mesa Directiva como a la Junta de Coordinación Política, la facultad de elaborar anteproyectos del mismo, en las partes correspondientes al servicio de carrera del ámbito parlamentario y administrativo y financiero, respectivamente, a efecto de que la Conferencia los considere en la redacción del proyecto que será presentado al Pleno. Nuevamente se observa la concurrencia en las funciones de los órganos de dirección de la Cámara de Diputados.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos seguramente apareció con el propósito genuino de vincular la coherencia que requiere el trabajo legislativo y parlamentario con el indispensable acuerdo entre las fuerzas políticas representadas en la Cámara y la Mesa Directiva de la misma. Así lo deja ver una reflexión hecha en los primeros meses de vigencia de la Nueva Ley Orgánica: “En el campo del derecho parlamentario mexicano la palabra conferencia se usa para implicar el trabajo de las Comisiones de ambas cámaras para llegar a acuerdos sobre un asunto o dictamen, y a ello alude el Artículo 90 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General; pero el

<sup>43</sup> Acuerdo relativo a las sustituciones por inasistencias en la integración de las Comisiones. *Gaceta Parlamentaria*, Miércoles 14 de noviembre de 2001.

<sup>44</sup> Acuerdo por el que se determina que las Directivas de las Comisiones informen a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos sobre la comparecencia de miembros del gabinete legal y ampliado del Gobierno de la República. *Gaceta Parlamentaria*, Lunes 23 de abril de 2001.

<sup>45</sup> Acuerdo con el que se designa como Secretaria General de la H. Cámara de Diputados a la Licenciada Patricia Flores Elizondo. *Gaceta Parlamentaria*, Viernes 14 de diciembre de 2001. Acuerdo con el que se designa como Secretario de Servicios Administrativos y Financieros de la H. Cámara de Diputados al Licenciado Héctor Velázquez Corona. *Gaceta Parlamentaria*, Viernes 14 de diciembre de 2001.

sentido orgánico que esta palabra asume ahora en la ley es una novedad en nuestro sistema, pues significa la integración de una estructura dedicada a la planeación y el impulso de las tareas legislativas en la que concurren el presidente de la cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política, y ocasionalmente los presidentes de las Comisiones. Esta estructura refuerza la necesidad y posibilidad de consenso y racionalidad del trabajo.....”<sup>46</sup>

### 1.5. Comisiones y Comités

Dentro del dispositivo de los tres reglamentos que han regido al Congreso Mexicano, se dedica un apartado exclusivo al tratamiento de las Comisiones legislativas, a fin de normar sus funciones, las características, clases, número y denominación de las mismas.

Resulta interesante observar el aumento que se presenta en el número de Comisiones establecidas entre el Reglamento de 1824 y el de 1934, pasando por el expedido en 1898. Mientras que el primero contempla once Comisiones permanentes (las que hoy conocemos como ordinarias), el Reglamento de finales del siglo XIX determinó que serían dieciocho, enlistando entre ellas a la Gran Comisión; finalmente, el Reglamento de 1934, cuya vigencia en la mayoría del capítulo correspondiente a las Comisiones fue superada por la expedición de la Ley Orgánica del Congreso en 1979, determinaba alrededor de cincuenta Comisiones permanentes (entre las que se encontraba la Gran Comisión), una ordinaria (Revisora de Credenciales), además de la Inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la de Presupuesto y Cuenta Pública, que no eran incluidas en el listado general y se les otorgaba un tratamiento especial en Artículos distintos.

No obstante el gran número de Comisiones, cada Cámara podía aumentar o disminuir el número de las mismas o, en su caso, subdividir las según se creyera conveniente o fuese necesario para el despacho de los asuntos; además de existir la facultad del Pleno de cada Cámara de acordar la creación de Comisiones especiales para el mejor despacho de los asuntos.

Este ordenamiento establecía diversos aspectos relacionados con la integración y funcionamiento de las Comisiones, tales como:

- Aquellas Comisiones que no estuviesen especialmente reglamentadas se compondrían de tres miembros propietarios y suplentes, quienes cubrirían las faltas temporales de los primeros.
- La obligación de los legisladores integrantes de una Comisión de

<sup>46</sup>Moreno Collado, Jorge. **Diálogo y Debate de Cultura Política** Núm. 9-10, julio-diciembre de 1999. “Teoría y práctica de la legislación parlamentaria en México. La nueva Ley Orgánica del Congreso”. Editada por el Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. México, 1999. Pág. 237.

abstenerse de votar y formar el dictamen que versara un asunto sobre el cual tuvieran un interés personal.

- La responsabilidad de los presidentes de las Comisiones sobre los expedientes que les fueran remitidos para su estudio.
- La prohibición de los integrantes de la Mesa Directiva para ser miembro de las Comisiones legislativas.
- El tiempo con que contaban las Comisiones para emitir dictamen, los elementos mínimos que debe contener el mismo, así como la obligación de que éste se estuviera firmado por la mitad más uno de los integrantes de la Comisión.
- La obligación de las Comisiones para seguir trabajando aún en los períodos de receso del Congreso.

La Ley Orgánica del Congreso de 1979<sup>47</sup> dio un giro a la regulación de las Comisiones. Las Cámaras coincidieron en establecer que contarían con el número de Comisiones que les fueran necesarias para el desempeño de sus funciones; que las reuniones de las mismas no serían públicas; además de la facultad de celebrar sesiones de información y audiencia para que, a invitación expresa, asistieran grupos de interés o personas que pudieran aportar elementos sobre el asunto a tratar. La forma de tomar decisiones de las Comisiones y los casos de voto de calidad del Presidente cuando ocurriese un empate, así como el voto particular en caso de disenso de la resolución mayoritaria, fueron también puntos coincidentes en la regulación de ambas Cámaras, con algunas peculiaridades en la Cámara de Diputados respecto de este último tema, debido a la existencia de mayor pluralidad en su integración.

El Título Segundo de la Ley, relativo a la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados, determinó que las Comisiones podrían ser, según sus funciones: de dictamen legislativo, de vigilancia, de investigación (que funcionaban conforme a lo dispuesto por el Artículo 93 constitucional) y jurisdiccionales (para atender lo relativo a las responsabilidades de los funcionarios públicos). Ahora bien, las dos primeras, por ser constituidas para toda la Legislatura con carácter definitivo, se denominaban “ordinarias”; mientras que las últimas, se distinguían por su carácter transitorio y objeto determinado.

En este orden de ideas, se regulan veintitrés Comisiones ordinarias,

<sup>47</sup> Diario Oficial de la Federación. Viernes 25 de mayo de 1979. Artículos 50 a 66 y 86 a 102.

veintidós de dictamen legislativo enlistadas, más la ordinaria de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, regulada en dispositivo independiente.

Algunas de las Comisiones ordinarias de dictamen legislativo tenían un tratamiento normativo adicional, en razón de la especificidad de su competencia; tal era el caso de la de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

Las Comisiones ordinarias se integraban por diecisiete miembros, procurando que se encontraran representados todos los grupos parlamentarios, pudiendo los diputados pertenecer a tres Comisiones de este tipo como máximo. La competencia de las Comisiones ordinarias sería la que, de conformidad con su denominación, se correspondiera con las ramas de la Administración Pública Federal.

La Cámara de Diputados innovó en cuanto a la creación de la figura de los Comités, concibiéndolos como órganos con los que se contaba para el funcionamiento administrativo, estableciendo como únicos Comités: los de Administración, Biblioteca y Asuntos Editoriales.

Finalmente, cabe destacar que en el caso de la Cámara de Diputados, la parte final del capítulo correspondiente a las Comisiones y Comités, se dedica a establecer que las normas relativas a sesiones, debates y votaciones, formarían parte del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, ordenamiento que nunca se expidió. Asimismo, se ordenaba la posibilidad de llevar a cabo la comprobación de quórum y las votaciones mediante sistema electrónico.

En el Senado, a diferencia de su Colegisladora, no se reguló comité alguno. Las tareas de carácter técnico-administrativo se encontraban atendidas por las Comisiones especiales de Administración, de Estudios Legislativos y de Biblioteca.

Es así que la regulación de la primera Ley Orgánica, relativa a la Cámara de Senadores, daba cuenta de dos tipos de Comisiones: ordinarias y especiales. Las primeras se integraban para toda la Legislatura y tenían a su cargo el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia, la cual correspondería a su denominación (enlistando cuarenta y seis Comisiones ordinarias). En tanto que las Comisiones especiales, se renovarían anualmente y sus funciones las determinaba la propia Ley.

Aunque se tenía claridad en el número y tipo de las Comisiones del Senado, la Ley daba cuenta también de un Artículo por el que se facultaba a la Cámara para aumentar, disminuir o bien, subdividir a sus Comisiones, según fuera conveniente para el despacho de los asuntos. Asimismo, las Comisiones de la Cámara de Senadores podían llevar a cabo reuniones de conferencia con las Comisiones de la Colegisladora, a fin de expedir el despacho de dichos asuntos.

La Gran Comisión en este ordenamiento no tuvo nada que ver con el tratamiento de las Comisiones en ninguna de las Cámaras del Congreso. Mientras que en la de Diputados se regulaba en una sección del capítulo dedicado a los grupos parlamentarios, en el Senado sus disposiciones formaban un capítulo independiente.

La Gran Comisión en este ordenamiento no tuvo nada que ver con el tratamiento de las Comisiones en ninguna de las Cámaras del Congreso. Mientras que en la de Diputados se regulaba en una sección del capítulo dedicado a los grupos parlamentarios, en el Senado sus disposiciones formaban un capítulo independiente. La reforma integral practicada a la Ley Orgánica en 1994<sup>48</sup> reordenó el régimen de las Comisiones en la Cámara de Diputados, ya que se integró a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política al listado de las mismas, considerándola de carácter ordinario. Es así que en este texto legal orgánico del Congreso se determina la siguiente clasificación de las Comisiones de la Cámara de Diputados: “Las Comisiones serán: 1. Régimen Interno y Concertación Política, 2. De Dictamen Legislativo. 3. De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. 4. De Investigación. 5. Jurisdiccionales, y 6. Especiales” (Art. 42).

Posteriormente, el ordenamiento hace referencia a las Comisiones ordinarias encabezadas por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, citada en una primera fracción del Artículo 43, a la que le sigue una lista de treinta y nueve Comisiones en la fracción II que, como se aprecia más adelante, corresponden a las de dictamen legislativo; la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, en la fracción III; y la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias en la fracción IV, para sumar un total de cuarenta y dos Comisiones. El siguiente Artículo (44) aclara cualquier posible duda sobre el dispositivo anterior, al determinar categóricamente que: “Las Comisiones de Régimen Interno y Concertación Política, de Dictamen Legislativo, de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una Legislatura; sus integrantes durarán en su cargo tres años. Para los efectos de esta Ley se denominarán ordinarias.”

En seguida, se abre un espacio para la regulación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, en tanto órgano de gobierno de la Cámara, para después determinar la característica de transitoriedad de las Comisiones especiales, de investigación y jurisdiccionales; asimismo, se establece la posibilidad de constituir Comisiones o Comités bicamerales para la atención de asuntos de interés común de las Cámaras del Congreso. En las reformas a la Ley Orgánica de 1994, también se registró un aumento

FALTA PIE DE PAGINA 48

en el número máximo de integrantes permitido para las Comisiones, ya que estos órganos de trabajo de la Cámara podrían constituirse hasta con treinta miembros propuestos, para aprobación del Pleno, por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. La integración de las Comisiones debía, por disposición legal, reflejar la pluralidad de la composición de la Cámara, pudiendo los diputados formar parte de un máximo de tres Comisiones legislativas.

Es de advertirse por otra parte, que se conservan las disposiciones relativas a la correspondencia entre la competencia de las Comisiones y su denominación derivada de las áreas de la Administración Pública Federal, así como las que se refieren a las funciones de análisis y dictamen de las iniciativas de ley y decreto, a cargo de las Comisiones de dictamen legislativo.

Resalta una norma importante para el trabajo de las Comisiones y de la Cámara en General, que establece la condición de proyectos que adquieren, para una nueva Legislatura, aquellos dictámenes producidos por las Comisiones que no hubiere conocido el pleno, así como las iniciativas sin dictaminar por la Legislatura anterior.

Al igual que en la primigenia Ley de 1979, Comisiones como la de Presupuesto, Vigilancia y Reglamentos, contaban con aspectos específicos que merecían alguna disposición independiente; se regulaba la no publicidad de las reuniones de Comisión, las cuestiones relativas a los votos particulares y la mayoría requerida en la toma de resoluciones, así como el voto de calidad del Presidente de la Comisión en caso de empate.

Las disposiciones relativas a los Comités fueron enriquecidas, destacando los siguientes aspectos:

- Se incrementó de tres a cuatro el número de los Comités de la Cámara de Diputados, estableciendo los siguientes: De Administración, de Biblioteca e Informática (se agregó el área de informática no contemplada anteriormente), de Asuntos Editoriales y del Instituto de Investigaciones legislativas.
- La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política sería la facultada para proponer al Pleno la integración de los Comités.
- Se detallaron las atribuciones y obligaciones del Comité de Administración.

Se mantuvo la disposición relativa a la regulación de la competencia del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados (debates, discusiones y votaciones) y a la posibilidad de comprobación de quórum y emisión de las votaciones a través de medios electrónicos.

La Cámara de Senadores redujo el número de sus Comisiones ordinarias de 46 a 26, convirtiendo en ordinarias a las anteriores especiales de Administración, de Biblioteca (a la cual se adicionó en su denominación y competencia las materias de informática y asuntos editoriales) y de Estudios Legislativos. Lo anterior, al tiempo de determinar como Comisiones especiales a la jurisdiccional (la cual se encontraba regulada también como ordinaria dentro del listado del Artículo 78) y a aquellas que se constituyeran por el Pleno con carácter transitorio.

El Senado conservó en esencia las disposiciones relativas al régimen de las Comisiones, abundando en lo que corresponde al funcionamiento de la de Estudios Legislativos y de la de Administración.

La Cámara de Senadores sigue el ejemplo de la Cámara de Diputados y regula la posibilidad de establecer Comisiones e incluso Comités bicamerales para la atención de asuntos de interés común; manteniendo a su vez, la relativa a las reuniones de conferencia con las Comisiones de la colegisladora para expeditar el despacho de los asuntos.

Uno de los aspectos más destacados de la vigente Ley Orgánica de 1999<sup>49</sup>, lo constituyó la reestructuración del sistema de Comisiones legislativas en ambas Cámaras.

En el caso de la Cámara de Diputados destacan las siguientes modificaciones e innovaciones:

- Se define a las Comisiones como los órganos constituidos por el Pleno que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales. (Art. 39)
- Enlista veintitrés Comisiones y regula cuatro de manera específica (Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, del Distrito Federal, de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y Jurisdiccional), para sumar un total de veintisiete Comisiones ordinarias, definiendo a éstas como aquellas que se mantienen de Legislatura a Legislatura.

Establece otros dos tipos de Comisiones: las de investigación que se conforman y establecen en atención al mandato constitucional del párrafo tercero del Artículo 93 de la Ley Fundamental, así como las especiales, constituidas por el Pleno para la atención de un asunto específico y cuyo acuerdo de creación determinará el objeto, número de integrantes y el plazo para realizar las tareas encomendadas,

<sup>49</sup> Diario Oficial de la Federación. Viernes 3 de septiembre de 1999. Artículos 39 a 46 y 84 a 105.



asimismo se establecen los requisitos para declarar su extinción.

- En la sección segunda del capítulo dedicado a las Comisiones y los Comités de la Cámara, se establecieron las reglas generales para la integración de las Comisiones ordinarias, entre las que destacan: la determinación del órgano que propone al Pleno (Junta de Coordinación Política); la obligación de observar los criterios de proporcionalidad y pluralidad en la integración; la prohibición para los diputados de pertenecer a más de dos Comisiones ordinarias (sin que para estos efectos se compute la pertenencia a las Comisiones Jurisdiccional y a las de investigación); la obligación de que la propuesta contenga los nombres de quienes fungirán como presidentes y secretarios (tomando en cuenta la proporcionalidad de la Cámara y los antecedentes y experiencia de los legisladores); la sustitución de integrantes en caso de separación de los diputados de su grupo parlamentario, así como la prohibición de los integrantes de la Mesa Directiva para formar parte de una Comisión legislativa.
- La sección denominada “Disposiciones complementarias” contiene algunas reglas para el trabajo de las Comisiones, tales como: la obligación de los integrantes de acudir puntualmente a las reuniones y sólo faltar por causa justificada; la sustitución de integrantes a solicitud del coordinador del grupo parlamentario al que pertenezcan; la dotación de espacios físicos suficientes para el desempeño de sus tareas; la posibilidad de las Comisiones de establecer subcomisiones o grupos de trabajo, la solicitud de información o documentación por parte de los presidentes de las Comisiones al Ejecutivo Federal; las reglas para las actividades dedicadas a la glosa del Informe Presidencial y a las comparecencias de funcionarios de la Administración Pública Federal; la obligación de todas las Comisiones ordinarias de dar opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (con base en los informes de fiscalización a que se refiere el numeral 1 del Artículo 79 constitucional). Además, se disponen las siguientes tareas fijas para las Comisiones: elaboración de su programa anual de trabajo, presentación de un informe semestral de actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; organización y mantenimiento de un archivo para ser entregado a la Legislatura siguiente; llevar a cabo, cuando menos, una sesión al mes; resolver los asuntos turnados por la Mesa Directiva, así como dictaminar y resolverlos de conformidad con los programas legislativos acordados por la Conferencia.

