

# LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL

## 1. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979.

### A. Contexto Político y Social previo a su expedición.

Durante el período revolucionario, los enfrentamientos entre el Congreso y el Ejecutivo fueron recurrentes, lo cual puede apreciarse en las discusiones del proyecto de Constitución de 1917, en las que las propuestas del Presidente Carranza, fueron modificadas por el Congreso Constituyente. Durante la gestión del Presidente Álvaro Obregón, las presiones en contra del Congreso comenzaron a debilitarlo, lo que finalmente, con la reforma que prohibió la reelección inmediata de los legisladores impulsada por el Presidente Calles, se consolidaría. A partir de ese momento, el sometimiento del Legislativo fue casi absoluto, y conllevó al establecimiento de una férrea disciplina de los legisladores con respecto al titular del Ejecutivo, con graves sanciones para aquél que la quebrantara; ejemplo de esto lo encontramos en el caso del Dip. Herminio Ahumada, quien al contestar el Informe de Gobierno del Presidente Ávila Camacho, dejó en evidencia la necesidad de nuevas reglas que incentivarán las prácticas democráticas en el país.

“Es de esperarse que al respeto por los derechos políticos de los individuos y de los grupos, llevado adelante como norma inquebrantable del régimen revolucionario, se fortalezca aun más para que produzca un mayor aliento en las luchas democráticas, pues es urgente la imposición de normas morales y elevadas para las luchas por el poder. Esto, juntamente con el fortalecimiento de los partidos políticos que se organicen cada vez mejor en el país, nos asegurará una vida democrática más generalizada y una concurrencia de todos en la responsabilidad que no puede ser patrimonio de un grupo aislado, por estimable que sea, sino que es y ha sido tarea común de todos los mexicanos, aunque no siempre se haya ejercido con la misma integridad y los mismos caracteres.”<sup>1</sup>

Este pronunciamiento traería una fuerte represalia en contra del Dip. Ahumada, que desembocaría en su remoción como Presidente de la Cámara y la posterior expulsión del Partido de la Revolución Mexicana.<sup>2</sup>

Este tipo de distorsiones al sistema de división de Poderes, trajo como consecuencia la expedición, en 1934, de un Reglamento cuyo objeto

<sup>1</sup> *Diario de los Debates del 1 de septiembre de 1944.*

<sup>2</sup> *Diario de los Debates del 5 de septiembre de 1944.*

era enfriar los debates en el Congreso y convertirlo en una tribuna con poca fuerza política.

Esta tendencia comenzó a revertirse debido a las presiones sociales y políticas que se sucintaron a finales de la década de los cincuenta, como fueron la huelga de 1958 de los ferrocarrileros, precedida por conflictos en sindicatos como el de carteros, telegrafistas, telefonistas, petroleros; la negativa del Partido Acción Nacional a incorporarse a la Cámara de Diputados por las irregularidades en el proceso electoral de ese año; así como la críticas generadas en el Congreso de los Estados Unidos por la naturaleza autoritaria del régimen en el poder, al no contemplar la pluralidad política ni la disidencia en sus instituciones.<sup>3</sup> El 21 de diciembre de 1962, el Presidente López Mateos envió una iniciativa de reforma constitucional que proponía la creación de los “diputados de partido”,<sup>4</sup> misma que sería aprobada en 1963.<sup>5</sup> Esta reforma constituyó un gran avance en materia de representación de las minorías; sin embargo, al no incluir la representación proporcional, la participación de éstas era aún insipiente, por lo que en esa época no era factible una reforma a fondo del Reglamento Interior del Congreso; no obstante, este acontecimiento marcó la pauta para futuras reformas al Reglamento y la creación de la Ley Orgánica.

Debe señalarse que la mayor parte de las modificaciones al marco normativo del Congreso, directa o indirectamente tuvieron como origen el incremento de los representantes de la oposición, que hizo indispensables reglas que respondieran a las nuevas necesidades de los debates y la organización de las Cámaras.

## B. Origen.

Con la reforma constitucional de 1977, se modificaron las reglas para la integración de la Cámara de Diputados, por lo que el arribo de un número considerable de legisladores de otros partidos era inminente, razón por la que en la misma reforma se planteó un nuevo ordenamiento para el Congreso, por lo que en 1979 se expidió la primera Ley Orgánica del Congreso que sustituyó parcialmente al Reglamento Interior.

Para comprender mejor las causas que motivaron la creación de la Ley Orgánica, es conveniente ubicarnos en el contexto político y social de los años 70. Adolfo Gilly, con respecto a esa época, señala que: “La historia, obra del tiempo, no respeta convenciones ni décadas...” y agrega que si se quiere hacer coincidir a la historia con éstas, se tendría que señalar que, en el caso de la década de los 70, ésta se inició en 1968, año de viraje para el mundo y

<sup>3</sup> Bejar Algaza, Luisa. *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: El primer eslabón del cambio*. UNAM. Gernika. México 2004. Pág. 22.

<sup>4</sup> *Diario de los Debates del 1° de diciembre de 1962*

<sup>5</sup> *Diario Oficial de la Federación del 22 de junio de 1963.*

<sup>6</sup> Gilly, Adolfo. *Los años del gran desorden. Nexos número 26. México. 1980. Pág. 3*

para México, en el que se acumularon, entre otros acontecimientos fuera de lo común, la ofensiva del Tet en Vietnam, el Mayo Francés y la “primavera de Praga”.<sup>6</sup> Esa década estuvo plagada de acontecimientos que marcaron el destino de la economía mundial y el rumbo de la política internacional; en ella, los sistemas económicos dieron un severo giro con el fracaso del modelo Keynesiano de “Estado Benefactor”, con lo que la fase de expansión económica que inició con el fin de la Segunda Guerra Mundial, entró en una larga fase de recesión. En 1971, el dólar se separó de su paridad oficial con el oro; en 1973, se iniciaron las manifestaciones de la llamada “crisis del petróleo”; en 1974, se produjo la recesión generalizada en las economías capitalistas y, desde finales de 1978 se anunció, para 1980, la posibilidad de una nueva recesión.

En lo que corresponde a nuestro país, 1968 marcó el inicio del agotamiento del modelo de Estado emanado de la Revolución. Al respecto, José Ramón Cossío señala que: “A partir de ahí, el régimen tuvo que reconocer que en el país existían diversas fuerzas políticas, distintos modelos de sociedad y que, por ende, debían llevarse a cabo los “ajustes” necesarios para darles cabida.”<sup>7</sup>

En este contexto comenzó la transformación del Poder Legislativo Mexicano pues, como más adelante comentaremos, las presiones derivadas de los movimientos sociales y la economía fueron factores determinantes en su proceso de fortalecimiento, que en esta época tuvo un gran impulso. Pablo González Casanova señaló en su libro *La Democracia en México*, (cuya segunda edición fue publicada en 1967), que se advertía que el sistema de “equilibrio de poderes” no funcionaba y agregaba que: “Hay un desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo. Es entonces cuando uno se pregunta cuál es la función del Poder Legislativo.” A que él mismo responde que, aparentemente, el Legislativo sólo tiene una función simbólica, ya que sólo sanciona actos del Ejecutivo, lo que les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico.<sup>8</sup> En esa época, efectivamente la función del Congreso se reducía a ser legitimador de los actos del Ejecutivo, debido entre otras causas a que en esa década ambas Cámaras eran controladas por el Presidente, en virtud de un sistema político autoritario que se implantó posteriormente a la Revolución.

Por su parte, Eliseo Mendoza Berrueto señaló que: “...el predominio del Presidente de la República sobre el Poder Legislativo había prevalecido sin necesidad de violar la Constitución ni ley secundaria

<sup>7</sup> Cossío, José Ramón. *Cambio social y cambio jurídico*. Pág. 131.