- Por lo que hace a los Comités, la nueva Ley comienza definiéndolos como los órganos que se constituyen por disposición del Pleno para auxiliar en las actividades de la Cámara y realizar tareas diferentes a las de las Comisiones. Son creados mediante acuerdo parlamentario del Pleno, en el cual queda establecida su duración.
- Se establece como único comité permanente de la Cámara el de Información, Gestoría y Quejas, desapareciendo los anteriores de Administración, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y del Instituto de Investigaciones Legislativas.

Aunque los textos de la Ley Orgánica relativos a las Comisiones legislativas de las Cámaras han procurado, en mayor o menor medida, incorporar una regulación respecto del trabajo de las mismas, lo cierto es que a la fecha es notable la carencia de un régimen propio para el funcionamiento de estos órganos torales en las labores parlamentaria y legislativa.

Mediante un acuerdo parlamentario<sup>50</sup> adoptado con anterioridad a la expedición de la Ley Orgánica del Congreso de 1999, la Cámara de Diputados dio normatividad específica a las actividades de las Comisiones, regulando aspectos tales como funciones de los presidentes y secretarios; contenido y procedimiento de emisión de las convocatorias para las reuniones, lineamientos para llevar a cabo las discusiones y votaciones de dictámenes; publicidad de las reuniones mediante el canal de televisión, entre otros. Sin embargo, la nueva Ley dejó para las disposiciones reglamentarias (que a la fecha no se han producido) la regulación de los aspectos detallados y específicos del trabajo de las Comisiones legislativas.

La Cámara de Senadores comenzó su regulación relativa a las Comisiones, clasificando y definiendo los tipos de éstas. Así, determinó que las Comisiones del Senado pueden ser:

- Ordinarias: Las que analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia. (Se enlistaron veintinueve Comisiones ordinarias).
- Jurisdiccional: La que interviene, en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos.

<sup>50</sup> Acuerdo Parlamentario relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria. 3 de diciembre de 1997.

- Investigación: Las que se crean en los términos del párrafo final del Artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Independiente a esta clasificación, la Ley asume otros dos tipos de Comisiones: las que se crean con carácter transitorio para resolver o desempeñar un encargo específico y las que se pueden crear con la participación de ambas Cámaras del Congreso, para atender asuntos de interés común. Además, la Cámara de Senadores no contempla a los Comités.

A diferencia de la Cámara de Diputados, el Senado de la República fue un poco más detallista en la regulación del funcionamiento de sus Comisiones, ya que atendió a la normatividad acumulada en las reformas hechas a la Ley y rescató, con las adecuaciones y actualizaciones pertinentes, elementos derivados de la práctica y del Reglamento de 1934. A pesar de ello, también refiere que las nuevas disposiciones reglamentarias se encargarían de normar la materia específicamente.

Finalmente por lo que respecta al Senado de la República, cabe destacar que a partir de la expedición de la primera Ley Orgánica en 1979 y hasta la fecha, la Cámara de Senadores incluye legalmente entre sus comisiones ordinarias a la denominada “Medalla Belisario Domínguez”, a fin de dar cumplimiento al decreto que crea dicha medalla, cuya entrega corresponde a esta Cámara legislativa.

En la actualidad, las Cámaras del Congreso también forman Comisiones bicamerales para la atención de asuntos de participación conjunta, como lo son la Comisión Bicameral del Canal del Congreso, la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas y la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA); las dos primeras encuentran su fundamento en la Ley Orgánica (numeral 1 del Artículo 132 y Artículo 134, numeral 3, respectivamente). El caso de la COCOPA es diferente; aunque tiene fundamento legal, éste no se encuentra en la Ley Orgánica del Congreso, sino en una legislación singular emitida con motivo del movimiento armado acaecido en Chiapas.<sup>51</sup>

El fundamento legal de las tres Comisiones bicamerales mencionadas les otorga automáticamente el carácter de permanentes.

El reajuste en la integración, así como el cambio de denominación de las nuevas Comisiones en la Cámara de Diputados y por lo tanto de competencias, merecieron que el decreto de expedición de la nueva Ley de 1999, incluyera un artículo tercero transitorio, en el que se precisaban puntos específicos como:

<sup>51</sup> Diario Oficial de la Federación. 11 de marzo de 1995. Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.

- Correspondencia de materias y competencias entre las Comisiones actuantes y las nuevas creadas por la Ley.
- Fechas para la integración de las nuevas Comisiones legislativas.
- Reglas de distribución de asuntos pendientes.
- Aspectos de los derechos contractuales del personal de las Comisiones.

La Cámara de Senadores, por el contrario, prefirió dar permanencia a las Comisiones existentes, hasta la conclusión del período constitucional de la Legislatura en la que fue aprobada la nueva Ley (LVII Legislatura).

Algunas de las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso de 1999, han sido modificadas mediante propuestas aprobadas y discutidas por ambas Cámaras en cuatro ocasiones al día de hoy;<sup>52</sup> tres de ellas para modificar el número o denominación de las Comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, tal y como lo demuestran los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de fechas 9 de octubre de 2000, 7 de diciembre de 2001 y 29 de septiembre de 2003. Resulta relevante que ambas reformas se realizaron al inicio de las dos Legislaturas posteriores a aquella que aprobó la nueva Ley y el objeto en ambos casos también fue aumentar el número de Comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados.

En la primera de las reformas que atañen a las Comisiones, la LVIII Legislatura de la “Cámara Baja”, heredera de las recientes disposiciones orgánicas, aumentó de veintitrés a treinta y seis sus Comisiones ordinarias, mediante las siguientes modificaciones y adiciones al numeral 2 del Artículo 39:

- A la denominada Comisión de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, se separó esta última materia para ser tratada por una Comisión independiente.
- Se crearon las Comisiones de Cultura y de Ciencia y Tecnología, materias que estaban integradas en la Comisión de Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología, la cual cambió su denominación para llamarse Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.
- La Comisión de Comunicaciones y Transportes se dividió en dos Comisiones independientes para cada una de las ramas. Asimismo, las Comisiones de Desarrollo Social y Vivienda, y la de Salud y Seguridad Pública, se dividieron en dos Comisiones.

<sup>52</sup> 31 de enero de 2005.

- Se creó la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, cambiando la denominación de la Comisión de Puntos Constitucionales y Sistema Federal por la de Comisión de Puntos Constitucionales.
- La materia de población dejó de formar parte de la original Comisión de Gobernación, Población y Seguridad Pública, para quedar ésta como Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, constituyéndose la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios.
- Se crearon las Comisiones de Juventud y Deporte, de Participación Ciudadana, de Radio Televisión y Cinematografía, así como de Recursos Hidráulicos.
- Se dio independencia a la materia de pesca, formando una Comisión para el Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La reforma a la Ley Orgánica en comento (octubre de 2000), también modificó el numeral 1 del Artículo 43 para permitir a los diputados pertenecer a un máximo de tres Comisiones ordinarias, en lugar de las dos que se determinaron en 1999, no computándose para estos efectos el ser integrante de Comisiones de investigación y de la Jurisdiccional.

La segunda reforma de la Ley (diciembre de 2001), se llevó a cabo también durante la LVIII Legislatura y consistió en el cambio de denominación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, para llamarse Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, adecuándose al nombre del órgano de fiscalización.

La LIX Legislatura, antes de constituir formalmente sus Comisiones legislativas, volvió a modificar el listado de las Comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados, mediante reforma al numeral 2 del Artículo 39 de la Ley Orgánica, a fin de introducir los siguientes cambios:

- Desapareció la Comisión de Comercio y Fomento Industrial para dar paso a la nueva de Economía.
- Se crea la Comisión de Desarrollo Metropolitano.
- La Comisión de Gobernación y Seguridad Pública se dividió en dos Comisiones independientes, una de Gobernación y otra de Seguridad Pública.

Mediante esta reforma también se adicionó un numeral 7 al Artículo 45, para regular que las Comisiones tomen sus decisiones por mayoría de votos, resolviendo los casos de empate, en los cuales la votación debe repetirse; estableciendo que si el mismo persiste, se repetiría la discusión y votación en reunión inmediata de la Comisión, si en ésta se diera la persistencia del empate, el asunto sería resuelto en definitiva por el Pleno. Se exceptuaron de esta disposición los dictámenes a cargo de las Comisiones o secciones relacionadas con los juicios políticos y las declaraciones de procedencia, los que sólo pueden ser del conocimiento del Pleno, si son resueltos por la mayoría.

Otro aspecto a destacar de la reforma es la creación del Comité de Administración como órgano de auxilio en el ejercicio de las funciones administrativas de la Junta de Coordinación Política, dotándolo de carácter permanente.

Independientemente de las disposiciones legales sobre los Comités permanentes, las LVIII y LIX Legislaturas en la Cámara de Diputados, con fundamento en el numeral 1 del Artículo 46 de la Ley Orgánica, han constituido Comités encargados de atender situaciones específicas, los cuales no se encuentran establecidos en el texto de la Ley, sirvan como ejemplos los Comités de los centros de estudios adscritos a la propia Cámara.

Por último, es conveniente señalar que la legislación orgánica vigente regula en el mismo capítulo destinado a las Comisiones y los Comités, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, a los llamados “grupos de amistad”, que son una especie de Comisiones de ambas clases de legisladores, cuya encomienda es la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostiene relaciones diplomáticas.

## **1.6. Juicio Político y Declaración de Procedencia**

En sus orígenes fueron atribuidos a los órganos legislativos funciones jurisdiccionales; esto es, el enjuiciamiento de los delitos cometidos por los integrantes de algún órgano de ejercicio del poder público, así como la exigencia de responsabilidad por determinados delitos cometidos por los parlamentarios o por los miembros del gobierno. En la actualidad, los sistemas parlamentarios han evitado que las Cámaras ostenten facultades juzgadoras de carácter penal sobre actos del Gobierno, transfiriéndolas a los órganos jurisdiccionales por considerarlos como los más idóneos para asumirlas.

En nuestro país, la función jurisdiccional que constitucionalmente ha sido conferida a las Cámaras y del Congreso en su conjunto, es aquella relativa a la responsabilidad de carácter político, a través de las instituciones parlamentarias denominadas juicio político y declaración de procedencia.

Es de destacarse que, aunque las referidas instituciones son facultades materialmente jurisdiccionales del Congreso, sus procedimientos no están incluidos dentro de los ordenamientos de regulación interna de éste y de sus Cámaras, sino que son normados por una ley especial en la materia.

La aparición de esta clase de función jurisdiccional en nuestra legislación data de 1824,<sup>53</sup> cuando fue expedida la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En ella se establecía que cualquiera de las dos Cámaras del Congreso podría instituirse como Gran Jurado para conocer de las acusaciones al Presidente de la República, los secretarios de despacho, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los gobernadores de los estados, siempre y cuando las conductas encuadraran en las hipótesis determinadas legalmente.

La Cámara ante la que se hiciera la acusación, se erigiría en Gran Jurado y declararí, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, si habría lugar a la formación de causa; en ese supuesto, el acusado era suspendido de su encargo y quedando a disposición del tribunal competente.

Desde este ordenamiento se señaló la inviolabilidad de los diputados y senadores por la manifestación de opiniones en el desempeño de su encargo, lo que se conoce como fuero constitucional.

La normatividad referente a la integración y funciones del Gran Jurado fue desarrollada por el Reglamento para el Congreso de 1824,<sup>54</sup> el cual fue el único ordenamiento que reguló el procedimiento que llevaría a cabo el Gran Jurado; posteriormente se trasladó esta clase de normatividad a un ordenamiento diferente.

Con la entrada en vigor de la Constitución centralista de 1836,<sup>55</sup> la función jurisdiccional del Congreso se reguló en los Artículos 47, 48, 49 y 50 de la Tercera Ley y 18 de la Segunda Ley Constitucional. Como innovación primordial se puede señalar la inclusión de los miembros del Supremo Poder Conservador como sujetos de Juicio Político.

<sup>53</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*. Décimosexta Edición. Constitución Política del 5 de octubre de 1824. Artículos 38 al 45. Editorial Porrúa. México. 1991. pág.168-178.

<sup>54</sup> *Enciclopedia Parlamentaria de México. Serie I. Historia y Desarrollo del Poder Legislativo*. Volumen I. Historia del Poder Legislativo. Tomo I. Historia sumaria del Poder Legislativo en México. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. 23 de diciembre de 1824. Artículos 140 a 165. Cámara de Diputados LVI Legislatura. Instituto de Investigaciones Legislativas. México. 1997. Pp. 575-596.

<sup>55</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. *Leyes Constitucionales de 1836*. Pág. 205-248.

En el ámbito del Reglamento del Congreso de 1824, fue expedido el “Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional”,<sup>56</sup> que regulaba puntualmente la organización, estructura, funcionamiento y procedimientos a desempeñar por el Gran Jurado. De conformidad con este Reglamento, la Gran Comisión de cada una de las Cámaras era la encargada de nombrar al Gran Jurado, que se integraba por doce individuos en la de Diputados y ocho en la de Senadores; la aprobación de los integrantes se realizaba el día siguiente al de la apertura de las primeras sesiones de cada bienio constitucional.

Con la expedición de la Constitución de 1857,<sup>57</sup> se creó un Título Cuarto de la Ley Fundamental, denominado “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”; cabe destacar que para esta Constitución se retomó el régimen federal y se suprimió al Senado como parte del Poder Legislativo, recayendo éste en una sola asamblea. En razón de lo anterior, en los casos de delitos oficiales, conocían el Congreso como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia.

Bajo el régimen parlamentario que establecía esta nueva Constitución, se pretendió realizar un proyecto de reforma general al Reglamento de 1824, pero al no concretarse dicho proyecto, el Reglamento del Congreso continuó vigente y para regular el título constitucional relativo a las responsabilidades de los funcionarios públicos fue expedida la “Ley del Congreso General Sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación”. En realidad, este ordenamiento no determinaba ningún procedimiento del Gran Jurado, sólo especificaba los tipos de delitos o faltas, el caso de concurrencia de delitos comunes con oficiales, así como los diversos tipos de sanciones.

Para el año de 1874 fue restaurado el Senado, motivo por el cual se reformó la Constitución el 13 de noviembre de 1874, en todo lo concerniente a los procedimientos de responsabilidad. Con un sistema bicameral, en el año de 1896 se expidió la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 106 de la Constitución Federal.<sup>58</sup> A partir de la expedición de este ordenamiento, se suprimió del régimen legal del Congreso de la Unión todo lo relacionado al proceso del juicio político y de la declaración de procedencia, dejando sólo a la legislación interna del Congreso lo relativo a las normas de integración de órganos competentes y las reglas de discusión en los mismos.

Dentro del entonces reciente Reglamento del Congreso de 1898<sup>59</sup> no se observa capítulo alguno dedicado a regular al Gran Jurado, únicamente se determina su existencia como una Comisión ordinaria, la obligación de las

FALTA PIE DE PAGINA 56

<sup>57</sup>TENA RAMÍREZ, Op. Cit. Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857. Art. 103 al 108. Pp. 615-1619, 624-625.

<sup>58</sup>Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 106 de la Constitución Federal. Dublán y Lozano. Junio 5 y 6 de 1896. Pp. 267-275.

<sup>59</sup>Enciclopedia Parlamentaria de México. Op. Cit. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de diciembre de 1987. Pp. 623-644.



Cámaras de celebrar sesión secreta para las acusaciones que se hicieren en contra de los miembros de las propias Cámaras, del Presidente de la República, de los secretarios del despacho, de los gobernadores de los estados o los ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como la facultad de la Gran Comisión para presentar la lista de los insaculados para integrar el Gran Jurado.

Con la expedición de la Constitución de 1917<sup>60</sup> se retomó la responsabilidad de los funcionarios públicos dentro del Título Cuarto, regulándose en los Artículos 108 al 114. El contenido del Título se basa mayoritariamente en lo establecido por su antecesora Constitución de 1857. El texto constitucional determinó la obligación del Congreso de la Unión de expedir una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales.

La primera modificación del Título Cuarto constitucional realizada en 1928,<sup>61</sup> mediante la cual se añadió un último párrafo al Artículo 111, facultaba al Presidente de la República para solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de los magistrados y jueces federales, del Distrito Federal y de los entonces territorios federales. Para tal caso, se debía declarar justificada la petición por mayoría absoluta de votos en ambas Cámaras, siendo la sanción para el funcionario la privación de su puesto, quedando a salvo cualquier derecho para reclamar la responsabilidad legal en que hubiere incurrido.