<sup>8</sup> González Casanova, Pablo. *La Democracia en México*. Ediciones Era. México 22<sup>a</sup> reimpresión. México. 1998. Pág. 32.

alguna. En primer lugar, por que desde muchos años atrás la mayoría de los miembros del Congreso habían pertenecido al mismo partido que el Presidente de la República, dándose así no sólo la coordinación que debe existir entre los poderes de la Unión.”<sup>9</sup> No obstante el aparente dominio del sistema presidencial, éste comienza a presentar debilidades, que se observan claramente con el fenómeno de industrialización del país, del cual surgen los empresarios como un factor real de poder. El empresario, de acuerdo con González Casanova, es el personaje que viene a sustituir al latifundista, con instrumentos efectivos que influyen en la Legislatura y la administración gubernamental; que modifican las decisiones del Ejecutivo, tras someterlas a crítica y a una aprobación también efectiva; que censuran en forma práctica los informes económicos que les hace el gobierno, proponiéndoles modificaciones a la política económica y financiera gubernamental.<sup>10</sup> Fue por esta razón que los roces entre la presidencia y los empresarios comenzaron a cobrar importancia durante la administración de Luis Echeverría, quien tuvo una difícil relación con el sector empresarial mexicano, “...lo que indirectamente ayudó a ensombrecer su relación con los Estados Unidos”<sup>11</sup> y desembocó en la primera crisis económica de gran dimensión que sufrió el país después de la Revolución,<sup>12</sup> misma que causó una difícil situación a finales de sexenio, ya que comenzó a generar serios problemas sociales y económicos, que heredaría la siguiente administración.

Durante la Presidencia de José López Portillo, se plantearía una estrategia que basaba el desarrollo del país en tres acciones:

- La alianza para la producción,
- La reforma administrativa y
- La reforma política.<sup>13</sup>

Al asumir el cargo el Presidente, las crisis económica y política eran graves, por lo que en su discurso de toma de posesión convocó a todos los sectores que integraban el país a “la alianza popular, nacional y democrática para la producción”. Con ello intentaba atemperar el clima de hostilidad entre el gobierno y el sector empresarial.<sup>14</sup> Sin embargo, esta estrategia no tuvo los resultados esperados, ya que al final del sexenio el país experimentó una de las peores crisis de su historia, que culminó con un serio enfrentamiento

<sup>9</sup> Mendoza Berrueto, Eliseo. *El Presidencialismo Mexicano*. Pág. 171.

<sup>10</sup> González Casanova, Pablo. *Op. Cit.* Pág. 63-67.

<sup>11</sup> Mendoza Berrueto, Eliseo. *Op. Cit.* Pág. 130.

<sup>12</sup> *Ibidem* Pág. 67.

<sup>13</sup> Mensaje dirigido por el Presidente José López Portillo durante su toma de posesión. *Diario de los Debates del 1° de diciembre de 1976*.

<sup>14</sup> *Ídem*.

entre el Gobierno Federal y los empresarios del sector financiero.

La reforma administrativa fue incluida en esta estrategia considerándola una prioridad, ya que se señaló la urgente necesidad de reorganizar la administración para organizar al país. Los fines que se perseguían con la Reforma Administrativa eran lograr eficiencia y honestidad. Como elemento de partida se propusieron nuevas Leyes, entre las que destacaban:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública,
- La de Presupuesto y Gasto Público y
- La de Deuda Pública;
- Así como modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el Convenio Único de Inversión y Desarrollo con los gobiernos de los estados,
- De igual forma, se dispuso modificar un conjunto de ordenamientos que permitieran fincar responsabilidades y hacer más expedita la impartición de la justicia en materia agraria, laboral, administrativa y civil o popular.

Esta estrategia de modernización de la normatividad administrativa influiría determinantemente en la propuesta de reforma constitucional que daría origen a la primera Ley Orgánica para el Congreso. La llamada reforma política fue uno de los más importantes proyectos de esta administración, en virtud de que marcó la pauta para subsecuentes modificaciones, como a continuación analizaremos.

### C. Causas de que originaron su creación

Habrían de pasar varios años para que los ajustes al sistema político mexicano fueran una realidad. Fue así que en 1977<sup>15</sup> el Presidente José López Portillo presentó al Congreso una iniciativa para reformar la Constitución, la cual facultaría a las Cámaras para expedir su propia Ley Orgánica. Esta medida estaba inmersa en las políticas de esa administración de dar cabida a las fuerzas de oposición y permitir que todos los partidos tuvieran mayor representación en el Congreso.

La exposición de motivos dejó clara la intención de introducir cambios importantes en materia de equilibrio entre Poderes, al señalar que: “La relación sucinta de las reformas políticas llevadas a cabo durante los cuatro últimos sexenios, es más que suficiente para demostrar que todo sistema democrático es esencialmente perfectible y sus instituciones nunca deben tomarse como

<sup>15</sup> *Iniciativa presenta el 6 de octubre de 1977. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de la misma fecha.*

<sup>16</sup> *Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo II. Miguel Ángel Porrúa. Pág. 387.*

obra concluida.”<sup>16</sup> Esta propuesta retomó el proceso de Reforma del Estado que se había iniciado en el Poder Legislativo con la introducción de los “diputados de partido”, sistema que evidentemente ya no respondía a las necesidades de representación que se habían generado en esa época, pues ya existían diversas manifestaciones de otras corrientes ideológicas.

La iniciativa de reforma constitucional, significó el primer paso del proceso de reforma política que fuera anunciado por el Presidente al presentar su primer Informe de Gobierno. La reforma pretendía reconocer el derecho de las minorías a participar, al señalar en el texto de la propuesta que: “Los mexicanos lo han reiterado: gobierno de mayorías con el concurso de las minorías; libertad, seguridad y justicia en un régimen de leyes que a todos una y a todos obligue.”

Sin embargo, esta modificación constitucional no debe ser vista como una mera concesión del titular del Poder Ejecutivo, sino como el resultado de una serie de presiones políticas y sociales que el régimen del Presidente López Portillo tuvo que afrontar desde su inicio. Se debe tener en cuenta que el clima político al comenzar ese sexenio era adverso al modelo económico y político que se implantó derivado de la Revolución, ya que fue un factor de presión para generar importantes cambios en el sistema político mexicano que se tradujeron en reformas a la Constitución y a las leyes electorales, que permitieron el arribo de un mayor número de legisladores de oposición a la Cámara de Diputados, lo cual a su vez motivó la creación de nuevos ordenamientos que respondieran a la inédita conformación de la Cámara.

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional en su argumentación para justificar las modificaciones y adiciones al artículo 70, así como la supresión de la fracción XXIII del artículo 73, señalaba que:

- La costumbre parlamentaria consagró que la estructura interna, los órganos de gobierno y los sistemas de funcionamiento del Congreso de la Unión se regulen por un reglamento propio pero que, por su jerarquía normativa, realmente constituye un ordenamiento con características de Ley Orgánica.
- El Reglamento del Congreso de la Unión, expedido hace tiempo, había dado lugar a que, por los requerimientos de los sucesivos momentos, se le hicieran periódicas reformas, no obstante que, en términos generales, dicho ordenamiento había conservado sus líneas tradicionales, propiciando que en esa época fuera ya un texto que carecía de unidad sistemática.
- La Reforma Política propuesta incrementaría el número de miembros

de la Cámara de Diputados casi al doble de sus integrantes, resultando evidente que una asamblea de tal magnitud requeriría, desde luego, formas específicas de organización y mecanismos de funcionamiento y coordinación que encauzaran el desarrollo de las tareas legislativas.

- El legislador debe contar con un instrumento ágil y claro que regule el procedimiento de sus actividades en la Cámara; que establezca con precisión las reglas de su funcionamiento y los métodos de trabajo.<sup>17</sup>

Con el apoyo de los anteriores argumentos, se solicitó al Constituyente Permanente la adición de dos párrafos al artículo 70 de la Constitución, con el fin de facultar al Congreso para expedir la Ley que regularía su estructura y funcionamiento internos. Debe señalarse que, si bien esta argumentación recoge las principales deficiencias del Reglamento y señala la conveniencia de un nuevo ordenamiento en virtud de una drástica modificación en la conformación de una de las Cámaras del Congreso, derivada de la propia reforma, el argumento técnico para cambiar el Reglamento del Congreso por una ley es sumamente deficiente.