El 20 de marzo de 1934 fue expedido el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>62</sup> sin que las materias relativas al procedimiento de Juicio Político y la Declaración de Procedencia se contemplaran dentro de la regulación de ese nuevo ordenamiento. Las disposiciones relativas solamente hacían referencia a la integración de órganos competentes, a la vigencia del trabajo de los mismos durante los recesos del Congreso y al carácter secreto de las sesiones de acusación. Cabe señalar que este Reglamento expresamente determinaba que los miembros de la Cámara no podían acudir a las sesiones de las Secciones del Gran Jurado para exponer libremente su parecer.

Con el objeto de dar cumplimiento al mandato de expedir una ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, el 21 de febrero de 1940 se expidió la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados”,<sup>63</sup> que preveía en su Título Tercero el procedimiento respecto

<sup>60</sup>Tena Ramírez, Op. Cit. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero de 1917. Pp. 865-867.

<sup>61</sup>México a través de las Constituciones 20 de Agosto de 1928. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. México. 2003.

<sup>62</sup>Enciclopedia Parlamentaria de México. Op. Cit. Pp. 678-709

<sup>63</sup>Diario Oficial de la Federación. 21 de febrero de 1940.

de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la Federación y de los estados, considerando dentro de ellos al Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Estado, los jefes de departamento autónomo, el Procurador General de la República, los gobernadores y diputados a las Legislaturas de los Estados.

Para el año de 1979 se expidió la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos<sup>64</sup> y por primera vez se reconoció expresamente en la normatividad interna del Congreso, su facultad jurisdiccional al determinar en el Artículo 50 de esa nueva ley, la existencia de Comisiones Jurisdiccionales, definiéndolas como aquellas que se integraban para desahogar los procedimientos relativos a las responsabilidades de los funcionarios públicos.

En el marco de una reforma administrativa para transparentar la función pública suscitada en 1980,<sup>65</sup> se derogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y de Territorios Federales de 1940, para dar paso a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal. “Esta reforma puntualiza la responsabilidad de los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República por los delitos comunes, los delitos oficiales y las faltas u omisiones que cometieren en su encargo o en ejercicio del mismo.”<sup>66</sup>

El Presidente de la República continuó con el régimen de excepción, bajo la sola posibilidad de ser juzgado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Se precisaron los funcionarios que cuentan con fuero constitucional, señalando que recibía tal nombre, debido a que quien lo poseía tenía inmunidad respecto de la jurisdicción penal durante el tiempo de su encargo. Asimismo, se anexa a la lista de delitos oficiales, los actos u omisiones que redundaran en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y del buen despacho, siempre que no tuviesen carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los definiera como delitos comunes y se incorporó la causal correspondiente a las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales. También se especificó que la expresión de las ideas no era conducta delictiva, conservando la distinción entre delito y falta oficial.

En 1982 surgió una de las reformas de mayor trascendencia en lo que se refiere al Título Cuarto de la Constitución, ya que se modificó íntegramente el texto original de 1917 con el objeto de crear un sistema

<sup>64</sup> *Diario Oficial de la Federación*. 25 de mayo de 1979.

<sup>65</sup> *Diario Oficial de la Federación*. 4 de enero de 1980.

<sup>66</sup> *Diario Oficial de la Federación*. Cámara de Diputados. 15 de noviembre de 1979.

integral de responsabilidades de los servidores públicos. Además del Título Cuarto constitucional, fueron propuestas reformas al Código Penal, el Código Civil, la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Respecto de las reformas de referencia, se ha comentado que “...denotan mejor técnica jurídica en su redacción y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, si bien no afectaron la esencia del sistema anterior – que, con ciertas salvedades (especialmente, por alguna confusión que propiciaba), era satisfactorio.”<sup>67</sup>

Algunos aspectos significativos de la reforma constitucional<sup>68</sup>, cuyo texto se encuentra vigente en la actualidad, radican en lo siguiente:

- Nueva denominación del título correspondiente, que pasa de “Las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos,” a “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”.
- Determinación del concepto de servidores públicos, estableciendo que son sujetos de responsabilidad: los representantes de elección popular, los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios, empleados y, en general, toda persona que desempeñe un cargo o Comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.
- Sustitución del término “Gran Jurado” por el de “Jurado de Acusación” y el “Jurado de Sentencia”, en la Cámara de Diputados y en la de Senadores respectivamente, determinando que las resoluciones de las mismas eran inatacables.
- En el ámbito de los Estados de la República se determina que las constituciones de los estados deberían precisar el carácter de servidores públicos, incluyendo como sujetos responsables a los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, adicionando la responsabilidad por el manejo indebido de fondos y recursos federales, al tiempo de otorgar carácter declarativo a las resoluciones que emitiera el Congreso de la Unión o la Cámara de Diputados en relación con servidores públicos estatales, con el objeto de que las Legislaturas locales procedieran conforme a derecho correspondiera, según sus propias atribuciones.

<sup>67</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús. Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Comentario al Artículo 108. Tomo X, pag. 688.

<sup>68</sup> Diario Oficial de la Federación. 28 de diciembre de 1982.

- Se faculta al Congreso de la Unión y a las Legislaturas locales a expedir leyes de responsabilidades de servidores públicos y demás normas conducentes para sancionar a quien incurra en responsabilidad; dichas leyes deben salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones, así como que las sanciones a imponer podrían consistir en la suspensión, destitución, inhabilitación y/o penalidades económicas.
- Desaparece la distinción entre delitos, faltas u omisiones, sustituyéndolos por la generalidad que deriva de la responsabilidad por los actos u omisiones en que se incurra en el desempeño de funciones públicas. Se especifica que la responsabilidad podría ser: penal, civil, administrativa y política, determinando la autonomía del procedimiento para la aplicación de sanciones, esto significa que el servidor público podría ser sujeto de varias responsabilidades.
- Se regula la declaración de procedencia determinando que no tiene naturaleza jurisdiccional. La Cámara de Diputados será la que realice dicho procedimiento, con excepción del caso de acusación al Presidente de la República, la cual deberá llevarse a cabo ante la Cámara de Diputados, pero sentenciarse por el Senado y sólo por la probable Comisión de los delitos señalados constitucionalmente.
- En relación con el fuero constitucional, se determina que su función será preservar políticamente el buen despacho de los intereses públicos fundamentales, desechando toda posibilidad de que se convirtiera en una inmunidad para los servidores públicos.

La consecuente reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,<sup>69</sup> siguiendo la pauta marcada por la reforma constitucional, determinó los procedimientos de responsabilidad política, administrativa, civil y penal, remitiendo, por lo que hace a las dos últimas, a la legislación correspondiente.

En materia de juicio político cabe destacar las siguientes modificaciones que se encuentran vigentes:

- Se determina como perjuicio a los intereses públicos, las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la

<sup>69</sup> Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1982.

Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

- Señala a la Cámara de Diputados como Jurado de Acusación y al Senado como Jurado de Sentencia.
- Establece en cada una de las Cámaras la constitución de Comisiones, sin especificar el nombre, para sustanciar los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, bajo los términos de la Ley Orgánica del Congreso. Cuatro de los miembros de esas Comisiones conformarían la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la Sección de Enjuiciamiento en el Senado.

En cuanto al procedimiento, se determinaron reglas de notificación, la posibilidad de solicitud de copias o información a autoridades competentes, los casos de excusas por parte de los miembros de las Cámaras o de las Secciones, las medidas de apercibimiento, así como la determinación de la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales y Código Penal, en todo lo no previsto por la propia Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que hace a las discusiones y votaciones al interior de los órganos camarales que actuasen en el procedimiento, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General debían disponer lo conducente; sin embargo, la ley de responsabilidades determinaba que, en todo caso, las votaciones serían nominales para formular, aprobar o reprobar las conclusiones o dictámenes de las Secciones y para resolver incidental o definitivamente el procedimiento.

Diez años después de la reforma integral a las responsabilidades de los servidores públicos, los Presidentes de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, propusieron una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que versaba fundamentalmente sobre el procedimiento del Juicio Político y se concretó el 21 de julio de 1992.<sup>70</sup> La más importante innovación de la reforma mencionada, fue la creación de una SubComisión de Examen Previo, integrada por cinco miembros de la Comisión de Justicia, cinco de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, más sus respectivos presidentes y un secretario por cada una de ellas; su competencia fue exclusivamente examinar la procedencia del juicio político, con anterioridad a la Sección Instructora, según la determinación expresa de la Ley.

El caso de la competencia de esta SubComisión de Examen Previo fue muy discutido durante la vigencia de estas nuevas disposiciones, ya que aunque

<sup>70</sup>Diario Oficial de la Federación. 21 de julio de 1992.

la Ley era precisa al determinar que este órgano actuaría en lo relativo al procedimiento de Juicio Político, el no determinarse un procedimiento específico para el caso de la Declaración de Procedencia, sino aplicar en lo procedente lo establecido para el primero, hizo que durante el ejercicio de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, la SubComisión de Examen Previo conociera de ambos casos (Juicio Político y Declaración de Procedencia).

El 20 de julio de 1994 fue modificada la Ley Orgánica del Congreso, para crear un nuevo órgano de gobierno, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que tenía entre sus facultades la de nombrar a los integrantes de las Comisiones y los Comités, por lo que intervenía en la integración de aquellas necesarias para sustanciar los procedimientos relativos a las responsabilidades de los servidores públicos. La Ley Federal de Responsabilidades no reflejó la modificación aludida.

En el ámbito de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994,<sup>71</sup> referente a la seguridad pública, procuración y administración de justicia, se creó el Consejo de la Judicatura Federal y, por lo tanto, se incluyó a sus integrantes entre los sujetos de responsabilidad política, adicionando los Artículos 108, 110 y 111 de la Ley Fundamental. Estas reformas repercutieron en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la primera en mayo de 1995,<sup>72</sup> en donde se suprimió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como sujeto de responsabilidad en el servicio público; y, la segunda en diciembre<sup>73</sup> del mismo año, en la que se incorporaba a los consejeros de la Judicatura como sujetos de responsabilidad.

Caso similar al anterior sucedió en la reforma electoral de 1996,<sup>74</sup> en donde se modificó el Artículo 108 para incluir a los servidores del Instituto Federal Electoral como sujetos de responsabilidad de Juicio Político y Declaración de Procedencia, así como a los magistrados del Tribunal Electoral. De igual forma, al adquirir los representantes de la Asamblea del Distrito Federal la calidad de diputados y el titular del Ejecutivo de esta entidad el cargo de Jefe de Gobierno, se hicieron las modificaciones relativas en la Ley de Responsabilidades.<sup>75</sup>

En el ámbito del gobierno interior de la Cámara de Diputados, son de destacarse los siguientes acontecimientos:

<sup>71</sup>Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1994.

<sup>72</sup>Diario Oficial de la Federación. 26 de mayo de 1995.

<sup>73</sup>Diario Oficial de la Federación. 12 de diciembre de 1995.

<sup>74</sup>Diario Oficial de la Federación. 22 de agosto de 1996.

<sup>75</sup>Diario Oficial de la Federación. 4 de diciembre de 1997.

- La reforma a la Ley Orgánica del Congreso efectuada en el año de 1994, instauró formalmente el órgano de gobierno llamado “Comisión de Régimen Interno y Concertación Política”, el cual asumió funciones de la Gran Comisión, entre las cuales destacó la propuesta al Pleno de la integración de Comisiones y Comités; por lo tanto, impactó en los mecanismos para conformar a los órganos encargados de los procedimientos jurisdiccionales a cargo de la Cámara.
- En razón de la conformación política de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, resultó imposible integrar a la Gran Comisión.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos no fue actualizada respecto de los dos acontecimientos anteriores, por lo cual, la Comisión de Régimen Interno de la propia LVII Legislatura de la Cámara de Diputados se vió en la necesidad de expedir un acuerdo parlamentario para regular a la Comisión Jurisdiccional y a la Sección Instructora<sup>76</sup>. El Acuerdo dispuso que sería complementario de las disposiciones legales aplicables (Ley Orgánica del Congreso, Reglamento Interior del Congreso y Ley Federal de Responsabilidades), para sustanciar los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos que fueran competencia de la Cámara de Diputados, confiriendo a la Comisión Jurisdiccional las siguientes facultades:

- a) Conocer y dirimir las controversias que surgieran en la Sección Instructora.
- b) Recabar informes periódicos de la actuación de la Sección Instructora.

Las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, realizadas en 1999, que dieron lugar al cuerpo normativo que se conoció como Nueva Ley Orgánica y que se encuentra vigente a la fecha,<sup>77</sup> al igual que las anteriores modificaciones, no desarrolla a profundidad los procedimientos jurisdiccionales a cargo del Congreso y de sus Cámaras. Relacionadas con el tema de responsabilidades de los servidores públicos, podemos destacar las siguientes innovaciones en el ordenamiento de organización y funcionamiento del Congreso de la Unión:

- La Oficialía Mayor es sustituida, en la Cámara de Diputados por la Secretaría General y en la de Senadores, por la Secretaría de General de Servicios Parlamentarios y la Secretaría General de Servicios Administrativos. Lo anterior repercute en el hecho de que las solicitudes de Juicio Político y de Declaración de Procedencia, debían presentarse

<sup>76</sup> Diario Oficial de la Federación. 12 de mayo de 1998.

<sup>77</sup> Diario Oficial de la Federación. 3 de septiembre 1999.

y ratificarse por disposición legal ante la anterior Oficialía Mayor. Sin embargo, la Ley que fija el procedimiento de desahogo de estas materias no sufrió adecuación al respecto.

- Se modificó la denominación y competencia de varias Comisiones legislativas, entre ellas la de Gobernación y Puntos Constitucionales, que se convirtió en dos Comisiones, una de Gobernación y otra distinta de Puntos Constitucionales, lo cual influyó en las disposiciones relativas a la integración de la SubComisión de Examen Previo, ya que la ley de responsabilidades nunca se adecuó a fin de determinar con claridad a cuál de las dos Comisiones correspondería la competencia para integrar la SubComisión de Examen Previo, órgano de substanciación del procedimiento de Juicio Político.
- Se estableció la determinación en cada una de las Cámaras, para la forma de integración de la Sección Instructora:

a) *En Cámara de Diputados*,<sup>78</sup> la Comisión Jurisdiccional se integra por un mínimo de 12 y un máximo de 16 diputados, de entre ellos se designará a quienes habrán de conformar la Sección Instructora, encargada de las funciones a que se refiere la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.

b) *En la Cámara de Senadores*<sup>79</sup>, la Comisión Jurisdiccional podrá integrarse con un mínimo de 8 y un máximo de 12 senadores, para que de entre ellos se designe a los que formarán la Sección de Enjuiciamiento, haciendo hincapié en que en dicha sección deberían estar representados los Grupos Parlamentarios.

De las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Congreso, parece desprenderse que la Comisión Jurisdiccional en cada una de las Cámaras no tiene otra función que no sea la de proveer de integrantes a las secciones Instructora y de Enjuiciamiento.

Al inicio de la Legislatura LVIII y con la intención de realizar una actualización de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para ponerla al corriente con los cambios efectuados al

<sup>78</sup> *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 40 numeral 5. Cámara de Diputados, LIX Legislatura. Septiembre de 2004.

<sup>79</sup> *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 101. Cámara de Diputados, LIX Legislatura. Septiembre de 2004.



ordenamiento orgánico del Congreso, un grupo de diputados del Partido Acción Nacional impulsaron una iniciativa de reformas,<sup>80</sup> misma que encontró eco en el Pleno de la Cámara, quien la aprobó el 26 de diciembre del año 2000, remitiendo la minuta correspondiente al Senado de la República para los efectos constitucionales del proceso legislativo.

La Cámara de Senadores realizó varias observaciones al proyecto aprobado por su Colegisladora, entre las que destacó la advertencia general de que la ley en comento requería de una revisión integral no sólo en la forma, sino en el fondo de las disposiciones, para dar claridad y precisión a la reglamentación relativa a los procedimientos de Juicio Político y Declaración de Procedencia. Asimismo, existía desacuerdo en la competencia que, según argumentos de los diputados, correspondía a la Comisión de Gobernación para integrar la SubComisión de Examen Previo.

La Cámara de Diputados no acepta las observaciones del Senado e insistió afirmando el proyecto aprobado inicialmente y lo envió nuevamente a los senadores el último día del segundo período de sesiones del segundo año de ejercicio de la LVIII Legislatura, sin que a la fecha se registre actuación adicional a las referidas.

Para abril de 2001, diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentaron una iniciativa<sup>81</sup> para erradicar la corrupción e impunidad, que se destacaba por la propuesta de distinguir la corrupción política de la administrativa y, por lo tanto, consideraba que las materias de responsabilidades administrativas y de responsabilidades políticas de los servidores públicos debían regularse por ordenamientos distintos.

Resultado de lo anterior fue la aprobación de una Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,<sup>82</sup> cuyo Artículo Segundo Transitorio determinó la derogación de los títulos de la Ley Federal de Responsabilidades referentes a la materia de responsabilidades administrativas. A partir de esta separación y para efectos del Juicio Político y de la Declaración de Procedencia, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos continúa siendo aplicable, aún con deficiencias, imprecisiones y lagunas en los procedimientos, así como obsolescencias evidentes. Solamente ha sido reformada a fin de incorporar a nuestro sistema jurídico, mecanismos y elementos para instaurar una cultura de la no discriminación y de respeto a la pluralidad y a la diversidad de la sociedad mexicana; asimismo, dicha reforma incluyó el cambio en la referencia a la Oficialía Mayor, por la de Secretaría General de la Cámara de Diputados.<sup>83</sup>

<sup>80</sup>Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 12 de septiembre de 2000.

<sup>81</sup>Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 5 de abril del 2001.

<sup>82</sup>Diario Oficial de la Federación. 13 de marzo del 2002.

<sup>83</sup>Diario Oficial de la Federación. 13 de junio del 2003.

El 29 de septiembre de 2003 se reformó la Ley Orgánica del Congreso para disponer que los proyectos de dictamen de la Sección Instructora y los de las Comisiones encargadas de resolver asuntos relacionados con imputación o fincamiento de responsabilidades, así como de Juicio Político y Declaración de Procedencia; sólo podría pasar a discusión en el Pleno, si hubiesen sido votadas por la mayoría de los integrantes respectivos.

### 1.7. Fiscalización Superior de la Federación

La Cámara de Diputados, como representante de la Nación, es actor fundamental en el control del gasto público que ejercen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gastos que realiza el Poder Judicial y de la revisión de su propio ejercicio fiscal.

La fracción IV, párrafo cuarto, del Artículo 74 constitucional, señala que "...la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas." De igual forma, el párrafo quinto establece que "...para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación", antes Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

"El Ejercicio de la función pública de fiscalización o control lleva la vigilancia, verificación, comprobación y evaluación de las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado, habida cuenta que tiene por propósito determinar si actuaron con apego a la normatividad jurídica vigente."<sup>84</sup>

El primer antecedente con el que se cuenta en nuestro país, data del año 1605, con el Tribunal de Cuentas de América, que estableció una de sus sedes en la Ciudad de México. Sus principales funciones fueron la toma de cuentas a los oficiales y al contador de tributos, controlar la jurisdicción de los comisarios, conocer de los delitos de fraude y contrabando, de conformidad con los procedimientos que aplicaba la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla, así como elaborar una memoria relativa a la Cuenta General.<sup>85</sup>

En las Ordenanzas de Intendencias de 1786, el Tribunal refrendó sus atribuciones sobre control de ingresos, inspección de las cuentas tomadas, fenecidas y aprobadas por los oficiales reales y tesoreros, y mantuvo la facultad

<sup>84</sup>Fernández Ruiz, Jorge. *Poder Legislativo*. UNAM- Editorial Porrúa. México. 2003. Pág. 328.

Solares Mediola, Manuel. *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica*.

<sup>85</sup>Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994. Pág. 88.

de ejercer justicia de los delitos contra la Real Hacienda.<sup>86</sup> Se advertía la obligación de los servidores públicos de realizar una declaración patrimonial.

El Tribunal de Cuentas se mantuvo en funciones durante tres siglos hasta la expedición de la Constitución de 1824,<sup>87</sup> que preveía como facultad exclusiva del Congreso General la de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

Con el objeto de reglamentar el Artículo 50 de esta Constitución, fue expedida la “Ley de Arreglo a la Administración de Hacienda”, el 16 de noviembre de 1824, que suprimió el Tribunal Mayor de Cuentas y creó la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano dependiente de la Cámara de Diputados, cuyo objetivo sería investigar, practicar y vigilar la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el titular del Departamento de Hacienda y el de Crédito Público.<sup>88</sup>

Para el desarrollo de sus trabajos la Contaduría se dividió en dos secciones: de Hacienda y de Crédito Público, cada sección a cargo de un Contador Mayor. Los contadores debían analizar las cuentas públicas y hacer las observaciones o reparos a la recaudación, distribución o inversión de las rentas nacionales, así como glosar los cortes de caja de las oficinas de Hacienda y expedir el finiquito de la cuenta de la tesorería.

Con la expedición de la Ley del 8 de mayo de 1826 se precisó el contenido que debía tener la Memoria de Hacienda (eran las cuentas que el Secretario del ramo enviaba cada año al Congreso), y las reglas especiales sobre la manera de formar la cuenta del erario. Se precisaron las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda y se dispuso que este órgano, para la glosa y revisión de cuentas, comunicaría a los inmediatamente responsables, los reparos y resultados que ocurrieran en el examen.

Con la entrada en vigor de la Constitución Centralista de 1836, la Tercera Ley facultó al Congreso para examinar y aprobar cada año la Cuenta General de Inversión de Caudales y para nombrar a los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Fue creada la Comisión Inspectorá de la Cámara de Diputados, cuya función consistía en vigilar el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda, señalando que una ley secundaria sería la que detallara el modo y los términos en que la Comisión Inspectorá desempeñaría su encargo. Este fue el primer antecedente que tuvo la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

## FALTA PIE DE PAGINA 86

<sup>87</sup> *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. 4 de octubre de 1824. Artículo 50 fracción VIII.

<sup>88</sup> Guerrero Pozas, Gregorio. “La rendición de cuentas y el nuevo Organismo Superior de Fiscalización”. *Revisa Crónica Legislativa*. LVII Legislatura. Cámara de Diputados No. 11. 3ª época. 1 de octubre al 31 de diciembre de 1999. Pág. 36-40.

El 14 de marzo de 1838,<sup>89</sup> se creó el Tribunal de Revisión de Cuentas, incorporando a la Contaduría Mayor a su estructura y estaría a cargo de la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Comisión Inspectoradora.

Se determinó que debía expedirse un reglamento, realizado en conjunto por los contadores mayores y la Comisión inspectora, que metodizaría las disposiciones de la ley. Fue hasta el 12 de marzo de 1840 cuando se publicó el Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor.

En el período que va de 1846 a 1874 hubo una gran inestabilidad en cuanto a la operación de la Contaduría Mayor. Para el 2 de septiembre de 1846 se restablecieron las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, por lo tanto, se extinguió el Tribunal de Revisión de Cuentas, cuya figura se retomó el 26 de noviembre de 1853 por Antonio López de Santa Anna, abrogándose nuevamente en 1855.

Al expedirse la Constitución de 1857 fue restituida la Contaduría Mayor de Hacienda, sujetándola a la jurisdicción y autoridad del Congreso, con la facultad de nombrar y remover libremente a los empleados del órgano.

El 29 de mayo de 1896 fue expedido el Decreto del Congreso que organizaba la Contaduría Mayor. En él se estableció que la Contaduría Mayor dependería de la Cámara de Diputados, bajo la vigilancia de la Comisión Inspectoradora.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1898 determinaba la participación de dos Comisiones dentro del proceso de revisión de la Cuenta Pública: la de Presupuesto y Cuentas y la Comisión Inspectoradora de la Contaduría Mayor.<sup>90</sup>

En 1904 se expidió una nueva Ley de la Contaduría, que otorgaba la Cámara de Diputados la autoridad exclusiva sobre la Contaduría Mayor de Hacienda y reiteró que la Comisión Inspectoradora, sería el enlace de la Contaduría Mayor con la Cámara.

Con la Constitución de 1917 se ratificó que correspondía al Poder Legislativo la revisión de la Cuenta Pública, ésta debía presentarse por el Ejecutivo ante la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. Se mantuvo la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para vigilar la actuación del órgano técnico de revisión (Contaduría Mayor), por medio de una Comisión, así como nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.

En 1934 se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señaló en su Artículo 69: “La Comisión Inspectoradora de la Contaduría Mayor de Hacienda

<sup>89</sup> Dublan y Lozano. Compilación. Marzo 5 y 14 de 1838. Pág. 465.

<sup>90</sup> Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 20 de diciembre de 1897.

se renovará cada año, y será electa en la primera sesión de cada periodo ordinario, estando sujeta en sus atribuciones al Reglamento respectivo y a los acuerdos que para tal efecto dicte la Cámara de Diputados.”

En 1936 se expidió una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, que obligaba al Ejecutivo a presentar la Cuenta Pública al Congreso de la Unión, y a la Contaduría a seguir el procedimiento previsto por la fracción XXVIII del Artículo 73 constitucional, con facultades de revisión y glosa, de fiscalización y de finiquito.

El 16 de octubre de 1937 se reformó el Artículo 69 del Reglamento del Congreso para determinar que la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados debía renovarse mensualmente. Dicha reforma sólo estuvo vigente quince días, al derogarse el 1º de noviembre del mismo año, quedando el Artículo en sus términos originales.

El 6 de diciembre de 1977 fueron reformados los Artículos 65 y 74 constitucionales, las facultades conferidas en el Artículo 65 respecto de la revisión de la Cuenta Pública, así como de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, formaron la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución, catalogándose como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Se determinó legalmente que la revisión de la Cuenta Pública tendría por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustaba a los criterios señalados en el Presupuesto, así como verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; determinar las responsabilidades derivadas de discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas o la no justificación en los gastos hechos; asimismo, se autorizó la ampliación del plazo para la presentación de la Cuenta Pública, siempre y cuando mediara solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada, a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de despacho correspondiente a informar de las razones que lo motivaren.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados de 1936 fue abrogada por la expedición de un nuevo ordenamiento el 29 de diciembre de 1978. Esta nueva ley surgió como mecanismo para aminorar la corrupción en México; fue por ello que los legisladores pretendían ampliar facultades y atribuciones de la Contaduría, otorgándole el derecho y la obligación al Contador de fincar responsabilidades civiles, penales y administrativas a funcionarios o empleados públicos transgresores de la ley, o a personas físicas o morales que se hubiesen coludido con ellos en la Comisión de delitos patrimoniales en contra de la Hacienda Pública Federal y del Distrito Federal.<sup>91</sup>

<sup>91</sup>Diario de los Debates. H. Cámara de Diputados. 26 de septiembre de 1978.

El ordenamiento se integraba por tres partes: la orgánica, que definía y conformaba a las unidades que tenían injerencia en el examen y revisión de la Cuenta Pública; la funcional, que definía a la Cuenta Pública y establecía la operación, los medios y los elementos de los que se valía el órgano técnico para ejecutar sus atribuciones; y la relativa a las responsabilidades y prescripción de las mismas.

“Cabe destacar que en análisis legislativo de 1978, se discutió por iniciativa de la diputación del Estado de Tabasco, la posibilidad de sustituir el nombre de Contaduría Mayor de Hacienda por el de Contraloría General de los Estados Unidos Mexicanos o por el de Auditoría General del Poder Legislativo, en razón de que la palabra “Contaduría” sugiere la idea de contabilidad, en tanto que el término “Auditoría” alude al examen y revisión estrictos de la recaudación de los ingresos y del ejercicio de los egresos, así como el establecimiento de juicios y criterios para determinar su origen y aplicación, conocer su empleo eficiente y verificar si se satisfacen necesidades en el cumplimiento de los programas correspondientes.”<sup>92</sup>

El desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda permaneció bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la propia Cámara de Diputados. Al frente de la Contaduría, como autoridad ejecutiva, se encontraba un Contador Mayor designado por el Pleno de la Cámara, de la terna propuesta por la Comisión de Vigilancia; el funcionario duraba en su cargo ocho años y era auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor.

Con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos expedida en 1979, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda se constituyó con carácter de Comisión ordinaria, especificando que ejercería sus funciones de conformidad con la Ley Orgánica de la propia Contaduría. Desde entonces a la fecha, la regulación interna de este órgano se ha dado mediante la expedición de diversos ordenamientos y reformas constitucionales y legales:

- Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1980 y expedido por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, conforme a las facultades conferidas por los Artículos 10, fracción VIII y Tercero Transitorio de la Ley Orgánica de la Contaduría.
- El 17 de marzo de 1987 se reformó el Artículo 74 constitucional con el objeto

<sup>92</sup>Guerrero Pozas, Gregorio. Op. Cit. Pág. 37.

de determinar que la Cuenta Pública del año anterior debía ser presentada ante la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días del mes de junio, quitando esta facultad a la Comisión Permanente del Congreso.

- El 5 de agosto de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, que abrogó el Reglamento del 14 de mayo de 1980.

En el año de 1995, el Ejecutivo Federal presentó al Congreso una iniciativa de reformas a los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad consistía en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental. La propuesta se enfocaba principalmente a "...revisar y reorganizar el sistema de control y evaluación de la gestión administrativa del Gobierno Federal, mediante la creación de una auditoría superior de la Federación, como órgano de la Cámara de Diputados de carácter técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones, que sustituya a la actual Contaduría Mayor de Hacienda."<sup>93</sup>

Entre algunos de los argumentos de sustento para la iniciativa, destacaron: la modernización en su función pública; el ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos. Este proyecto quedó en espera y no fue sino hasta 1999 cuando se retoma la idea de la creación de una Auditoría Superior de la Federación.

El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presenta, el 2 de abril de 1996, una iniciativa de reformas y adiciones a diversos Artículos de la Constitución, a fin de reafirmar la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, otorgándole mayores atribuciones en materia presupuestaria y de control sobre la gestión gubernamental.<sup>94</sup>

Otra de las iniciativas fue presentada el 24 de abril de 1997, por integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la que se proponían reformas al Artículo 74 fracción IV de la Constitución, así como diversos preceptos de la Ley de Planeación, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Lo anterior para "...fortalecer las facultades de la Cámara de Diputados en materia de revisión, vigilancia y fiscalización de la eficacia y transparencia en el uso de los recursos públicos. Propone el examen, discusión y aprobación de un programa trianual de Gasto, Ingreso y

<sup>93</sup>Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 14 de diciembre de 1998.

<sup>94</sup>Idem.

Deuda Pública Federal, así como los criterios trianuales de política económica que deba presentar el Ejecutivo mediante una nueva obligación expresa.”<sup>95</sup>

Las iniciativas señaladas fueron turnadas a la entonces Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales que emitió su dictamen el 14 de diciembre de 1998, fecha en que fue discutido y votado en el Pleno de este Cuerpo Colegiado, por lo que la Minuta respectiva fue recibida por la Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 1998. El 26 de abril de 1999, las Comisiones Unidas del Senado de Puntos Constitucionales, de Gobernación Primera Sección, y de Estudios Legislativos Primera Sección, emitieron su dictamen, mismo que fue discutido y aprobado en la sesión de la Cámara de Senadores celebrada el día 27 de abril de 1999.

El dictamen y la Minuta de la Cámara de Senadores contenían propuestas de modificación a diversos artículos del proyecto aprobado por los diputados, por lo que fue devuelto a la Cámara de origen con las observaciones correspondientes.

La Cámara de Diputados recibió la Minuta de su Colegisladora, turnándola a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, misma que el 29 de abril de 1999 presentó un nuevo dictamen ante el Pleno, en el que coincidía con las propuestas de modificación realizadas por el Senado. El dictamen fue aprobado en esa misma fecha y el Decreto por el que se declararon reformados los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999.

La reforma consistió principalmente en los siguientes puntos:

- Se reformó el Artículo 73 constitucional en la fracción XXIV, para otorgarle al Congreso, además de la facultad de expedir la ley que organizara a la Entidad de Fiscalización Superior, aquélla para expedir leyes que normaran la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales.
  
- Las disposiciones contenidas en el Artículo 74 de nuestra Carta Magna, fueron objeto de diversas reformas, derogaciones y adiciones:
  - Se reformó la fracción II, para reconocer la autonomía técnica y de gestión a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y facultar a la Cámara de Diputados para coordinar y evaluar el desempeño de las funciones otorgadas a la Entidad.

<sup>95</sup> *Ibidem*



- Se derogó la fracción III, que facultaba a la Cámara de Diputados a nombrar a los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda. Con la reforma, la Entidad de Fiscalización Superior con su autonomía técnica y de gestión, es quien decide sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, tal y como lo dispone el Artículo 79 constitucional.

- Se adicionó la fracción IV, determinando que, para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

•En el Artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reguló lo relativo a la Comisión Permanente, disposiciones que se encontraban en el Artículo 79 de este ordenamiento.

•La parte de mayor importancia de esta reforma, es la contenida en las disposiciones del Artículo 79, que cambió todo su contenido, además de adicionar con una Sección V al Capítulo II del Título Tercero de nuestra Constitución. Como ya se mencionó, las disposiciones contenidas anteriormente en el Artículo 79, relativas a la Comisión Permanente, formaron parte del Artículo 78.

Así, la Sección V que creó y reguló a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, se integró con disposiciones de gran importancia como lo son las relativas a que dicha entidad cuente con total autonomía técnica y de gestión, se encargará de la fiscalización de los recursos y vigilancia del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, tanto de los Poderes de la Unión, como de los Entes Públicos Federales; asimismo, posee facultades para fiscalizar los recursos federales que sean ejercidos por los municipios y por los particulares; para investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales; determinar daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los Entes Públicos Federales; y, para fincar acciones de responsabilidad referentes al Título Cuarto de la Constitución, y presentar denuncias y querrelas penales.

La designación del Titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de conformidad con las nuevas disposiciones, se lleva a cabo por

el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, su encargo dura ocho años y puede ser reelecto por una sola vez.

Producto de las reformas constitucionales ya mencionadas, se expide la Ley Orgánica de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Independientemente de la aprobación de este ordenamiento, era necesario considerar que la revisión de las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios de 1998, 1999 y 2000 se efectuaría de acuerdo a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de diciembre de 1978. Es por ello, que resultaba prioritario para la Contaduría Mayor de Hacienda evolucionar estructural y funcionalmente para cumplir con las actuales demandas y expectativas de la Cámara de Diputados, en cuanto a desarrollar auditorías con un mayor alcance y profundidad, más significativas y con un enfoque que privilegiara la evaluación del desempeño de la gestión pública en términos de eficacia, eficiencia y economía.