Por otra parte, del análisis de la situación social y política de la época, así como de los documentos que dieron sustento a la Ley Orgánica de 1979, se deduce que las causas que motivaron su creación fueron desde luego de carácter técnico, pero también de carácter político, lo cual a continuación analizaremos.

### **a) Argumentos de carácter técnico jurídico.**

El principal argumento de carácter técnico de la reforma consistió, de acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo, en dar al Congreso una norma de la máxima jerarquía en nuestro sistema jurídico; éste fue recogido por el Senado de la República e incluido en su dictamen de la siguiente forma: "...en la técnica jurídica, la gradación de las normas, va de la Constitución a la Ley y al Reglamento ...La expedición de una Ley Orgánica y Reglamentaria del Congreso, permitirá, formalmente, darle jerarquía adecuada a las normas internas y, materialmente comprender nuestra forma de ser más acorde con los requerimientos de los nuevos tiempos."<sup>18</sup>

No obstante los argumentos esgrimidos en el proceso legislativo, jurídicamente dejan algunos vacíos y no son suficientes para explicar el cambio de un Reglamento por Ley. Es por lo anterior que hemos analizado el contexto en el que tuvo lugar la reforma, a fin tratar de ubicar la motivación técnica.

<sup>17</sup> Exposición de motivos, de la Iniciativa del Ejecutivo, de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en sus artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74 76, 93, 97 y 115. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 6 de octubre de 1977.*

<sup>18</sup> Dictamen de primera Lectura del Senado de la Republica del 3 de noviembre de 1977.

El cambio de un Reglamento del Congreso por una Ley, no es algo que técnicamente sea fácil de explicar; sin embargo, debemos tener en cuenta que esta administración tenía ya trazados importantes modificaciones en materia administrativa, iniciados el 29 de diciembre de 1976, con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entró en vigor el 1° de enero de 1977, lo cual modificó en forma importante la organización del Gobierno Federal. Los argumentos que dieron origen a la primera Ley Orgánica impulsada en ese sexenio, señalaban que: "...el Gobierno debía organizarse previamente si pretende organizar el esfuerzo nacional." La administración del Presidente López Portillo consideró que la reorganización era prerrequisito indispensable para exigir de todos, mayor responsabilidad, honestidad y esfuerzo. La misma exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señalaba que, con su expedición, se permitiría llevar a sus últimas consecuencias el esfuerzo de reforma administrativa que se inició desde 1965.<sup>19</sup>

Al siguiente año de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública en concordancia con el plan de modernización administrativa que impulsó su creación, se presentó la iniciativa de reformas constitucionales que facultaría al Congreso para expedir una Ley Orgánica que regulara su estructura, así como su funcionamiento interno, y suprimiría la facultad para expedir su Reglamento Interior. La relación entre la creación de una Ley Orgánica para la Administración Pública y una para el Congreso queda evidenciada en los argumentos del Sen. Padrón Puyou, quien señaló que en virtud de que el Congreso, ya había aprobado la Ley Orgánica de la Administración Pública, instrumento básico del Poder Ejecutivo y que el Poder Judicial, se regía ya por la Ley Orgánica Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Ley Fundamental, por lo que consideraba que: "era imperioso, congruente con la realidad y necesario, que en el Poder Legislativo se establezca, también, la base para que, siendo depositario de la Soberanía del pueblo, cuente con una Ley actual, ágil y acorde con los tiempos modernos."<sup>20</sup>

De lo anterior es posible deducir que el cambio del Reglamento por una Ley Orgánica, estaba estrechamente ligado con la tendencia modernizadora de esa época en materia administrativa, y no a cuestiones de estricto carácter técnico jurídico.

Si bien las motivaciones de carácter técnico que dieron origen a la Ley Orgánica están reflejadas escasamente en los documentos en que se sustentó el proceso legislativo, en algunos trabajos que hace alusión a la administración de López Portillo, como el de Eliseo Mendoza Berruelo, se comenta que al

<sup>19</sup> *Exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal presentada por el Presidente López Portillo el 3 de diciembre de 1976.*

<sup>20</sup> *Intervención del Senador Sen. Padrón Puyou en la discusión en particular del artículo 70 constitucional. Diario de los Debates del Senado del 9 de noviembre de 1977.*

Presidente siempre le apasionaron los asuntos relativos a la administración pública, por lo que durante su gobierno se creó una oficina encargada de tales materias que dependía directamente de la Presidencia, y agrega que: quizá ésa sea la razón por la que la reforma lopezportillista fue muy amplia y fructífera.<sup>21</sup> También se aprecia en los discursos de principios de ese sexenio que el plan de gobierno era organizar a las instituciones del Estado mediante leyes orgánicas, tendencia a la cual no escapó el Congreso de la Unión.

## **b) Razones de carácter político.**

La creación de la Ley Orgánica, en esencia responde a las mismas causas que la reforma política que la enmarca; es decir, es el resultado de las demandas básicas en materia política. Sin embargo, responde también a motivaciones políticas propias del Poder Legislativo, que pueden resumirse de la siguiente forma:

- El incremento en el número de los integrantes de la Cámara de Diputados, como consecuencia de la incorporación de los diputados de representación proporcional.
- La necesidad de contar con un ordenamiento que organizara al Congreso de acuerdo con las circunstancias que se presentaran.
- La necesidad de un ordenamiento que fuera capaz de resolver los problemas que se derivaran de un Congreso con una representación más plural, en el que convergieran representantes de las corrientes ideológicas que gracias a la reforma, pudiera participar en las contiendas electorales.
- La necesidad, que ya se había presentado desde hacía tiempo, de contar con un ordenamiento moderno que respondiera a las necesidades de un Congreso moderno.

Se debe tomar en cuenta que políticamente era necesario modernizar las normas que regían los trabajos del Congreso; sin embargo, con los cambios derivados de la reforma constitucional, esto se volvió urgente. Cabe recordar que, con base en la fracción XXIII del artículo 73 de la Ley Fundamental, el Congreso expidió el Reglamento Interior que señala las normas de funcionamiento del Poder Legislativo, no obstante en sus más de 40 años de vigencia, el Reglamento había sufrido diversas reformas.<sup>22</sup> Sin embargo, las reformas ya no eran suficientes para satisfacer las necesidades de la época, lo

<sup>21</sup> Mendoza Berruelo. *Eliseo. Op. Cit.* Pág. 258

<sup>22</sup> El Reglamento fue reformado el 21 de noviembre de 1934, el 31 de diciembre de 1935, el 16 de octubre de 1937 (sin embargo esta reforma fue derogada por decreto del día 1 de noviembre de 1937), el 27 de enero de 1940, el 21 de diciembre de 1957, el 31 de diciembre de 1963, el 21 de octubre de 1966, el 20 de enero de 1975, el 11 de diciembre de 1975, y aún después de la promulgación de la Ley Orgánica el 27 de noviembre de 1981.

que trajo como resultado que el Reglamento en su totalidad, ya no respondía a las demandas y estructuras existentes y menos a las que se incorporarían con motivo de la Reforma Política en proceso.