Por lo anterior, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, con fundamento en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2000. Este reglamento buscaba adecuar la estructura orgánica a las crecientes necesidades legislativas, tales como las auditorías de desempeño que serían practicadas a partir de la Cuenta Pública de 1998.

De la Ley Orgánica de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, se destacan los siguientes puntos:

- La autonomía técnica y de gestión para decidir sobre la organización interna, funcionamiento y resoluciones, así como atribuciones destacadas del órgano en materia de responsabilidades.
- Los sujetos de fiscalización superior.
- La Cuenta Pública que se rinda a la Cámara deberá consolidar la información del Informe de Avance de Gestión Financiera, así como la correspondiente al segundo semestre del año que corresponda.
- El contenido necesario del Informe de Avance de Gestión Financiera.
- La obligación de la Comisión de la Cámara de turnar la Cuenta Pública a la Auditoría Superior de la Federación.

Se facultó a la Auditoría para:

- Establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera.
- Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público,
- Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales.
- Verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados,
- Verificar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias;
- Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados
- Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales;
- Formular pliegos de observaciones, en los términos de esta Ley;
- Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

Se mantuvo la existencia de una Comisión al interior de la Cámara de Diputados, denominada “de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación”, que se encargaría de coordinar las relaciones entre ésta y la entidad fiscalizadora, evaluar el desempeño de esta última y constituir el enlace que permitiera garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.

Cabe destacar la creación en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de la Unidad de Evaluación y Control, como organismo encargado de aplicar las medidas disciplinarias y sanciones administrativas a los servidores públicos adscritos a la Auditoría Superior, previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Este organismo no tiene referencia en la Ley Orgánica del Congreso, a pesar de ser una estructura de la Cámara de Diputados y de su vínculo estructural y funcional con la Comisión de Vigilancia que le otorga la propia Ley de Fiscalización.

El titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia, será propuesto por la propia Comisión y designado por la Cámara, mediante el voto mayoritario de sus miembros presentes en la sesión respectiva, debiendo cumplir los requisitos establecidos por la Ley para el caso del Auditor Superior. Será responsable administrativamente ante la propia Cámara, a la cual deberá rendir un informe anual de su gestión.

Existe un Reglamento Interior de la Unidad de Control y Evaluación de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de noviembre del 2001.

La integración de la Unidad de Control y Evaluación se concretó hasta el mes de abril del 2003, con la designación de su titular.<sup>96</sup>

## **1.8. Comisión Permanente**

Normada desde la Constitución y a través de los diversos Reglamentos del Congreso, la Comisión Permanente fue concebida como el órgano de representación del Congreso de la Unión que actuaría con facultades específicas durante los recesos de éste.

Constitucionalmente, se estableció su existencia, integración y atribuciones, preponderantemente en el Artículo 78, mientras que las normas reglamentarias dispusieron los tiempos de funcionamiento, elección de Mesa Directiva, algunos aspectos relativos a las sesiones, Comisiones de su seno, así como el turno y el conocimiento de asuntos por parte de la Comisión Permanente.

Según las disposiciones reglamentarias,<sup>97</sup> destacaron los siguientes

<sup>96</sup> Acuerdo de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, para el nombramiento del titular de la Unidad de Evaluación y Control. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*. 12 de mayo de 2003.

<sup>97</sup> *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículos 171 a 183.

aspectos fundamentales de funcionamiento de la Comisión Permanente:

- Debía estar integrada y legalmente constituida el mismo día de clausura de los períodos de sesiones ordinarias.
- La elección de la presidencia y vicepresidencia debía recaer alternadamente entre diputados y senadores encada período de receso.
- Denominación y materia de las Comisiones.
- Referencia a las facultades de la Comisión Permanente contenidas en la Constitución.
- Seguridad laboral de los empleados del Congreso durante los recesos.
- Turno a las Cámaras de los asuntos que reciba y que no encuadren dentro de su competencia.
- Remisión a las Cámaras, el último día hábil de ejercicio de la Comisión Permanente, de los memoriales, oficios, comunicaciones y demás documentos, recibidos para cada una de ellas.
- Continuidad de los trabajos de la Comisión Permanente, aún y cuando el Congreso celebre sesiones extraordinarias.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979,<sup>98</sup> rescató la mayoría de las disposiciones reglamentarias descritas anteriormente, al tiempo de abundar en la normatividad relativa, en la que destacaron los siguientes aspectos:

- Definió expresamente a la Comisión Permanente como en órgano del Congreso de la Unión que durante los recesos de éste desempeñaría las funciones que le señalaba la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estableció la composición de la Comisión Permanente, contenida en la Constitución. Veintinueve miembros de los cuales quince eran diputados y catorce senadores.

<sup>98</sup> Diario Oficial de la Federación. 25 de mayo de 1979. Artículos 107 a 120.

- Declaración de instalación de la Comisión Permanente y comunicaciones de la misma a los otros dos Poderes de la Unión y a las autoridades locales que estableciera la Constitución.
- La determinación de que la Comisión Permanente adoptaría sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes.
- Previsión de la designación por parte de la Comisión Permanente, de un presidente provisional en caso de falta absoluta o temporal del Presidente de la República.
- Limitaba a tres las Comisiones para el despacho de los asuntos competencia de la Comisión Permanente. El número de integrantes de las mismas, así como los procedimientos de trabajo se dejaban a las disposiciones reglamentarias, las cuales no se emitieron.

En el año de 1987 se reformó el Artículo 78 constitucional para modificar la integración de la Comisión Permanente, aumentando el total de veintinueve a treinta y siete legisladores, de los cuales diecinueve serían diputados y dieciocho senadores. Asimismo, se estableció la elección de suplentes.

La reforma integral a la Ley Orgánica realizada en 1994,<sup>99</sup> solamente actualizó el título relativo a la Comisión Permanente en cuanto al número de integrantes, de conformidad con la reforma constitucional antes mencionada.

La Ley Orgánica de 1999<sup>100</sup> reestructuró las disposiciones relativas a la Comisión Permanente e introdujo algunas innovaciones legislativas derivadas de la práctica parlamentaria y que a la fecha se encuentran en vigor. Así, el Título Cuarto de la Ley que contiene la normatividad de la Comisión Permanente se destaca por los siguiente:

- Mantiene la definición de la Comisión Permanente incorporada con la Ley Orgánica de 1979.
- Dispone que las sesiones de la Comisión Permanente se llevarán a cabo, en el primer receso de cada año legislativo, en el recinto de la Cámara de Diputados y, en el segundo receso, en el de la Cámara de Senadores. Igualmente, presidirá la Comisión Permanente un diputado o un senador según el receso del que se trate.
- Se establece la figura de presidente provisional, para el efecto de llevar a

<sup>99</sup> Diario Oficial de la Federación, 20 de julio de 1994. Artículos 100 a 113

<sup>100</sup> Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1999. Artículos 116 a 129

cabo la elección de la Mesa Directiva, la cual recaerá sobre el legislador que tenga el primer lugar de conformidad con el orden alfabético de la lista. La elección de la Mesa deberá hacerse por mayoría, mediante votación por cédula.

- Procedimiento y reglas generales para la instalación.

Además de las facultades que para la Comisión Permanente determina el Artículo 78 de la Constitución General de la República, podemos encontrar atribuciones de este órgano legislativo en otros preceptos constitucionales, tales como:

- Aprobar la suspensión de garantías que solicite el Ejecutivo Federal, en los términos del Artículo 29 constitucional.
- Otorgar los permisos para aceptar o usar condecoraciones extranjeras, prestar servicios oficiales a un gobierno extranjero, o bien licencias para admitir de un gobierno de otro país títulos o funciones. (Art. 37).
- Nombrar presidente provisional, interino, en el caso de falta de Presidente de la República. (Arts. 84 ).
- Tomar la protesta u otorgar permiso para ausentarse del país al Presidente de la República, cuando así proceda. (Arts. 87 y 88).
- Nombrar al Gobernador Provisional de un Estado en los casos de desaparición de poderes del mismo, como lo dispone la fracción V del Artículo 76 constitucional y su ley reglamentaria.
- Designación de magistrados del Tribunal Agrario. (Art. 27).
- Elección de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral. (Art. 41).
- Realizar la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso o de una de sus Cámaras. (Art. 67).
- Hacer el nombramiento del Gobernador Provisional de un Estado, en los casos de declaratoria de desaparición de poderes. (Art. 76).

- Realizar el nombramiento de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (Art. 99).

## **2. INSTITUCIONES DE CARÁCTER TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO.**

### **2.1. Coordinación general técnica y administrativa de las Cámaras del Congreso.**

Lo que actualmente conocemos como órganos administrativos en las Cámaras del Congreso de la Unión, Secretaría General (en la Cámara de Diputados), así como la Secretaría de General de Servicios Parlamentarios y la Secretaría General de Servicios Administrativos (en el Senado), por virtud de la reforma integral a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos realizada en 1994, encuentran su antecedente en la figura del “Oficial Mayor” que, aunque actuante de hecho, apenas es mencionado en el dispositivo del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1934 (Artículo 25, fracción XII), al atribuir a la Secretaría (de la Mesa Directiva) la facultad de “inspeccionar” el trabajo de la Oficialía Mayor.

La expedición de la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en 1979,<sup>101</sup> transformó, en el caso de la Cámara de Diputados, la tarea de “inspeccionar” a cargo de la Secretaría, por la de “coordinar” labores con la Oficialía Mayor (Artículo 36, inciso m); además, se hizo específica la atribución para la Gran Comisión de “proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor” (artículo 47, fracción III). Por lo que hace al Senado, también correspondió a la Gran Comisión la facultad de proponer al Pleno el nombramiento del Oficial Mayor, vigilar las funciones del área y proveer a través de la misma “lo necesario para el trabajo de las comisiones”, así como “dirigir y vigilar los servicios internos necesarios para el eficaz cumplimiento de las funciones de la Cámara.” (Artículo 106, numerales 3, 7, 8 y 9).

La Ley Orgánica se reformó en 1981 para adecuar disposiciones relativas al Colegio Electoral y en 1994,<sup>102</sup> a fin de incorporar al ordenamiento interno del Congreso disposiciones y experiencias derivadas de los acuerdos y la práctica parlamentaria. En este tenor, se determinó en la Ley para el caso de la Cámara de Diputados, como se ha referido con anterioridad, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, la ampliación del número de comisiones ordinarias, así como el aumento de integrantes en ambas Cámaras y cambios estructurales y de procedimientos en las mismas, lo cual propició

<sup>101</sup> *Diario Oficial de la Federación*. 25 de mayo de 1979.

<sup>102</sup> *Diario Oficial de la Federación*. 20 de julio de 1994.



nuevas necesidades técnicas y administrativas cuya satisfacción no se vio reflejada en la realidad.

La Oficialía Mayor, en el caso de la Cámara de Diputados, adquirió algunas funciones adicionales reconocidas en la Ley, tales como la custodia y entrega a las instancias correspondientes en las actividades de instalación de la Cámara, de la documentación de carácter electoral; su titular sería aprobado por el Pleno a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, y la Secretaría de la Mesa Directiva debería coordinar sus labores con esta área administrativa (artículos 16, fracciones I, II y III; 30, inciso m; y 45, fracción IV). En tanto que en el Senado sigue regulándose como un órgano de carácter administrativo bajo la vigilancia de la Gran Comisión. (Artículo 73).

El nuevo pluralismo partidista reflejado en la integración de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión y sobre todo, en la Cámara de Diputados, en donde no existía ya mayoría absoluta de ningún grupo, convirtieron en obsoletas a las normas legales y del Reglamento, por lo que el 31 de agosto de 1999 se aprobó la Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que abrogaba a la de 1979 y a sus reformas de 1981 y 1994. La reciente legislación, como lo afirma un estudio sobre aspectos administrativos de la Cámara de Diputados, "...sin duda dio un giro copernicano a la regulación legislativa, política y parlamentaria, así como administrativa del Congreso y sus Cámaras. Fue una Ley pensada y aprobada en un período de crisis en la representación y en el gobierno de la Cámara (se refiere a la de diputados)... Para efectos de la administración interna, ...la Ley incorporó importantes innovaciones, generando un modelo de corresponsabilidad administrativa entre los órganos de gobierno de cada Cámara y las propias estructuras tecno-administrativas, que se preveía como el mecanismo que mejor operaría en un órgano representativo que pasó del paradigma de un gobierno de mayoría, al de gobierno de consenso o consensual, en el que se exige necesariamente la alianza y el acuerdo entre las fracciones o grupos parlamentarios".<sup>103</sup> Independientemente de las diferencias en cuanto a órganos de dirección y legislativa y parlamentaria que presentan las Cámaras en sus regulaciones, el tema de la estructura y organización administrativa fue tratado bajo criterios operativos y de funcionamiento distintos que han dejado ver contrastes muy significativos.

En ambas Cámaras desaparece la Oficialía Mayor y es sustituida en la de Diputados, por la Secretaría General que coordina y de la que dependen dos secretarías de servicios: una de parlamentarios y otra de administrativos y

<sup>103</sup>Moreno Collado, Jorge. Primer Ciclo de Mesas Redondas, Reformas Urgentes al Marco Jurídico del Congreso Mexicano. "Algunos aspectos y propuestas sobre la administración interna de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión". Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. Primera edición. México, 2004. Pág. 216.

financieros; mientras que en el Senado, se establecen dos secretarías generales: una de servicios parlamentarios y otra de administrativos y financieros.

## **2.2. Servicios parlamentarios y administrativos**

En la Cámara de Diputados, la organización técnica y administrativa presenta las siguientes características relevantes:

Se optó por mantener la unidad en la coordinación y supervisión de la prestación de los servicios de la Cámara, en un Secretario General, cuya designación la realiza el Pleno con el voto favorable de los dos tercios de los miembros presentes, lo cual obliga a llegar a acuerdos entre dos o más grupos parlamentarios, dadas las composiciones en las últimas Legislaturas de la Cámara.<sup>104</sup>

La propuesta de nombramiento del Secretario General la realiza la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, integrada por el Presidente de la Mesa Directiva y los coordinadores de los grupos parlamentarios.

En estricto sentido, la prestación de los servicios a la Cámara está a cargo de dos secretarías una de Servicios Parlamentarios y otra de Servicios Administrativos y Financieros, coordinadas, como ya se mencionó, por la Secretaría General.

La normatividad interna correspondiente<sup>105</sup> establece que el nombramiento del personal de las secretarías de servicios, incluso de sus titulares, está a cargo de un Consejo Directivo presidido por el Secretario General e integrado, entre otros, por los mismos secretarios de servicios. Este órgano no ha sido integrado a la fecha, por lo que el nombramiento de los funcionarios de alto rango referidos, ha sido realizado a propuesta de la Conferencia y por votación mayoritaria del Pleno, en tanto que otros directores generales se designaron mediante acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sin que de ellos hubiese conocido el pleno<sup>106</sup>.

<sup>104</sup>Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 37 y 47.

<sup>105</sup>Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Personal de Carrera de la Cámara de Diputados. Artículo 12. Aprobado por el Pleno de la Cámara el 26 de abril de 2000 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de mayo de 2000.

<sup>106</sup>Acuerdos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por los que nombra a los titulares de diversas áreas de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 1° de agosto de 2003 y 8 de septiembre de 2004.

Cabe señalar que el artículo 13 del Estatuto en la materia, determina que los secretarios de servicios duran en su cargo indefinidamente, a menos que incurran en alguna causa de remoción que se señalan en el mismo ordenamiento. Sin embargo, existen varias puntos confusos al respecto:

- a) No existe en todo el Estatuto tales causas de remoción, se habla de derechos y obligaciones, de separación definitiva del servicio, de infracciones e incluso de actividades de las que se debe abstener un servidor para no ser separado de su cargo.
- b) Ahora bien, el artículo 124 del Estatuto determina que el Consejo Directivo anteriormente mencionado y del cual son vicepresidentes los secretarios de servicios, es el órgano facultado para conocer (y por lo tanto resolver) de las infracciones, desahogar el procedimiento disciplinario e imponer las sanciones que correspondan, entre las cuales, sin duda, se encuentra la remoción, separación o destitución.

La organización técnica y administrativa de la Cámara de Senadores presenta las siguientes particularidades:

- Son dos áreas de mando y coordinación de los servicios que se prestan a la Cámara: la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y la Secretaría General de Servicios Administrativos, cuyos titulares son propuestos al Pleno por la Mesa Directiva, para su aprobación por mayoría de los senadores presentes.<sup>107</sup>
- Destaca que el ejercicio de las funciones financieras de la Cámara es realizado por la Tesorería y no forma parte de los servicios técnico administrativos asignados a las secretarías generales.
- Es la Mesa Directiva de la Cámara, es decir, los senadores mismos, quienes organizan y supervisan las funciones de las secretarías generales de servicios, además de estar facultada para la creación de las estructuras administrativas que requiera la Cámara.

### **2.2.3. Tesorería**

La figura del Tesorero en ambas Cámaras es una tradición que se ha conservado hasta nuestros días. Podría decirse que el Tesorero de cada Cámara gozaba de independencia y coordinaba sus funciones con el Oficial

<sup>107</sup>Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 107.

Mayor, incluso el Reglamento de 1934 podría hacer suponer mayor relevancia de la institución de la Tesorería, ya que ésta, a diferencia de la Oficialía Mayor, gozaba de un apartado especial en el que se regularon detalladamente su objeto, funciones y hasta algunos procedimientos.

El Reglamento ordenaba que cada una de las Cámara tuviera una Tesorería, a fin de que en ella se administraran los fondos de su presupuesto, asignando a la Comisión de Administración correspondiente la vigilancia de las actividades de esta área de operación financiera. El Tesorero, funcionario titular, debería otorgar una fianza con el objeto de ejercer su cargo, después de ser aprobado por el Pleno de cada Cámara a propuesta de la Gran Comisión, misma que también podría justificar o dictaminar su remoción.

Entre las funciones a cargo de los tesoreros se encontraban las relativas al cobro y recepción de los caudales presupuestales de cada mes; hacer los pagos de las dietas, gastos y sueldos de los individuos y empleados de la Cámara respectiva; hacer los descuentos a las dietas por motivo de inasistencias; ministrar, por conducto de la Comisión de Administración, los gastos funerales necesarios en caso del fallecimiento de un legislador; asimismo, el Tesorero se encontraba obligado a rendir cuentas del manejo de fondos a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Al expedirse la Ley Orgánica del Congreso de 1979, se determinó que en tanto se emitían nuevas disposiciones reglamentarias, sería aplicable en todo aquello que no se contrapusiera la normatividad del Reglamento de 1934 y en la Ley solamente se estipuló que, en el caso de la Cámara de Diputados, la Gran Comisión propondría al Pleno la designación del Tesorero (Artículo 47); y, en el caso del Senado, además de esa facultad de la Gran Comisión (Artículo 105, numeral 3), se confirió a ese órgano de gobierno la atribución de asignar a la Tesorería facultades y obligaciones independientes o adicionales a las que se establecían en el Reglamento (artículo 85).

La reforma integral de la Ley Orgánica del Congreso registrada en 1994, otorgó la facultad de presentar al Pleno la propuesta de nombramiento del Tesorero a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados (Artículo 45, fracción IV), mientras que en la Cámara de Senadores continuó siendo la Gran Comisión quien ejercía dicha facultad, además de que conservó aquella relativa a asignar a la Tesorería obligaciones y funciones (artículos 73 y 93, numeral 3). Al no abundar dicha reforma sobre la Tesorería y las funciones de su titular, lleva a la conclusión de que esta área en ambas Cámaras continuaba rigiéndose por las normas reglamentarias aplicables.

La Nueva Ley Orgánica del 1999 reguló de manera precisa a la

Tesorería, con algunas diferencias en ambas Cámaras:

A) En la Cámara de Diputados la regulación de la Tesorería es escasa 333 y la del titular de la misma prácticamente nula, lo cual deja en imposibilidad de proporcionar información respecto de los requisitos y mecanismos de nombramiento del titular, sin poder tampoco aplicar al caso las normas del Reglamento, por resultar obsoletas ante la composición y calidad de los órganos de gobierno.

De conformidad con el Artículo 51, inciso b) de la Ley (único en el Título Segundo de la Ley que contiene disposiciones relativas) los servicios de Tesorería comprenden “los de: programación y presupuesto; control presupuestal; contabilidad y cuenta pública; finanzas y formulación de manuales de organización y procedimientos administrativos.” En el dispositivo mencionado la Tesorería está integrada a los servicios administrativos y financieros, por lo que se puede afirmar su incorporación a la Secretaría encargada de prestar dichos servicios.

En este orden de ideas, la fracción VII del Artículo Tercero Transitorio correspondiente al Decreto por el que el Congreso expidió su Ley Orgánica en 1999, determinó que: “Las referencias que otros ordenamientos hagan de la Oficialía Mayor y de la Tesorería de la Cámara de Diputados, así como de sus respectivos titulares, se entenderán aplicables en lo conducente a la Secretaría General y a quien la encabece...”, estableciendo con ello la titularidad máxima del Secretario General de la Cámara y la dependencia que de él tendría el Tesorero.

B) Por su parte, en el Senado de la República la regulación de la Tesorería y de su titular parecería ser un poco más clara. De los artículos que preceden a las disposiciones de carácter netamente técnico-administrativo, podría suponerse que esta área es independiente de la Secretaría General de Servicios Administrativos, ya que hasta la propia denominación de dicha secretaría excluye el tema financiero (preponderante y tradicionalmente a cargo de la Tesorería), a diferencia de lo que sucede en la Cámara de Diputados.

Los artículos 66, 67, 107 y 108 que contienen disposiciones relativas al área, denotan la independencia a que se hace referencia anteriormente, al establecer asuntos tales como:

- Las facultades de la Mesa Directiva de la Cámara para “...organizar y supervisar las funciones a cargo de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera”, así como para “elaborar y proponer al pleno los ordenamientos que regulen la

organización” y dirigir las actividades de las áreas mencionadas. Como se puede observar se da un tratamiento independiente a la Tesorería de Secretaría de General de Servicios Parlamentarios y de la Secretaría General de Servicios Administrativos.<sup>108</sup>

- En el mismo sentido se entiende el Artículo 107, ya que habla del mecanismo para el nombramiento de los titulares de tres áreas: las dos secretarías generales y la Tesorería, otorgándoles igual jerarquía. La Mesa Directiva propone al Pleno los nombramientos y es éste quien los aprobará mediante el voto mayoritario de los miembros presentes. Asimismo, el Artículo 108 asimila el rango de las áreas, al dotarlas, en igualdad de circunstancias, de competencia para formular normas administrativas de carácter interno, previamente sancionadas por la Mesa Directiva.

Pese a lo anteriormente expuesto, el Artículo 106 de la Ley Orgánica afirma categóricamente: “La Cámara de Senadores, para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, contará con las siguientes dependencias: ... b) Una Secretaría General de servicios administrativos, de la que dependerá la Tesorería de la Cámara.”

El Artículo 111 establece un catálogo de atribuciones a cargo de la Tesorería, así como la obligación de su titular de otorgar una fianza, a fin de caucionar la administración de fondos del presupuesto de la Cámara; disposición que encuentra su antecedente en las normas correspondientes del Reglamento de 1934, a que se hizo referencia con anterioridad.

#### **2.4. Contraloría Interna**

Aunque sin registro anterior a la Nueva Ley Orgánica del Congreso de 1999, la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados cuenta con antecedentes de su funcionamiento como un área de las Cámaras, dependiente en la mayoría de las ocasiones de comisiones o comités integrados por legisladores, a cuyo encargo se encontraban las tareas administrativas de cada órgano parlamentario.

En la Cámara de Diputados se registra un primer antecedente de la Contraloría dentro del marco jurídico del Congreso, con motivo de la reforma al Título Cuarto de la Constitución General de la República y la consecuente expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en 1982, realizadas bajo el postulado de la denominada

<sup>108</sup>Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 66, incisos i) y j) y 67, inciso k).

renovación moral de la sociedad. Lo anterior derivó, entre otras acciones, en la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la República "...como autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias."<sup>109</sup> De igual forma, las modernas disposiciones legales determinaron que en cada dependencia debían establecerse órganos específicos a los que el gobernado tuviera fácil acceso, a fin de presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

El Artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>110</sup> dispuso que, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión establecieran en su interior órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones, así como para aplicar las sanciones, en los términos de la legislación respectiva.

Para dar cumplimiento a dicha disposición, la Gran Comisión de la LV Legislatura de la Cámara Baja expidió el "Acuerdo por el que se promueven Adecuaciones Administrativas en Apoyo al Proceso Legislativo de la H. Cámara de Diputados",<sup>111</sup> mediante el cual se creó, al interior de éste órgano legislativo, una Contraloría General dependiente de la Presidencia de la Gran Comisión, cuyo objetivo fue propiciar el óptimo aprovechamiento de los recursos de la institución.

El Manual de Organización de las Áreas Administrativas de la Cámara de Diputados, publicado el mes de mayo de 1994, presentaba la siguiente estructura de la Contraloría:

- Subcontraloría de Auditoría Financiera, de la que dependía la Subdirección de Programación de Auditorías y la Subdirección de Evaluación y Seguimiento.
- Coordinación de Organización y Métodos, de la que se desprendían la Subdirección de Procedimientos y la Subdirección de Control y Gestión.
- Subcontraloría de Auditoría Administrativa, que contaba con la Subdirección de Programación y Auditorías y la Subdirección de Evaluación y Seguimiento.

La Contraloría tenía como atribución principal vigilar que la

<sup>109</sup> Exposición de Motivos de la Iniciativa sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982.

<sup>110</sup> Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982.

<sup>111</sup> Acuerdo por el que se Promueven Adecuaciones Administrativas en apoyo al Proceso Legislativo de H. Cámara de Diputados. 5 de mayo de 1994. Gran Comisión de la LV Legislatura.

administración de los recursos asignados a la Cámara de Diputados se realizara con eficiencia, eficacia, honradez y congruencia de acuerdo con la normatividad aplicable, para satisfacer los objetivos a los que estuviesen destinados.

Entre las funciones más relevantes de este órgano, podían observarse:

- Vigilar el cumplimiento de metas y objetivos de los planes y programas aprobados, así como dar seguimiento a la ejecución de los mismos.
- Desarrollar, implantar, actualizar y vigilar las formas de organización, sistemas, métodos y procedimientos que rijan la operación administrativa y el control de gestión de la Cámara.
- Fiscalizar permanentemente los movimientos en activos, pasivos y erogaciones.
- Practicar auditorías y revisiones a las unidades y entidades comprendidas en el presupuesto de egresos, con objeto de comprobar que los actos y operaciones institucionales se realicen dentro de su marco de regulación.

El primer registro encontrado de la existencia del área de la Contraloría (en la búsqueda realizada para la elaboración de este documento), fue el contenido en un manual de organización publicado por la Presidencia de la República en el año de 1976, anterior a la expedición del Acuerdo parlamentario mencionado, así como a las reformas constitucionales y legales realizadas en materia de responsabilidades de los servidores públicos. El órgano administrativo denominado Contraloría General, dependía de la Comisión de Administración prevista en el Artículo 51 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y se encomendaba a esta área la supervisión de la adecuada inversión de los recursos, así como los gastos autorizados por dicha Comisión legislativa.<sup>112</sup>

En el año de 1997 fue reformada la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>113</sup>, con el objeto de otorgar mayor claridad a las disposiciones relativas a la integración de las contralorías en los órganos de carácter legislativo (Cámaras del Congreso de la Unión). En este sentido, el Artículo. 51 dispuso: “Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia.”

<sup>112</sup>Manual de Organización del Gobierno Federal 1976. Secretaría de la Presidencia.

<sup>113</sup>Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 1997.



Como parte de las tareas desarrolladas por la Contraloría en el año de 1998, se encuentra la presentación de un Programa Anual de Control y Auditoría (PACA) a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, en donde se concluyeron las auditorías integrales a programas de las diferentes áreas administrativas de la Cámara de Diputados. Las auditorías incluyeron, entre otros aspectos, la aplicación de cuestionarios de control interno en materia de procedimientos administrativos, destacando como puntos neurálgicos en el desempeño de las áreas administrativas de la Cámara, la ausencia o notable deficiencia de los manuales de procedimientos.

Conforme a los resultados obtenidos, la Oficialía Mayor, conjuntamente con la Contraloría General, establecieron una metodología encaminada a solucionar los problemas más evidentes, constituyendo un Proyecto de Actualización y Registro de Manuales de Procedimientos de las Unidades Administrativas de la Cámara de Diputados. El proyecto se dividió en dos fases: la primera encaminada a la actualización de los procedimientos de aquellas áreas resultantes de la definición, ampliación de sus funciones, o bien, de la creación de nuevas estructuras administrativas, incluyéndose dentro de ellas a las correspondientes a Comunicación Social y Contraloría General.<sup>114</sup>

Estas acciones encabezadas por la Contraloría de la Cámara se hicieron notar entre los diputados integrantes de la LVII Legislatura y emisores de la Nueva Ley Orgánica del Congreso de 1999, en la que se notaba ya el empeño por regular los aspectos administrativos de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Cabe destacar que, aunque el Congreso cuenta con una Ley Orgánica desde el año de 1979, dentro del marco jurídico del Congreso y de sus Cámaras, ni la figura de la Contraloría ni la de área administrativa alguna, se encontraba regulada, salvo alguna que otra mención relativa a la Oficialía Mayor o a su titular y las disposiciones que, desde el Reglamento, se otorgaban a la Tesorería.

Fue entonces la Ley Orgánica expedida en 1999 (vigente a la fecha), la que otorgó un aspecto muy relevante a la normatividad administrativa en las Cámaras, dedicando sendos capítulos en los dos apartados correspondientes a la estructura y funcionamiento tanto de la Cámara de Diputados, como del Senado de la República. En el caso de la primera, el Artículo 53 establece:

“1. La Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. La Contraloría se

<sup>114</sup> Los Manuales de Procedimientos Administrativos para dinamizar el trabajo en el proceso legislativo. Dirección General de Recursos Humano y Subcontraloría de Evaluación y Seguimiento de la Cámara de Diputados. Revista Crónica Legislativa No. 7 del 16 de marzo al 15 de mayo de 1999. Pág. 20-

ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y deberá presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular será nombrado a propuesta de dicha conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el pleno. “

Así, la Contraloría General se convirtió en Contraloría Interna, imprimiendo una notoria relevancia de la calidad del funcionario titular, ya que para su nombramiento la Ley requiere la mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, exigida igualmente para el caso del Secretario General; asimismo, se amplió el ámbito de su competencia y atribuciones, entre las cuales destacan:

- Formular el programa anual de control y de auditoría de la Cámara, someterlo a la aprobación de la Conferencia y proceder a su ejecución.
- Diseñar, implantar y supervisar la operación del sistema de control y evaluación de las unidades administrativas de la Cámara, con la participación de la Secretaría General y las Secretarías de Servicios respectivas.
- Verificar que las unidades administrativas de la Cámara cumplan con los acuerdos, normas, políticas y procedimientos aprobados por la Conferencia.
- Colaborar con la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara en los procedimientos que se establezcan para la revisión de la Cuenta Pública.
- Recibir y atender las quejas y denuncias que se presenten por probable responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la Cámara.
- Instruir y resolver los recursos que hagan valer los servidores públicos de la Cámara respecto a las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas en su contra.
- Atender las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, enajenaciones y obra pública que realice

la Cámara.

- Participar, opinar y asesorar, en su caso, sobre los procedimientos de adquisiciones, prestación de servicios y obra pública, así como en los casos de enajenación de bienes de la Cámara.
- Las que encomiende la Conferencia, así como las demás que las disposiciones legales y normativas le faculten.

El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados,<sup>115</sup> señala a la Contraloría Interna como el órgano técnico encargado de recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Cámara.

En cuanto a los requisitos señalados para ser Contralor Interno, deberán reunirse los mismos estipulados para el Secretario General, los cuales son:

- Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos.
- Haber cumplido 30 años de edad,
- Contar con título profesional legalmente expedido.
- Acreditar conocimientos y experiencia para desempeñar el cargo.
- No haber sido durante los últimos cinco años miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular.
- No haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena de privación de la libertad.

En los casos de ausencias menores a 30 días del Contralor Interno, el funcionario debe ser sustituido por el servidor público que designe el Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; pero si la ausencia excede ese lapso, la designación corresponde al órgano en su conjunto (Presidente de la Mesa Directiva y coordinadores de los grupos parlamentarios).

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la LVIII Legislatura, expidió el Manual de Organización General de la Cámara de Diputados en el mes de marzo de 2001,<sup>116</sup> conforme al cual la Contraloría centra su objetivo en establecer los mecanismos de

<sup>115</sup>Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, aprobado en sesión del 26 de abril del 2000, por la LVII Legislatura.

<sup>116</sup>Manual de Organización General de la Cámara de Diputados. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. LVIII Legislatura. Marzo del 2001.

fiscalización, control, auditoría y evaluación para supervisar el funcionamiento de las unidades administrativas dentro de su campo de acción, así como en realizar las recomendaciones necesarias orientadas a mejorar los procedimientos administrativos que emplean las áreas, con el propósito de que éstas cumplan con los ordenamientos legales aplicables y con ello lograr el óptimo aprovechamiento de los recursos a disposición de la Cámara.