Durante el mensaje que el Presidente dirigió con motivo de la presentación de su primer Informe de Gobierno, hizo el siguiente señalamiento: “Una verdadera reforma política no es un acto, así sea éste de la mayor relevancia legislativa; son muchos actos, y no es un momento, sino un proceso que exige, por igual, reformas jurídicas y modificaciones que culminen en una vida mejor.”<sup>23</sup>

Con este mensaje se dio inicio al proceso de reforma política, el cual evidenciaba la necesidad que el gobierno tenía de modificar un gran número de ordenamientos que hicieran posible su operación con mayor eficiencia; entre estos ordenamientos se encontraba la Ley Orgánica del Congreso. Es evidente que los factores políticos fueron determinantes en los cambios en la normatividad del Congreso -no así las cuestiones técnicas-; dentro de éstos destacan por su importancia la apremiante necesidad de contar con un nuevo ordenamiento que respondiera a la nueva conformación que tendría la Cámara de Diputados como resultado de las reformas electorales incluidas en la reforma política, lo que se encuentra referido en la exposición de motivos de la reforma constitucional en la siguiente forma:

“Si a esto añadimos que la reforma política que se propone mediante esta iniciativa, de ser aprobada, incrementará el número de miembros de la Cámara de Diputados, casi al doble de sus integrantes actuales, resulta evidente que una asamblea de tal magnitud requerirá, desde luego, formas específicas de organización y mecanismos de funcionamiento y coordinación que encaucen el desarrollo de las tareas legislativas.”<sup>24</sup>

En el dictamen de la Comisión Primera de Gobernación de la Cámara de Diputados, se señalaba que la iniciativa advertía que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de ya larga vida, había sufrido reformas impuestas por las circunstancias, pero conservaba sus principales lineamientos de tal modo que carecía de unidad sistemática, lo cual era un inconveniente, debido a que de la reforma política nacerían nuevas exigencias por lo que habría que poner en vigor un nuevo ordenamiento que respondiera a las necesidades sobrevinientes.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Mensaje dirigido por el Presidente López Portillo con motivo de la presentación de su primer Informe de Gobierno el 1° de septiembre de 1977.

<sup>24</sup> Iniciativa de reforma constitucional del 6 de octubre de 1977.

<sup>25</sup> *Diario de los Debates* del 15 de mayo de 1979.

El Senador Francisco Padrón Puyou, señaló que las adiciones correspondientes al artículo 70, revestían especial importancia, porque representaban la actualización de las normas necesarias para el buen funcionamiento de la vida interna de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, por medio de la expedición de una Ley Orgánica.<sup>26</sup>

Por otra parte, en las crónicas de los debates de la reforma constitucional llevados a cabo en el Senado, se puede apreciar que era una preocupación de los legisladores que en un futuro cercano, la Ley Orgánica del Congreso respondiera a las exigencias implícitas en el precepto Constitucional que se debatía. Y se agregaba que: “Esa Ley Orgánica tendrá que garantizar la viabilidad, sin cortapisa de ninguna especie, del debate profundo en el seno de cada una de las Cámaras; tendrá que regular el funcionamiento interno del Congreso, la integración y facultades de las Comisiones y los debates plenarios, para asegurar que en un ambiente de libertad, se discutan y ventilen todos los problemas del país.”<sup>27</sup>

Con la aprobación, de la reforma se dio el primer paso en el fortalecimiento del Poder Legislativo, que era una de las preocupaciones básicas de la Reforma Política. Los pasos siguientes, de acuerdo con el Senador Morfín, eran la aprobación de la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Senado; éste último ni siquiera fue iniciado.

Después de un largo debate en la Cámara de Diputados, se aprobaron dichas reformas constitucionales el 9 de diciembre de 1977 y, posteriormente, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977. Con estas reformas se buscó fortalecer el sistema partidista elevando a rango constitucional a los partidos políticos, estableciendo su concepto, su naturaleza, prerrogativas, funciones, quedando así como entidades de interés público. También se estableció un registro condicionado al resultado de las elecciones. Para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se contempló un sistema electoral mixto con dominante mayoritario.

Esta reforma propició la apertura real del sistema político mexicano y del Congreso de la Unión en un contexto político, económico y social, marcado por elementos favorables que se presentaron en ese momento.

#### **D. Características.**

Con la promulgación de esta Ley Orgánica, las normas del Reglamento Interior que regulaban la organización y el régimen interior del Congreso pasaron a formar parte de ésta, dejando transitoriamente vigentes

<sup>26</sup> *Discusión en particular del Artículo 70 constitucional Diario de los Debates del Senado del 9 de noviembre de 1977, Intervención del Sen. Padrón Puyou.*

<sup>27</sup> *Intervención del Sen. Guillermo Morfín García. Discusión en particular del Artículo 70 constitucional. Diario de los Debates del Senado del 9 de noviembre de 1977.*

únicamente las que regulaban el proceso legislativo, para ser desarrolladas en los Reglamentos que para cada Cámara se habían previsto, lo que hasta la fecha no ha ocurrido.

La Ley Orgánica presentaba importantes avances con respecto al Reglamento Interior, entre estos encontramos los siguientes:

- La garantía de la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados, que fue incluida previendo la composición que tendría esa Cámara con la reforma electoral que dio origen a los “diputados plurinominales”.<sup>28</sup>
- La incorporación por primera vez de los grupos parlamentarios, no obstante que sólo se previeron para la Cámara de Diputados.
- Se consideró que se debía permitir mayor flexibilidad para que ambas Cámaras organizaran su funcionamiento interno.<sup>29</sup> Por esta razón en la primera Ley se incorporó un artículo transitorio que preveía que cada cámara debía expedir su propio reglamento. Sin embargo, esto nunca se realizó y posteriormente, lo dispuesto por el transitorio fue modificado.
- Mayor sistematización e independencia. No obstante que la reglamentación de cada cámara en forma independiente nunca fue expedida, la Ley Orgánica presentaba una innovación en materia de sistematización, ya que por primera vez se separaron los ordenamientos que regulaban a cada cámara en títulos distintos. Esto se debió a que era necesario diferenciar las normas de integración de la Cámara de Diputados, en virtud de que con la reforma que adicionó el sistema de elección mixta, la conformación de ésta cambiaría radicalmente y no así la del Senado
- Se reestructuraron las comisiones, se modificó su número, calificación y atribuciones.
- Se incorporó un nuevo sistema de colegio electoral para la Cámara de Diputados.

Se incorporó por primera vez a la Mesa Directiva en el Capítulo II, con funciones muy limitadas, las cuales se ejercían bajo la autoridad de su Presidente. No obstante, subsistió la Gran Comisión.

En esta Ley se conservó el derecho de las mayorías de encabezar la coordinación legislativa y el manejo administrativo de la Cámara de Diputados.

El proyecto aprobado por la Cámara de Diputados constaba de 112 artículos y 2 transitorios; sin embargo, la Cámara de Senadores en la sesión del 21 de mayo adicionó 8 y modificó 7, con lo cual, la Ley Orgánica aprobada

<sup>28</sup> La Cámara de Diputados en uso de sus facultades, aprobó la inclusión en el proyecto de reforma al artículo 70, un nuevo párrafo que hacía referencia a “garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara”.

<sup>29</sup> Dictamen de la Cámara de Diputados. *Diario de los Debates*. 15 de mayo de 1979.

estaba integrada por 120 artículos y 2 transitorios.

El Título Primero relativo al Congreso General, comprendía los principios constitucionales que fundamentaban las funciones del Poder Legislativo, además de que:

- Constituía la base para la organización del Congreso;
- Expresaba las decisiones constitucionales en cuanto a la división en dos Cámaras del Congreso General;
- Regulaba los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias;
- Preveía los casos en el que el Congreso General sesionara y el quórum para hacerlo;
- Preveía las disposiciones relativas al Informe Presidencial;
- Regulaba la integración del Colegio Electoral para efectos de designación del Presidente Interino;
- Preveía las características del fuero y de las inmunidades de diputados y senadores y de los recintos del Congreso.

Asimismo, se señalaba la nueva forma de integración de la Cámara de Diputados prevista por la reforma constitucional.

El Título Segundo correspondía a la organización de la Cámara de Diputados; en éste se incluían las innovaciones más importantes. Se dividía en cuatro capítulos que regulaban al Colegio Electoral a la Mesa Directiva, a los grupos parlamentarios y a las comisiones y comités.

A su vez, el Capítulo Primero se subdivide en tres secciones. La primera de éstas regulaba el sistema de instalación de la Cámara de Diputados, mediante un Colegio Electoral integrado por 60 presuntos diputados electos por mayoría relativa, y 40 electos por representación proporcional, así como las reglas para instalar este Colegio, con lo que se facilitó el proceso de calificación y substanciación de los recursos ante el Colegio Electoral. La sección segunda establece las reglas para instalar la Cámara de Diputados, lo que comprendía la protesta del Presidente como de los integrantes de la Cámara el acto de conclusión de las labores del Colegio Electoral y la elección de la Mesa Directiva. La Sección Tercera preveía el procedimiento para el recurso de reclamación que podían hacer valer los partidos políticos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las reglas propuestas para ese recurso se caracterizaron por una gran claridad.

El Capítulo Segundo regulaba a la integración y funcionamiento de la Mesa Directiva. Este Capítulo se subdividía en tres secciones, las cuales regulaban la integración, la presidencia y las secretarías; en esta sección

también se regulaban las atribuciones de los prosecretarios.

En el Capítulo Tercero se instituyeron los grupos parlamentarios y se hizo posible su ejercicio político. Con las libertades garantizadas a los diputados, se facilitaba el desarrollo de sus tareas legislativas y su participación en las discusiones y deliberaciones. Este Capítulo se subdividía en dos secciones: en la primera se regulaba la integración de estos, y en la segunda a las diputaciones y a la Gran Comisión. La inclusión de esta figura, para entonces innovadora, representó un gran avance para las estructuras democráticas de nuestro sistema. Se preveían las reglas mínimas para integrar los grupos parlamentarios y los requisitos de forma y de fondo; el proceso de designación de los líderes de estos grupos quedaba sujeto a las normas estatutarias y lineamientos de los respectivos partidos políticos, de manera de no interferir en la libertad de acción de los mismos. De acuerdo con la Ley, los líderes debían tener como misión fundamental, las tareas de coordinación con los organismos de Cámara, Mesa Directiva, Comisiones y Comités. Para facilitar las tareas de los diputados se estableció que dispondrían de locales, asesores, personal y elementos materiales necesarios.

En la Sección Segunda, encontramos reglamentada a la Gran Comisión a la que, con la promulgación de esta Ley, se la atribuyeron facultades de órgano rector en ambas cámaras, lo que vino a regular una práctica que de hecho ya existía. La reglamentación de esta figura permitía que el grupo parlamentario que ostentara la mayoría absoluta, también conformara la Gran Comisión. De acuerdo con el dictamen del Senado, le asistía en razón de esa mayoría "...el derecho a llevar a cabo la coordinación legislativa y la dirección administrativa de esa institución." Ya que consideraban que "...el pretender que el líder de la mayoría actúe dentro de un cerco integrado por los líderes de la minoría, sería someterlo al deseo de ellos, que en ese caso formarían mayoría absoluta en la conformación directiva; sería abatir y revertir los sustentos básicos de la democracia y entregar la Cámara de Diputados a las minorías..."<sup>30</sup>

El Capítulo Cuarto del Título correspondiente a la Cámara de Diputados, regulaba a las comisiones y a los comités. En el diseño de este Capítulo se tomaron en cuenta las prácticas y a la estructura que tendría la Cámara con la reforma electoral. Se disminuyó el número de comisiones de 50 a 23 y, en el caso de algunas comisiones ordinarias, se precisaron sus funciones, competencia o integración, conforme a su naturaleza. Se reglamentó a las comisiones de investigación adicionadas al artículo 93 constitucional con la Reforma Política. Se otorgó a los presidentes de comisión, voto de calidad en caso de empates. Se incorporó otra figura novedosa que eran los comités, en principio solo los Comités de Administración, Biblioteca y de Asuntos

<sup>30</sup> *Dictamen del Senado de la República. Publicado en el Diario de los Debates el 21 de mayo de 1979.*

Editoriales. Tomando en cuenta el considerable incremento en el número de diputados, se previó en este Capítulo la posibilidad de comprobar el quórum, así como tomar votaciones por medios eléctricos o electrónicos.

En el Título Tercero se estableció la regulación básica de la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores. Este Título se dividió en cinco capítulos: del Colegio Electoral, de la Constitución de la Cámara de Senadores, de la Mesa Directiva, de las Comisiones y de la Gran Comisión.

Con dicha reforma se pretendía agilizar sus sistemas de manejo interno. De esta manera se reguló la instalación y funciones del Colegio Electoral, los procesos de calificación y los mecanismos de su funcionamiento así como los organismos directivos y un nuevo esquema de comisiones de trabajo ordinarias y especiales, adecuadas a sus funciones actuales.

El Capítulo Primero determinaba las modalidades para la instalación del Colegio Electoral, y su funcionamiento.

El Capítulo Segundo, regulaba la protesta de los miembros del Senado y la elección de su Mesa Directiva.

El Capítulo Tercero regulaba la integración de la Mesa Directiva, la duración de los miembros de la Mesa, sus funciones y atribuciones.

El Capítulo Cuarto regulaba las Comisiones del Senado y las dividió en ordinarias y especiales; se dispuso que la elección de éstas debía llevarse a cabo en la primera sesión que verificara la Cámara en el primer Período Ordinario de Sesiones. Se estableció que las reuniones de comisión no serían públicas. Asimismo, se dispuso que las comisiones podrían pedir, por conducto de su Presidente a los archivos y oficinas de la Nación, las informaciones y copias de documentos que requirieran para el despacho de sus negocios.

El Capítulo Quinto de este Título, regulaba la integración y funciones de la Gran Comisión. Se señalaba que su composición atendía a la voluntad mayoritaria de los senadores y brindaba a todos la oportunidad de participar en ella.

El Título Cuarto normaba la composición y facultades de la Comisión Permanente que, en términos generales, no sufrieron modificaciones trascendentes, salvo una reducción de las comisiones que la Comisión Permanente podría integrar para el despacho de los asuntos de su competencia.

## **E. Naturaleza**

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es un ordenamiento de naturaleza reglamentaria, toda vez que es aprobada sin la intervención de ningún otro órgano del Estado y es directamente aplicable, es decir no requiere de una regulación inferior para ejecutarse.

No obstante con la reforma constitucional de 1977 se le dio el rango de Ley y en 1979 al expedirla se dejaron fuera materias como la reglamentación de los debates para ser normados por un ordenamiento reglamentario de la Ley, situación que creó una distorsión en el marco normativo del Congreso en virtud de que esas materias se deben regular directamente de la Constitución por un reglamento de la misma jerarquía que la Ley o, por ésta.<sup>31</sup>

Si bien en el diseño del artículo 70 constitucional se incorporó una excepción para que esta Ley no requiriera de promulgación, no debe pedirse de vista que en nuestro sistema jurídico para que un ordenamiento tenga la jerarquía de ley, debe sujetarse al proceso dispuesto en el artículo 72 de la Constitución, en el cual se prevé que todas las leyes deben ser promulgadas por el Ejecutivo Federal, al respecto Eduardo García Máynez señala que “Son dos los poderes que en nuestro país intervienen en la elaboración de las leyes federales: legislativo y ejecutivo.”<sup>32</sup> Por lo que al suprimir la participación del Ejecutivo en su formación su jerarquía de Ley es cuestionable cuando menos a la luz de nuestro proceso legislativo.

Es conveniente destacar que el la promulgación de las leyes es sumamente importante en virtud de la conveniencia de reflexionar sobre un proyecto ya aprobado por las cámaras antes de su entrada en vigor, toda vez que el Órgano Ejecutivo es el responsable de su aplicación, al respecto García Máynez Señala que: la promulgación es el acto por el que “el Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley debidamente aprobada se tenga por disposición obligatoria.”<sup>33</sup> Sin embargo como resulta obvio, la aplicación de la norma del Congreso es ajena a las facultades del Ejecutivo, por lo que esta materia no debe ser objeto de promulgación y por tanto de una Ley.