Entre las funciones legales a cargo de la Contraloría, se encuentran las siguientes:

- Elaborar el Programa Anual de Control y Auditoría de la Cámara de Diputados, someterlo a la aprobación de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y proceder a su ejecución.
- Diseñar, implantar y supervisar la operación del sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión de las unidades administrativas de la Cámara de Diputados.
- Evaluar el cumplimiento de los programas y políticas aprobados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, con el objeto de retroalimentar el proceso de planeación, programación y presupuestación.
- Establecer los lineamientos y políticas que orienten a la colaboración, que conforme a la ley deba prestar la Contraloría a la Auditoría Superior de la Federación, para el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.
- Emitir las disposiciones, reglas y bases de carácter general, normas, lineamientos y políticas en el ejercicio de las atribuciones, que conforme a las leyes competen a la Contraloría, previa autorización de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.
- Opinar previamente a su expedición sobre los proyectos de disposiciones, reglas, normas, lineamientos y políticas que elaboren las unidades administrativas de la Cámara.
- Aplicar las normas que se hubieren fijado por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos en materia de

control, fiscalización y evaluación.

- Proporcionar información a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos cuando ésta lo requiera.
- Recibir y atender las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos adscritos a las áreas administrativas y los que realicen funciones de ese carácter en la Cámara de Diputados y, en su caso, substanciar el procedimiento administrativo disciplinario e imponer las sanciones correspondientes en los términos de la ley en la materia.

La estructura de la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados se conforma de las siguientes áreas operativas:

- La Subcontraloría de Auditoría. Encargada de vigilar que las operaciones de la Cámara se realicen con apego a los programas y procedimientos establecidos de conformidad con la normatividad aplicable, verificando que el manejo y la aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales se lleven a cabo de acuerdo con las disposiciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De la Subcontraloría de Auditoría dependen la Dirección de Auditoría Financiera y la Dirección de Auditoría Administrativa.

La primera se encarga de verificar que la administración de los recursos humanos, materiales y financieros se realice en forma transparente, honesta, eficiente y de acuerdo con la normatividad vigente, a fin de que se promueva la productividad de las áreas administrativas de la Cámara de Diputados.

Mientras que la segunda vigila que la administración de recursos asignados a las diversas áreas que conforman la Cámara de Diputados, se realice con eficiencia, eficacia, honradez y congruencia con la normatividad aplicable y de conformidad con los planes, programas y metas de la institución.

- La Subcontraloría de Evaluación y Seguimiento es la encargada de llevar a cabo la evaluación y el seguimiento a los programas

y políticas asignados a las unidades responsables de la Cámara de Diputados, a través de la implantación del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión y el registro de las estructuras orgánicas y manuales de organización y procedimientos de las unidades administrativas.

De esta Subcontraloría dependen: la Dirección de Control y Seguimiento y la Dirección de Evaluación de Programas. En la primera se lleva a cabo, como su nombre lo indica, el control y seguimiento de las formas de organización, sistemas, métodos y procedimientos que rigen la operación administrativa de las unidades responsables de la Cámara de Diputados, con base en los resultados del PACA, a través del estudio de los procesos administrativos, registro de estructuras orgánicas que hayan sido autorizadas por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, así como de los manuales de organización y procedimientos.

La función de la Dirección de Evaluación y Control es coadyuvar al cumplimiento del programa de auditorías integrales, a través del levantamiento, procesamiento y análisis de los procesos administrativos de las áreas, así como apoyar la realización de sus programas y proyectos de mejoramiento administrativo.

- La Unidad de Quejas, Denuncias e Inconformidades es una parte fundamental de la Contraloría que se encarga de dar solución, en el ámbito de su competencia, a las quejas y denuncias que sean de su conocimiento, así como de investigar y, en su caso, determinar las responsabilidades administrativas que procedan.

En el caso de la Cámara de Senadores su denominación es “Contraloría Interna” y se encuentra regulada por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en la misma Sección que corresponde a la Tesorería. Así el artículo 112 establece que “1. La Cámara tendrá una Contraloría Interna, cuyo titular será designado por la mayoría de los senadores presentes en el pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El contralor podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el pleno.” La propia ley determina que la Contraloría del Senado se encargará de la

auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentar a la Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue.

A la Contraloría también corresponde auditar a los grupos parlamentarios Su propósito es verificar que el ejercicio presupuestal, los procesos administrativos, parlamentarios y técnicos, así como el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de la Cámara se realicen bajo principios de eficiencia, eficacia, legalidad, transparencia, honradez y racionalidad, asegurando que **estén destinados** a contribuir el trabajo legislativo a cargo de los Senadores de la República. respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara.<sup>117</sup>

Entre sus funciones destacan las siguientes:<sup>118</sup>

- Emitir las disposiciones, reglas y bases de carácter general, normas, lineamientos y políticas en el ejercicio de sus atribuciones, así como planear, organizar, dirigir y controlar el funcionamiento de las áreas que integran la Contraloría Interna, conforme a las disposiciones aplicables y a los lineamientos que determinen sus superiores jerárquicos.
- Proponer a la consideración del órgano de gobierno competente, y en su caso ejecutar directamente la realización de auditorías específicas no consideradas en el programa anual, a efecto de inspeccionar y vigilar el cumplimiento de contratación de servicios, pago de personal, sistemas de registro y custodia, manejo o administración de fondo de valores propiedad del Senado de la República.
- Dirigir la realización de auditorías del ejercicio del presupuesto de la Cámara, de los servicios de apoyo administrativo, parlamentario o técnico; las correspondientes a la administración de los Recursos Humanos, Materiales y Financieros, así como las de los recursos asignados a los Grupos Parlamentarios.
- Dirigir la realización de las evaluaciones al desempeño practicadas a las unidades de apoyo administrativas, parlamentarias y técnicas de la Cámara.
- Presentar a los entes auditados los resultados de auditoría, así como

<sup>117</sup>[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

<sup>118</sup>Manual de Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Senadores, LIX Legislatura. Enero 2004.

las observaciones y recomendaciones preventivas y correctivas derivadas de las revisiones practicadas, para elevar la eficiencia y eficacia del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara.

- Planear, organizar y coordinar el Sistema Integral de Control y Evaluación de la gestión administrativa y financiera de la Cámara de Senadores.
- Opinar, previo a su expedición, sobre los proyectos de disposiciones, reglas, normas, lineamientos y políticas que elaboren las unidades administrativas de la Cámara.
- Recibir y atender las quejas, denuncias e inconformidades que se presenten respecto de la actuación y decisiones de los servidores públicos de la Cámara de Senadores, así como aquellas derivadas de convenios y contratos firmados con personas físicas o morales.
- Identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos de la Cámara derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como aplicar las sanciones procedentes conforme a la normatividad en la materia.

Investigar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Cámara de Senadores derivadas de las quejas y denuncias que se presenten como consecuencia de un probable incumplimiento a lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y al Acuerdo Parlamentario para la aplicación de esta Ley en la Cámara, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como imponer las sanciones que en su caso correspondan.

- Informar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos Administrativos de la Cámara, previo aviso a la Mesa Directiva, de los hechos de que tenga conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, para los efectos a que hubiere lugar.
- Participar en el ámbito de su competencia en los Comités y en los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos, servicios,



obra pública y enajenaciones que se lleven a cabo en la Cámara de Senadores, de conformidad con las disposiciones legales e internas vigentes.

- Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual una vez aprobado será remitido por el Presidente de la Cámara a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes.
- Comunicar a la Mesa Directiva los resultados del desarrollo de sus funciones y proponerle soluciones a los problemas que se presenten en las revisiones, auditorías y evaluaciones realizadas y, en general, de cualquier asunto relacionado con su gestión.
- Actuar como enlace y atender los requerimientos que en el ejercicio de sus facultades realice la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.
- Expedir las certificaciones de los documentos que obren en los archivos de la Contraloría Interna.
- Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de los manuales de organización general y específicos de las unidades administrativas del Senado de la República, así como de los procedimientos y normas de regulación interna de dichas unidades.
- Coadyuvar con la Auditoría Superior de la Federación en la asesoría e información referente a la presentación de las declaraciones patrimoniales de los CC. Senadores.
- Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual al aprobarse será remitido por el Presidente de la Mesa Directiva a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, para los efectos legales conducentes.

A diferencia de lo acontecido con el caso de la Cámara de Diputados, los

manuales de organización emitidos por la Presidencia de la República y consultados para la elaboración del presente apartado, no registran, al describir la organización interna del Senado de la República, área administrativa alguna que se identifique con la Contraloría y, como se ha mencionado, tampoco existe en la normatividad interna del Congreso disposición al respecto, sino hasta la vigente Ley Orgánica de 1999. Sin embargo, es muy probable que, como sucedió con su colegisladora, algún área administrativa hubiese desempeñado tales funciones, a pesar de no contar esta investigación con dato alguno.

Otra distinción que vale la pena rescatar entre las Cámaras, es la que consiste en que el Senado no consideró que el nombramiento del titular del órgano, el Contralor Interno, requiriese un voto calificado y solamente bastará la mayoría favorable de los miembros presentes en el Pleno para designar a este funcionario.

## **2.5. Comunicación Social**

Se registran los antecedentes de la Coordinación de Comunicación Social en la Cámara de Diputados, con la Dirección de Relaciones Públicas y Divulgación, órgano dependiente de la Gran Comisión, cuya función fue emitir la información oficial de las actividades que desarrollaba la Cámara de Diputados.<sup>119</sup>

En el año de 1982, la Dirección General de Información y Relaciones Públicas amplió sus funciones para recibir, orientar y proporcionar información que solicitaran los medios de comunicación, debiendo cuidar de las relaciones con ellos y evaluar la imagen de la Cámara ante la opinión pública.<sup>120</sup>

Con la expedición del Manual de Organización de la Cámara de Diputados en el mes de mayo de 1994, la entonces denominada Dirección de Divulgación cambió su denominación y estructura para integrar la Dirección General de Comunicación Social, que tenía por objetivo "...diseñar y ejecutar el programa de Comunicación social de la Cámara, para dar a conocer las actividades legislativas, fortalecer la imagen de la Institución Cameral y auxiliar a los Diputados en sus relaciones con los medios".<sup>121</sup> Otras de sus funciones consistían en:

- Proveer a los medios de comunicación, acreditados en la Cámara de Diputados, de los materiales informativos, gráficos, electrónicos y fotográficos, así como brindarles las condiciones materiales para su desempeño.

<sup>119</sup>Manual de Organización del Gobierno Federal 1976. Secretaría de la Presidencia.

<sup>120</sup>Manual de Organización del Gobierno Federal 1982. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos.

<sup>121</sup>Manual de Organización de las Áreas Administrativas. Contraloría Interna. Cámara de Diputados. Mayo 1994. Pág. 20.

- Captar y analizar la información generada por los medios de comunicación electrónicos y escritos, nacionales e internacionales, referente a los acontecimientos de interés para la Cámara.
- Ejecutar campañas de difusión para dar a conocer con objetividad y eficacia las actividades legislativas de la Cámara, utilizando los medios de comunicación oficiales y privados.
- Coordinar las actividades de los Talleres Gráficos.
- Realizar cualquier otra actividad similar o conexas, que le fuese ordenada por sus superiores.

La Dirección General de Comunicación Social se encontraba bajo el mando de la Gran Comisión y estaba integrada por la Dirección de Información, la Dirección Editorial y los Talleres Gráficos.

En la LV Legislatura, las actividades que realizaba la Coordinación General de Comunicación Social se percibían de la siguiente manera:

“La Dirección sirve de enlace entre la Cámara y los medios informativos de la sociedad mexicana. Se establece entre ellos una relación complementaria, en donde la Cámara produce las noticias y los medios de comunicación las publican.... No se impone ningún tipo de restricción a la información que sale de la Cámara, ésta es seleccionada por los reporteros. A cada uno se le proporciona una versión estenográfica de cada sesión y de allí ellos seleccionan la información que consideren interesante para el público.... “La Coordinación tiene a su vez, sus propias publicaciones internas, además de las versiones estenográficas. Estas últimas se diseñan para proporcionar a los diputados y reporteros información relacionada con los debates o con el acontecer nacional. Diariamente, el personal de la Coordinación elabora un Resumen Informativo de las noticias que aparecen en los periódicos de mayor circulación e incluyen fotocopias de tales noticias.

“La Dirección General de Comunicación Social cuenta también con una sala de prensa, donde los periodistas y reporteros de diferentes medios tienen las condiciones adecuadas para la difusión y divulgación de los acontecimientos legislativos... A cada sesión asisten setenta u ochenta reporteros de periódicos, radio y televisión, quienes cuentan también con el resumen informativo, los boletines, el orden del día y la versión estenográfica legalmente válida.

“La Cámara de Diputados posee su propia imprenta, allí se trabaja

de manera estrecha con la Coordinación de Comunicación Social de la cual depende. La imprenta realiza un trabajo muy eficiente que resulta fundamental para varias funciones cotidianas de la Cámara. Allí se imprimen y fotocopian los boletines, el orden del día de las sesiones y los resúmenes informativos. También se hacen otros trabajos de impresión, como memorias, libros solicitados por las coordinaciones de los grupos parlamentarios ( siempre y cuando no sea propaganda política), credenciales para los visitantes, trípticos y la papelería interna impresa.”<sup>120</sup>

Fue hasta la expedición de la Ley Orgánica del Congreso en 1999, que la ahora denominada Coordinación de Comunicación Social se regula en el marco jurídico del Congreso de la Unión. El Artículo 54 numeral 1 dispone que la Coordinación de Comunicación Social tiene a su cargo la difusión de las actividades de la Cámara, sirve de enlace con los medios de comunicación, y es responsable del programa de publicaciones.

La Coordinación depende de la Presidencia de la Mesa Directiva. Su organización y funciones, así como la designación de su titular y del personal que la integra, se rige por lo dispuesto en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

Considerado como un órgano técnico para la difusión de actividades de la Cámara, que sirve de enlace con los medios de comunicación y es responsable del programa de publicaciones, se ubica en el ámbito de la Presidencia de la Mesa Directiva y está a cargo de un Coordinador, quien es propuesto por la Mesa Directiva y designado por el Pleno, por una mayoría de dos terceras partes de diputados presentes. Dura en su encargo el término de una legislatura y tiene la posibilidad de reelección.

Los requisitos para ser Coordinador de Comunicación Social son los siguientes:

- Ser mexicano por nacimiento, no tener otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos.
- Haber cumplido 30 años de edad.
- Contar con título de licenciatura debidamente registrado ante autoridad competente, y acreditar conocimiento y experiencia profesional en materia de comunicación social.
- No haber sido durante los últimos cinco años miembro de la dirigencia

<sup>120</sup> Gil Villegas, Francisco. Coordinador. El Congreso Mexicano. Estructura, Organización, Funcionamiento, Análisis Político. Instituto de Investigaciones Legislativas y LV Legislatura Cámara de Diputados. México 1994

nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular.

- No haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena privativa de la libertad.

De conformidad con el Artículo 62 del Estatuto, al titular de la Coordinación de Comunicación Social le corresponden las funciones y tareas siguientes:

- Auxiliar a la Presidencia de la Mesa Directiva en la formulación y ejecución del programa de comunicación social de la Cámara, que permita una difusión sistemática y adecuada de las actividades legislativas, a través de los medios de comunicación.
- Fungir como enlace con los representantes de los medios de información, acreditarlos y otorgarles las atenciones necesarias para el cumplimiento de su función.
- Asistir al Presidente de la Mesa Directiva para que informe sobre las iniciativas de ley o decreto, las propuestas que no constituyan iniciativas y que se reciban por la Cámara, así como los dictámenes que sean discutidos y resueltos en el Pleno.
- Integrar, coordinar, ejecutar y supervisar el programa de imagen institucional y editorial de la Cámara, con excepción del Diario de los Debates, Gaceta Parlamentaria y demás documentos de carácter legislativo.
- Captar y analizar la información de los medios de comunicación referentes a los asuntos de interés de la Cámara.
- Las demás que se deriven del presente Estatuto y de las normas emitidas por la Cámara sobre la información de la misma, así como las demás disposiciones y acuerdos aplicables.

La Coordinación se integra con las direcciones de Información, de Enlace con los Medios y la Editorial.

La Dirección de Información tiene a su cargo:

- Ejecutar el programa de comunicación social de la Cámara mediante la difusión de las actividades legislativas.
- Proporcionar información objetiva sobre las iniciativas, propuestas y dictámenes que sean discutidos y resueltos en las Comisiones y en el Pleno.
- Analizar y difundir la información de los medios de comunicación, referente a los asuntos de interés de la Cámara.

A la Dirección de Enlace con los Medios le corresponde:

- Realizar las tareas de enlace con los medios de comunicación, acreditarlos ante la Cámara y proporcionarles las atenciones necesarias para el cumplimiento de sus deberes.
- Poner a disposición de los informadores las versiones estenográficas, la Gaceta Parlamentaria y el Diario de los Debates.
- Coadyuvar con los representantes de los medios de comunicación para la realización de entrevistas con los legisladores.
- Apoyar a las oficinas de comunicación social de los Grupos Parlamentarios, así como a las áreas de comunicación social o relaciones públicas externas a la Cámara.

La Dirección Editorial se encarga de:

- Ejecutar y supervisar el programa editorial de la Cámara.
- Apoyar técnicamente a los órganos de la Cámara en materia de publicaciones e impresos, derivados de sus actividades.