Como se desprende de los debates que se llevaron a cabo durante el proceso de su formación, la razón de darle la jerarquía de ley era ubicarla por encima de los reglamentos que expide el Ejecutivo, ya que su denominación se prestaba a confusión además de que se estimó conveniente evitar que esta norma fuera objeto de promulgación como lo había sido el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, que había sido promulgado por el Presidente de la República, lo que había atentado contra la autonomía del Congreso, por muchos años.<sup>34</sup>

La Ley Orgánica del Congreso en sentido material es un reglamento parlamentario, mismos que de acuerdo con Fernando Santaolalla son

<sup>31</sup> *El reglamento a que nos referimos cual tiene fundamento en el artículo 72 constitucional.*

<sup>32</sup> *García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Pág. 54*

<sup>33</sup> *Ibidem Pág. 61*

<sup>34</sup> El reglamento de 1934 fue promulgado por Abelardo L. Rodríguez práctica que se llevo a cabo en las reformas de éste hasta 1963 en que por primera vez es publicado directamente por el Legislativo, sin embargo en 1966 el Presidente Díaz Ordaz retoma la práctica de promulgar el Reglamento del Congreso. Fue hasta 1975 que se volvió a publicar directamente por el Legislativo sin promulgación del Presidente.

<sup>35</sup> *Sataolalla, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Editorial Calpe. Madrid. Pág. 43.*

“normaciones autónomas de las Cámaras, un caso atípico en el mundo del Derecho que no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los reglamentos administrativos.”<sup>35</sup> Y de acuerdo con Ángel Garrorena Morales son “aquel conjunto de normas directamente derivadas de la Constitución que expresan el derecho de las Cámaras a establecer sus propias reglas de organización y funcionamiento.”<sup>36</sup> Las anteriores definiciones se fundan en la autonomía del órgano parlamentario para expedir su reglamentación, sin embargo de acuerdo con el último autor existen dos criterios con respecto a su alcance, el primero considera que el reglamento es Derecho propio o autoestatuido que existe independientemente y no puede ser penetrado por otros órdenes normativos, por otra parte el segundo señala que el reglamento es Derecho derivado de la Constitución y por consiguiente subordinado a ella y penetrado por otras normas.

Como ha sido señalado, los ordenamientos parlamentarios son por naturaleza autónomos en su formación, razón por la cual es conveniente analizar brevemente esta característica.

### **a) Autonomía**

La iniciativa del Presidente de la República no fue omisa con respecto a la autonomía del Congreso, por lo que consideró que en la expedición de su Ley Orgánica era conveniente marcar una excepción al trámite normal que establece la Constitución para la aprobación de las leyes, de manera que el referido ordenamiento no pudiera ser vetado por el Ejecutivo Federal, ni necesitara de la promulgación de éste para tener vigencia, por lo que el proyecto de reforma constitucional aprobado incorporó al texto del artículo 70 constitucional una reserva para que la Ley Orgánica fuera objeto de una excepción en el proceso de formación de leyes, al considerarse que en la conformación del ordenamiento que rige a un órgano que por naturaleza debe ser autónomo, no debe intervenir ningún otro. En el debate en la Cámara de Senadores con respecto a este punto se consideró que:

“Al dejarse al Congreso la expedición, sin limitación alguna, de su Ley Orgánica para adecuarla a las situaciones actuales y quitarle lo superfluo, se fortalece la división de poderes y se reafirma, con hechos, la soberanía del Legislativo.”

Con respecto a esta excepción en el proceso de formación de leyes el Senador Padrón Puyou, señaló que en el desarrollo del marco constitucional que facultó al Congreso para expedir su Ley Orgánica, se procuró respetar

<sup>36</sup> *Enciclopedia Jurídica Básica Volumen IV. Voz Reglamento Parlamentario. Ángel. Garrorena Morales Editorial Civitas. España 1995. Pág. 5736.*

su soberanía por lo que se consideró que debía tener plena autonomía para desarrollar el ordenamiento que lo regularía, con lo cual se pretendió garantizar su autorregulación, y agregó que esta además constituía una histórica y destacada excepción a la regla consignada en la fracción I del artículo 89 de la Constitución que establecía el veto implícito del ciudadano Presidente de la República.<sup>37</sup>

Por su parte, el Senador Morfín García señaló que en la adición constitucional que se planteó, se había considerado la necesidad de que el Poder Legislativo conservara y acrecentara su carácter de órgano deliberativo, en el que a través de la discusión se clarificarán las cuestiones básicas de la vida nacional; y al proponerse la regla de excepción de que esa ley no podría ser vetada por el Ejecutivo ni requeriría de promulgación para su vigencia, se advertía con qué cuidado se preservaba y fortalecía la autonomía del Congreso.<sup>38</sup>

## E. Proceso Legislativo

Después de aprobada la adición al artículo 70 constitucional en 1977 que facultó al Congreso para expedir su Ley Orgánica, pasaría más de un año para que fuera presentada la iniciativa en la Cámara de Diputados. No obstante, se debe resaltar que una vez presentada, el proceso se llevó a cabo con gran celeridad, lo que trajo como resultado que esta se aprobara en un lapso de 16 días.

La iniciativa fue presentada el 9 de mayo de 1979 ante la Comisión Permanente por un grupo de diputados y senadores de la L Legislatura, quienes previamente habían realizado estudios para fundamentar el proyecto. Una vez que se presentó ante el Pleno se turnó a la Primera Comisión de Gobernación para su estudio y dictamen. La Comisión realizó algunas modificaciones y presentó el dictamen para su primera lectura ante el Pleno en la siguiente sesión, el 15 de mayo de 1979. El proyecto fue considerado de obvia y urgente resolución en los términos del Artículo 59 del Reglamento, por la que fue dispensada tanto la primera como la segunda lectura y se puso a discusión en lo general. En la discusión en lo General intervinieron en contra los diputados Francisco José Peniche Bolio, Héctor Ramírez Cuellar y Ramón Garcilita Partida, y en pro los diputados Saúl Castorena Monterrubio, Enrique Álvarez del Castillo Labastida y Antonio Riva Palacio López.

El mismo día fue aprobado el proyecto en lo general por 137 votos en pro y 28 en contra. En virtud de la hora se suspendió el debate y se sitó para llevar a cabo la discusión en lo particular al día siguiente.

<sup>37</sup> *Intervención del Sen. Padrón Puyou en la discusión en particular del artículo 70 constitucional. Diario de los Debates del Senado del 9 de noviembre de 1977.*

<sup>38</sup> *Intervención del Sen. Guillermo Morfín García en la discusión en particular del artículo 70 constitucional. Diario de los Debates del Senado del 9 de noviembre de 1977.*

El 16 de mayo fueron reservados para su discusión en lo particular los artículos 1º, 34, 43, 46, 47, 48, 49, 55, 64, 65, y 100. Finalmente, los artículos impugnados fueron aprobados y se recogió la votación nominal de los artículos no impugnados, por lo que ese día se declaró aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de Ley Orgánica del Congreso, remitiéndose la Minuta a la Cámara de Senadores para su revisión y aprobación.

La Minuta de Ley Orgánica del Congreso fue turnada para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales. Las Comisiones dictaminadoras hicieron propio el contenido de la Minuta, interviniendo así sólo en los Títulos Tercero y Cuarto. Dentro del Título Tercero, las comisiones dictaminadoras aportaron cambios en la redacción de los artículos 67, 71, 79, 81, 85, 87 y 99; por lo que hace al Título Cuarto, se propuso una nueva redacción del artículo 109 relativo a la Comisión Permanente, a fin de que adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes.<sup>39</sup>

Con respecto al Título Tercero, las Comisiones dictaminadoras señalaron que para tener una mayor claridad y con el deseo de evitar interpretación errónea, proponía el cambio en la redacción de la última parte del artículo 67 para que concordara con el artículo 14 relativo, de la Cámara de Diputados. Así se evitaría que pudiera mal interpretarse que la Comisión Instaladora calificaría las elecciones de los presuntos senadores, atribución que era de la competencia exclusiva del Colegio Electoral.

Las Comisiones dictaminadoras presentaron ante el Pleno del Senado de la República el dictamen correspondiente a la iniciativa antes referid; la primera y segunda lectura se dispensaron el día 21 de mayo.