En el Senado de la República existía, en el año de 1976, la Secretaría de Prensa y Relaciones Públicas dependiente de la Gran Comisión. Su tarea era emitir las declaraciones que la Gran Comisión determinara (por escrito y verbalmente) a los órganos de comunicación, registrar y sistematizar la información periodística sobre el Poder Legislativo, para aportar a la Gran

Comisión los elementos de juicio que instrumentaran su política informativa, así como establecer relaciones con organismos oficiales y privados en las tareas al cuidado del Senado de la República.

En 1982, la Secretaría de Prensa y Relaciones Públicas prácticamente seguía desempeñando las mismas funciones, emitía los boletines que la Gran Comisión determinaba a los órganos de comunicación, registraba y sistematizaba la información periodística sobre el Poder Legislativo para aportar a la Gran Comisión los elementos de información.

En la actualidad, de conformidad con el inciso f) del Artículo 66 de la Ley Orgánica del Congreso, es facultad de la Mesa Directiva disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación con objetividad y equidad.

Esta actividad se lleva a cabo a través de la Coordinación de Comunicación Social que se encarga de informar a la opinión pública las actividades legislativas del Senado de la República, impulsando su imagen institucional, asegurando que los distintos medios informativos y los sectores que se vinculan con sus atribuciones reciban la información relevante sobre el desarrollo del trabajo legislativo y parlamentario de la Cámara; asimismo, atiende las relaciones públicas con los representantes de los medios de comunicación y proporciona los apoyos necesarios para garantizar una adecuada coordinación institucional con los actores señalados. De igual forma, proporciona a los legisladores los servicios de comunicación social y relaciones públicas.<sup>123</sup> Entre sus atribuciones más relevantes se encuentran:

- Coordinar la planeación, elaboración e instrumentación del Programa de Comunicación Social del Senado, con base en la información y elementos que le proporcione la Mesa Directiva, los legisladores y las diversas áreas técnicas y administrativas del Senado.
- Planear, programar, controlar y evaluar las actividades de las unidades administrativas a su cargo e instrumentar los programas correspondientes, sometiéndolos a la consideración de la Mesa Directiva.
- Establecer, supervisar y difundir las normas, políticas, sistemas, programas y procedimientos vinculados con la difusión de las actividades legislativas a través de los medios informativos nacionales e internacionales.
- Proponer a la Mesa Directiva las normas y políticas que regulen la relación con los medios y la difusión de la información institucional.
- Coordinar la entrega de la información, que generen los órganos

<sup>123</sup>Manual de Organización Técnica y Administrativa de la Cámara de Senadores. LIX Legislatura. Enero 2004.

parlamentarios del Senado de la República, a los de medios de comunicación para su difusión.

- Coordinar el enlace institucional con los medios de difusión y conducir las relaciones del Senado con los órganos de comunicación social de los tres niveles de gobierno federal, local y municipal, de conformidad con las directrices que le establezca la Mesa Directiva.
- Registrar y conducir las relaciones institucionales con la fuente de información del Senado, a fin de asegurar los niveles de coordinación, calidad y oportunidad en la información parlamentaria a divulgar.
- Dirigir, supervisar y controlar las acciones de promoción de la imagen institucional y relaciones públicas de la Cámara con los medios de comunicación.
- Coordinar las acciones para la acreditación, clasificación, registro, atención, y actualización de los representantes de los medios de comunicación, así como proporcionar los apoyos técnicos necesarios durante el desarrollo de sus actividades.
- Organizar las conferencias de prensa y coadyuvar para la realización de entrevistas a los senadores y funcionarios del Senado.
- Planear y organizar el funcionamiento y control del circuito cerrado de televisión del Senado, como medio de difusión del trabajo legislativo.
- Coordinar la captación, selección, registro, análisis y difusión entre los legisladores de la información relevante generada en los medios de comunicación impresos y electrónicos, nacionales, regionales e internacionales, que se relacionen con las actividades desarrolladas por la Cámara de Senadores.
- Normar, dirigir y supervisar los proyectos y acciones orientadas a la producción fotográfica y de grabación de circuito cerrado en materia legislativa desarrollada en la Cámara.
- Administrar los recursos humanos, financieros y materiales asignados a la coordinación, con sujeción a las políticas y normatividad establecidas



al respecto; así como participar con las unidades administrativas competentes en la instrumentación, supervisión y control del presupuesto asignado al área.

- Coordinar la elaboración y presentar para su aprobación el programa anual de trabajo de la coordinación, con base en los requerimientos institucionales, los presupuestos autorizados y las directrices de la Mesa Directiva.
- Presentar periódicamente a la Secretaría General de Servicios Administrativos, los informes de avance y resultados programáticos y presupuestales correspondientes, para su inclusión en el Programa Operativo Anual del Senado.
- Coordinar el resguardo del mobiliario y equipo asignado a la coordinación.

La Ley Orgánica del Congreso expedida en 1999 y vigente a la fecha, determinó un Título Quinto denominado “De la difusión e información de las actividades del Congreso”, en el que se establece como obligación de éste la amplia difusión de las actividades camerales tendientes al cumplimiento de las funciones conferidas por la Constitución y la propia Ley Orgánica.

Para poder lograr una amplia difusión se determinó la creación de distintos medios que cubrieran toda la información referente a las actividades del Poder Legislativo.

En primera instancia, se creó el Canal del Congreso con el objeto de reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la actividad legislativa.

El Canal del Congreso está bajo la conducción de una Comisión Bicameral, integrada por tres diputados y tres senadores electos por el Pleno de cada una de las Cámaras, a propuesta de sus respectivas Juntas de Coordinación Política.

Se oficializó el órgano denominado “Diario de los Debates” que sirve para publicar la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica o estenográfica, en su caso, de las discusiones en el orden que se desarrollen

e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura. Las actas de las sesiones secretas no serán publicadas.

Otro aspecto incorporado en la actividad de comunicación social del Congreso lo constituye el Sistema de Bibliotecas que tiene la obligación de conformar, mantener y acrecentar los acervos bibliográficos, para cuya dirección se establece legalmente una Comisión de carácter bicameral.

## **2.6. Servicio de Carrera, Capacitación y Formación**

En la actualidad, la vigente Ley Orgánica del Congreso, refleja la preocupación que en su momento tuvieron ambas Cámaras por dotar de estabilidad y permanencia al trabajo parlamentario, creando con ello estructuras especializadas de apoyo y auxilio al trabajo legislativo en sus dos vertientes, una administrativa y otra de carácter propiamente parlamentario.

Con anterioridad a la expedición de la Ley de 1999, a la que se ha hecho referencia en incontables ocasiones a la largo de este documento, la regulación de las estructuras administrativas y técnicas en las Cámaras fue prácticamente inexistente. Ni los Reglamentos, ni la Ley Orgánica expedida en 1979 y sus reformas, registran normas respecto de los cuerpos de apoyo.

La excepción a lo afirmado con anterioridad, la encontramos en la reforma integral que experimentó la Ley Orgánica del Congreso General en el año de 1994,<sup>124</sup> en donde la redacción de los artículos 22, en el Título correspondiente a la Cámara de Diputados y 67 en el Senado, determinaron que la Mesa Directiva contaría con la asistencia de un “Cuerpo Técnico Profesional de Apoyo”, cuyas funciones quedarían determinadas en las disposiciones del Reglamento, normas que nunca llegaron a concretarse.

El dictamen que sobre las mencionadas reformas aprobó la Cámara de Senadores, llevó a cabo la siguiente consideración al respecto: “Esta disposición, que también se introduce en el artículo correlativo de la Cámara de Diputados, entraña el reconocimiento de que las labores de orden político, legislativo y de corresponsabilidad con distintas atribuciones del Presidente del Senado, requieren de personal calificado que brinde asesoría e información a la Mesa Directiva. Con la denominación que se propone se establecen como principios de su funcionamiento la capacidad técnica y el desarrollo profesional de carrera en el servicio de la Cámara”.<sup>125</sup> Los mencionados artículos de la Ley Orgánica, constituyen el antecedente normativo primigenio de lo que en la actualidad conocemos como el servicio de carrera en las Cámaras del Congreso.

<sup>124</sup> Diario Oficial de la Federación, 20 de julio de 1994.

<sup>125</sup> Diario de los Debates, H. Cámara de Senadores, 5 de julio de 1994. Dictamen con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley vigente partió de la concepción de dos áreas fundamentales en los servicios de apoyo para el Congreso y sus Cámaras: los de índole parlamentaria y aquellos de carácter meramente administrativo. Sin embargo, la forma de regular las estructuras técnicas y administrativas fue distinta y, por lo tanto, las disposiciones relativas al servicio de carrera también presentan sus variantes muy particulares.

En primer término, puede destacarse que el Senado dedicó una sección especial dentro del capítulo correspondiente a la organización técnica y administrativa de la Cámara, al Servicio Civil de Carrera, considerando un solo servicio al que podría pertenecer el personal de ambas ramas de la función (parlamentaria y administrativa); en la Cámara de Diputados se distingue una sección intitulada “Disposiciones Generales” (de la organización técnica y administrativa), apartado que determina la existencia de dos servicios de carrera, uno por cada una de las áreas de prestación de servicios de las secretarías (parlamentarios y administrativos y financieros). A pesar de ello, el ordenamiento encargado de establecer las disposiciones relativas se refiere a un solo servicio, al denominarse “Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados”.

En la Cámara de Diputados se estableció categóricamente que las secretarías de servicios (coordinadas por la Secretaría General) se integrarían con funcionarios de carrera<sup>126</sup>. En el Senado no se percibe forzosa la pertenencia al Servicio Civil de Carrera, de todos los integrantes de las secretarías generales de servicios.

Por disposición de la Ley, los servicios de carrera en ambas Cámaras del Congreso de la Unión deben registrarse mediante disposiciones contenidas en estatutos especiales para tal objeto, cuyo proceso de elaboración, en calidad de proyectos, para ser presentados a los respectivos Plenos, se destacan por los siguientes aspectos:

- Los diputados determinaron que sería la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos,<sup>127</sup> el órgano encargado de la redacción del proyecto de Estatuto que se presenta a la aprobación del Pleno. Para la elaboración de este proyecto y al contar la Cámara con dos servicios, la Mesa Directiva presenta a la Conferencia un anteproyecto de la parte relativa al servicio de carrera parlamentaria y la Junta de Coordinación Política es la facultada para hacer lo propio respecto del proyecto correspondiente al servicio de carrera administrativo y financiero.<sup>128</sup>

<sup>126</sup> Artículos 48 y 51 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>127</sup> Vale la pena recordar que la Conferencia se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios y el Presidente de la Mesa Directiva, quien a su vez preside la Conferencia. Artículo 37, numeral 1 de la Ley Orgánica.

Aunque las atribuciones de los órganos camerales contenidas en la Ley Orgánica y relativas a la elaboración de los anteproyectos y del proyecto de Estatuto, solamente se refieren a la materia de los servicios de carrera. El Artículo 56 del mismo ordenamiento determina que el estatuto, además de regular a los servicios, establecerá las disposiciones para la organización y funcionamiento de las secretarías, entre las cuales por lo menos habría que incluir: la estructura de cada una de las secretarías y sus relaciones de mando y supervisión y, las tareas de las direcciones, oficinas, centro y unidades de la Cámara que integren los servicios de carrera.

- En el caso de la Cámara de Senadores es un solo Servicio Civil de Carrera y la elaboración de su proyecto de Estatuto, que será aprobado por el Pleno, se encuentra a cargo de la Comisión de Estudios Legislativos. El propósito del servicio consiste en hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo, bajo la premisa básica de la profesionalización del servidor público, para garantizar la continuidad y funcionamiento eficaz y eficiente de los programas, planes y procesos sustantivos para la Cámara de Senadores, así como asegurar que el desempeño de sus miembros se apegue a los principios de legalidad, honradez, objetividad, imparcialidad y profesionalismo, además, otorga permanencia, estabilidad y certeza jurídica a sus miembros.<sup>129</sup>

La propia Ley Orgánica estableció las bases a que debían ajustarse las normas y procedimientos que rigieran la conformación de los servicios de carrera en las Cámaras, las cuales se determinarían en estatutos, así como el deber de que tales instrumentos incorporaran aspectos como condiciones de trabajo, sistemas de adscripción, compensaciones, movimientos y remociones.<sup>130</sup>

El 26 de abril de 2000, la Cámara de Diputados completó su proceso de reforma administrativa al expedir su Estatuto, cuyo objeto radicó en establecer la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, de la Contraloría Interna, de la Coordinación de Comunicación

<sup>128</sup>Artículos 20, numeral 2, inciso h); 34, numeral 1, inciso f); y, 38, numeral 1, inciso b), todos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>129</sup>Artículos 114, numeral 2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y, 1 del Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores.

<sup>130</sup>Artículo 57 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Social, de los centros de estudios de las Finanzas Públicas, de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, y de Estudios Sociales y Opinión Pública; así como lo relativo a un solo servicio de carrera, presentando una incongruencia con lo establecido por la propia Ley.

Las motivaciones expuestas en el proyecto de Estatuto, lo consideran como “un esfuerzo orientado a consolidar un sistema de personal que responda a las necesidades de la Cámara; contar con dos cuerpos de servidores públicos que sean un apoyo eficiente, oportuno y de calidad para el desarrollo de los Servicios Parlamentarios y Administrativos y Financieros; e impulsar los avances que en los últimos años ha venido realizando la Cámara de Diputados para lograr estructuras profesionales y técnicas eficaces para desarrollar sus funciones.”<sup>131</sup>

Al ser aprobado el Estatuto durante el último período de sesiones ordinarias de la LVII Legislatura, prácticamente su aplicación correspondería a la Legislatura entrante, es decir, la LVIII. Sin embargo, esto no fue posible, entre otras razones, por el prolongado desacuerdo para nombrar al Secretario General, funcionario sin el que no era posible integrar los cuerpos ejecutores del servicio de carrera.

El Consejo Directivo del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, es presidido por el Secretario General de la Cámara e integrado por los secretarios de servicios (designados por el propio Consejo Directivo del Servicio de Carrera), así como por tres vocales (designados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos). A dicho Consejo le atribuye el Estatuto facultades absolutas de decisión, dirección y operación del servicio de carrera.<sup>132</sup>

Asimismo, los procedimientos para el ingreso, permanencia y promoción de los integrantes del Servicio de Carrera en la Cámara de Diputados, son responsabilidad de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, cuyo coordinador es designado mediante voto ponderado de los integrantes de la Conferencia (que represente las dos terceras partes de los miembros de la Cámara), a propuesta del Consejo Directivo (del cual es Secretario Técnico). La Unidad se encuentra administrativamente adscrita a la Secretaría General.<sup>133</sup>

En el Senado de la República, por el contrario, es la Mesa Directiva quien organiza, supervisa y dirige al Servicio Civil de Carrera de la

<sup>131</sup> Exposición de motivos del proyecto de Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. Aprobado el 26 de abril de 2000.

<sup>132</sup> Artículos 12, 143, 144 y 150 del Estatuto para la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

<sup>133</sup> Artículos 55 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 141 y 142 del Estatuto para la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

Cámara,<sup>134</sup> mediante un Centro de Capacitación y Formación que opera las decisiones del órgano de conducción política. La diferencia substancial en el Senado de la República es que el servicio de carrera es responsabilidad del Presidente de la Cámara y de la Mesa Directiva de la misma, sin que entre ellos y el área de ejecución exista intermediario alguno.

Tal es el caso que se menciona, que la Mesa Directiva posee las siguientes atribuciones:<sup>135</sup>

- Elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización del Servicio Civil.
- Aprobar, a propuesta del Presidente, el nombramiento del Titular del Centro de Capacitación y Formación Permanente.
- Aprobar la estructura ocupacional y lineamientos de administración y desarrollo del Centro de Capacitación.
- Aprobar, a propuesta del Centro de Capacitación, los lineamientos relativos al desarrollo de los procesos del Servicio Civil.
- Aprobar el Catálogo de Puestos y Tabulador Salarial del Servicio Civil.
- Aprobar a propuesta del Centro de Capacitación, el establecimiento de convenios con instituciones educativas nacionales y extranjeras, que coadyuven al mejor desarrollo del Servicio Civil.
- Aprobar los proyectos de convocatorias para los concursos de ingreso y ocupación de vacantes del Servicio Civil.
- Aprobar, los resultados de los concursos de ingreso, ocupación de vacantes y ascenso de los Servidores Públicos de Carrera.
- Aprobar las licencias de los Servidores Públicos de Carrera, previo dictamen del Centro de Capacitación.

<sup>134</sup> Artículos 66, inciso j) y 114 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8, 9, 10 y 12 del Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores.

<sup>135</sup> Artículo 9 del Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores.

- Aprobar, previo dictamen del Centro, los reconocimientos y estímulos a que se hagan acreedores los miembros del Servicio Civil.
- Resolver sobre la interpretación y aplicación de las disposiciones del Estatuto.

El Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores, aprobado por el Pleno de la LVIII Legislatura el 7 de noviembre de 2002, se ocupa únicamente de establecer las reglas de operación y órganos de ejecución del servicio, los procedimientos de ingreso, evaluación, promoción o remoción de los servidores, así como los recursos para plantear y resolver posibles controversias o inconformidades. No se aboca a la regulación o determinación de estructuras y áreas administrativas como lo hace el ordenamiento análogo de la Cámara de Diputados.