En la discusión en lo general participaron los senadores Jorge Cruickshank García, en contra; Luis del Toro Calero, en pro; Ignacio Castillo Mena, en pro. Finalmente, se aprobó en lo general por 48 votos a favor y uno en contra

En la discusión en lo particular participaron los senadores Arnulfo Villaseñor Saavedra, Hilda Anderson Navárez y Morelos Jaime Canseco

El dictamen fue aprobado el mismo día en lo general y en lo particular, por lo que al contener modificaciones se regresó a la Cámara de Diputados. El 23 de mayo de 1979, la Cámara de Diputados recibió la Minuta, dándole trámite de obvia resolución y por tanto dispensando todos los trámites. Posteriormente, sin debate fue votada y aprobada por 150 votos en pro y 27 en contra, pasando al Ejecutivo Federal para su publicación, misma que se realizó el 25 de mayo de 1979 en el Diario Oficial de la Federación. Casi tres meses depuse fue publicada una fe de erratas al artículo 9º el 15 de agosto de 1979.

<sup>39</sup> *Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y tercera Sección de Estudios Legislativos del Senado. **Diario de los Debates del Senado**. 1º de mayo de 1979. Pág. 9.*

## **G. Reformas.**

### **a) Reforma de diciembre de 1981**

Desde el proceso de reforma de 1977, que incorporó al texto de la Constitución el Colegio Electoral y modificó las reglas para su integración, éste se constituyó en un tema muy debatido. Con esta reforma se pretendía, además de conservar las ventajas del sistema de autocalificación, establecer una composición plural del órgano calificador a través de un mecanismo mediante el cual la presencia de un partido político no llegara a ser exclusiva, lo que aseguraba que se integrara con los candidatos que se estimaban más calificados y de mayor representatividad por haber recibido el más alto número de sufragios. Además, al estar preestablecida la integración en forma automática, derivada únicamente de la votación, se aseguraba la objetividad en la nominación de los miembros del Colegio Electoral.<sup>40</sup> Esta reforma permitió un equilibrio en la integración del Colegio, en virtud de que los partidos minoritarios tenían asegurada su presencia en dicho cuerpo calificador con por lo menos 40 presuntos diputados electos por el principio de representación proporcional; además, se mantenía la posibilidad de incrementar ese número, si sus candidatos en los distritos uninominales obtuvieran triunfos con las mayores votaciones.

No obstante, tres años más tarde, derivado de las elecciones para renovar la Cámara de Diputados y elegir a la LI Legislatura, se consideró conveniente modificar la forma de integración de ésta, en virtud de que los resultados de esta elección demostraron que la forma de integrar el Colegio Electoral admitía la posibilidad de que quedara conformado mayoritariamente por las diputaciones minoritarias. Por ello, se consideró conveniente reformar el artículo 60 de la Constitución, a fin de que, sin cambiar su estructura, no se supeditara su integración a la mayor votación en los distritos uninominales, o la votación más alta en las circunscripciones plurinominales, sino que el origen de los presuntos diputados electos provenientes de los partidos políticos nacionales, mayoritarios y minoritarios, fuera lo que determinara la integración del Colegio en el número y forma correspondiente a la votación obtenida.

Fue por lo anterior que el 16 de diciembre de 1981 se presentó la iniciativa para reformar los artículos 15, 23 y 24 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por un grupo de diputados del Partido Revolucionario Institucional. Ésta fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

<sup>40</sup> *Exposición de motivos de la reforma constitucional de 1977. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados 6 de octubre de 1977.*

La modificación al artículo 15 de la Ley Orgánica, consistió en adecuarlo con el nuevo texto del artículo 60 constitucional, el cual se había modificado en esa misma Legislatura. Con la reforma a este artículo se estableció la facultad y obligación de los partidos políticos de seleccionar a los presuntos diputados, en la proporción correspondiente, para integrar el Colegio Electoral. De no hacerlo, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, modificada también a raíz de la reforma constitucional, establecía como sanción la pérdida del registro definitivo al partido que no designara oportunamente a sus presuntos diputados que debían integrar el Colegio Electoral. Adicionalmente, se suplió la frase “triumfos electorales” del primer párrafo del artículo 15 por la de “constancias de mayoría”. En la II fracción del mismo artículo, se propuso suprimir la frase “que hubiesen obtenido la votación más alta” por la de “de acuerdo con los porcentajes obtenidos y el orden de las listas.”

Con esta reforma, también se reglamentó la facultad exclusiva que la Cámara de Diputados tenía establecida en la Constitución de erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de la República, misma que no se encontraba prevista en la Ley Orgánica. Aun cuando podría ser aplicable al caso, en los términos de los transitorios de la referida Ley, la disposición contenida en el derogado Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, que establecía que el cómputo de los votos emitidos para la elección del Presidente de la República y la declaración del candidato triunfante, se estaría a lo establecido en la Ley Electoral, lo cual no ocurría ya en ese entonces, porque la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales no podía válidamente entrar en la regulación de dichas facultades, por lo que se consideró que correspondía a la Ley Orgánica del Congreso General contener de manera adecuada dicha regulación. En el artículo 24 se incluyó la calificación de las elecciones para Presidente de la República que anteriormente constituía un vacío legislativo. Al artículo 23 se le suprimió una parte, la cual pasó al artículo 24, con el fin de que fuera más congruente dicho ordenamiento, el cual fijaría un aviso de los casos a ser tratados en sesión plenaria y pública.

El proyecto de dictamen de primera lectura se presentó ante el Pleno el 18 de diciembre del mismo mes y año. El 19 de diciembre se presentó, para la segunda lectura, el dictamen y se sometió a discusión, aprobándose en lo general y en lo particular, los artículos no impugnados, por 212 votos a favor y 38 en contra. Asimismo, los artículos 15 y 24 fueron aprobados en lo particular por 215 votos a favor, 18 votos en contra y 18 abstenciones. Se remitió la Minuta al Senado de la República el mismo día, para su revisión y posterior dictaminación.

El Senado de la República recibió la Minuta el 22 de diciembre del mismo año y lo turnó a las Comisiones Unidas de Reglamentos y Estudios Legislativos, cuarta sección. El dictamen de la Minuta fue presentado y aprobado el 23 de diciembre del 81, por 48 votos en pro y 1 en contra; pasó al Ejecutivo Federal para su promulgación, publicándose el día 28 de diciembre de 1981 en el Diario Oficial de la Federación.

## b) Julio de 1994

En la LIV Legislatura, no obstante que el Grupo Parlamentario mayoritario en la Cámara de Diputados seguía siendo el del Partido Revolucionario Institucional (PRI), los partidos de oposición lograron una representación de 240 curules;<sup>41</sup> esta situación originó una mayor presión con respecto a la conducción de la Cámara, la cual desembocaría en que el Grupo Mayoritario perdería el control absoluto. Si bien en la LV Legislatura, el PRI recuperó 60 curules,<sup>42</sup> la tendencia apuntaba hacia una mayor presencia de legisladores de oposición. La modificación de la conformación de la Cámara influyó determinadamente en la reforma a la Ley Orgánica, que modificó sus normas de dirección y administración.

Esta reforma, de acuerdo con Miguel González Avelar, fue resultado de un proceso legislativo muy completo y ciertamente interesante que nació de la necesidad de actualizar una Ley expedida en 1979, "...cuya obsolescencia era ya evidente desde que se inició la LV Legislatura", y agrega que para este propósito, la entonces Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias invitó a los coordinadores de todas las fracciones a que expresaran sus puntos de vista en relación con las adecuaciones que convendría hacer a la Ley Orgánica del Congreso.<sup>43</sup>

La iniciativa mediante la cual se propuso esta reforma, fue presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados durante la LV Legislatura, el 1° de diciembre de 1992, por un grupo de diputados integrantes de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, encabezados por el Dip. Miguel González Avelar. En esa fecha, tras un breve debate, fue turnada a la misma Comisión.<sup>44</sup> La propuesta consistía fundamentalmente en adecuar el texto de algunos artículos de la Ley Orgánica con las recientes reformas constitucionales,<sup>45</sup> e incluir algunos de los acuerdos parlamentarios aprobados

<sup>41</sup> Estadísticas de la composición de la Cámara de Diputados por partido político y forma de elección, proporcionadas por el Servicio de Referencia de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

<sup>42</sup> *Enciclopedia Parlamentaria de México* Volumen III Tomo 2 Serie IV. Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997. Pág. 447.

<sup>43</sup> *Revista Quórum*. Cámara de Diputados. "La nueva Ley Orgánica del Congreso". Miguel González Avelar. No. 31 noviembre-diciembre de 1994. Pág. 23.

<sup>44</sup> *Diario de los Debates del 1° de diciembre de 1992*

<sup>45</sup> Durante la LV Legislatura, se aprobaron modificaciones a la Constitución en sus artículos 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74 y 100; mismas que repercutieron en la integración de la Cámara de Diputados, el sistema de calificación de elecciones, la constitución de la Cámara de Senadores fueron las más relevantes y algunas otras que repercutieron en la Ley Orgánica.

<sup>46</sup> La CRIP fue creada por un Acuerdo Parlamentario del 7 de noviembre de 1991.

por esa Legislatura, entre los que se encontraba el acuerdo que creó la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRIP),<sup>46</sup> que sentó un importante precedente en materia de dirección y administración de la Cámara de Diputados, ya que, a través de éste, la oposición por primera vez participó en la materia; en total se propuso la modificación de 42 artículos de la Ley. Las modificaciones que se plantearon tenían tres objetivos fundamentales:

- Adecuar las disposiciones de la Ley Orgánica con las modificaciones realizadas a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia del Poder Legislativo, en virtud de que desde su última reforma habían ocurrido diversos cambios como el número de diputados que componían la Cámara (de 400 a 500), la adición de un segundo período de sesiones, la modificación de la fecha para instalar el Congreso y, como consecuencia, la presentación del informe anual del Presidente de la República, la derogación del recurso de reclamación que en materia electoral podía interponerse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Incorporar los acuerdos que se habían aprobado por la LV Legislatura para normar distintos aspectos de funcionamiento y organización interna de la Cámara de Diputados y,
- Proponer mecanismos de trabajo y prácticas legislativas para el funcionamiento, tanto de la propia Colegisladora como del Congreso General.

La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias presentó el dictamen cuya primera lectura fue el 3 de diciembre y la segunda el 9 del mismo mes, siendo ese día el debate en lo general, aprobándose con 312 votos en pro y 19 votos en contra.<sup>47</sup>

El Senado de la República recibió la Minuta con el proyecto de modificaciones a finales de 1992, turnándola a la Comisión de Reglamento; sin embargo, la dictaminaría hasta el 27 de junio de 1994, casi año y medio más tarde, lo cual; de acuerdo con Miguel González Avelar, se debió a que el ambiente político estuvo dominado por un proceso de concertación y acuerdos entre los partidos políticos, muchos de los cuales se consolidaron en reformas constitucionales y legales que afectarían necesariamente el contenido de la Ley Orgánica.<sup>48</sup>

La Comisión de Reglamentos del Senado consideró conveniente intercambiar puntos de vista con la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, a fin de establecer los mecanismos de trabajo que resultaran idóneos para revisar la Minuta de la Colegisladora. Con base en esto, se celebraron distintas reuniones de trabajo

<sup>47</sup> *Diario de los Debates* del 9 de diciembre de 1994.

<sup>48</sup> González Avelar, Miguel Op. Cit. Pág. 24.

<sup>49</sup> Dictamen del Senado de la República. *Diario de los Debates* del 5 de julio de 1994.

entre los grupos de redacción de textos y tres sesiones formales de conferencia para buscar puntos de acuerdo sobre la redacción de las disposiciones de la Ley Orgánica.<sup>49</sup>

En las reuniones bicamerales, el Senado presentó una propuesta para modificar el texto de la Minuta dictaminada por la Cámara de Diputados, la cual comprendía el Título del Congreso General y el Título referente a la Cámara de Senadores, cuyos aspectos más relevantes son los siguientes:

- 1) La ampliación de la Cámara de Senadores a un total de 128 integrantes, a razón de cuatro representantes por cada entidad federativa, y el establecimiento de un mecanismo para que la segunda fuerza electoral en cada entidad tuviera representación en el Senado;
- 2) El establecimiento del proceso de declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores como responsabilidad del Organismo Público encargado de la función estatal electoral, con la posibilidad de impugnación ante el Tribunal Federal Electoral y la elevación de sus fallos a la categoría de definitivos e inatacables;
- 3) La revisión del calendario de los períodos de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, para retornar a la tradición del inicio del primer período de sesiones ordinarias del 1º de septiembre de cada año, con una duración hasta el 15 de diciembre del mismo año, salvo que se tratase del año en que se iniciara el período presidencial, cuando podría prolongarse hasta el 31 de diciembre, y recorrer el inicio del segundo período de sesiones ordinarias al 15 de marzo de cada año, con una duración hasta el 30 de abril del mismo año.<sup>50</sup>

Finalmente, el dictamen fue publicado para su primera lectura el 5 de julio de 1994<sup>51</sup> y debatido el 6 de julio en el Senado, aprobándose fue en lo general el Proyecto de Decreto que modificaba diversos artículos de la Ley Orgánica por 43 votos en pro, y 2 en contra y una abstención; se reservaron para su discusión los artículos 9º, 61 y 62 y noveno transitorio, aprobándose finalmente por 45 votos en pro y una abstención.<sup>52</sup> Una vez aprobado dicho proyecto, se regresó a la Cámara de origen, para su dictamen y aprobación, la Minuta con proyecto de decreto que modificaba y adicionaba la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; fue recibida ese mismo día en la Cámara de Diputados y turnada a la Comisión de Reglamento

<sup>50</sup> *Diario de Debates del Senado*, del 24, julio 5, 1994. Pág. 4.

<sup>51</sup> *Diario de los Debates del Senado* del 5 de julio de 1994.

<sup>52</sup> *Diario de los Debates del Senado* del 6 de julio de 1994.

<sup>53</sup> *Diario de los Debates* del 6 de julio de 1994.

<sup>54</sup> *Diario de los Debates* del 12 de julio de 1994

y Prácticas Parlamentarias, con opinión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.<sup>53</sup> El 12 de julio fue presentado el dictamen correspondiente a la primera lectura,<sup>54</sup> y el 14 de julio fue presentado a la segunda lectura y debatido el dictamen con proyecto de decreto que modificó la Ley Orgánica del Congreso, el cual fue aprobado en lo general y en lo particular por 323 votos en pro y 21 en contra. Pasó al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales correspondientes y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1994. Debe señalarse que la celebración de sesiones de trabajo en conferencia de comisiones facilitó el trabajo para la elaboración del dictamen en la Cámara de Diputados, que resolvió en un lapso muy breve sobre las modificaciones propuestas por el Senado.

Los principales aspectos de la reforma a la Ley Orgánica, que finalmente fue aprobada en julio de 1994, pueden resumirse de la siguiente manera:

- Se adecuó la Ley Orgánica y la Constitución en todo lo relativo a las fechas, períodos de sesiones y número de miembros de las Cámaras del Congreso.
- De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, se dispuso que la declaración de validez de las elecciones federales correspondería al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Federal Electoral.
- Al suprimirse el procedimiento de autocalificación, se dispuso la instalación de las Cámaras mediante la vinculación del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral con las oficinas mayores de las Cámaras y con sus comisiones instaladoras.
- Se estableció el procedimiento para que la Cámara de Diputados actuara como Colegio Electoral en la elección del Presidente de la República.
- Se amplió el número de senadores a 128.
- Se estableció la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política como órgano de gobierno en la Cámara de Diputados, con lo que la Gran Comisión de la Cámara dejó de ser el único órgano de gobierno de la misma, para convertirse en el órgano que agrupaba e interrelacionaba la voluntad del grupo mayoritario. En el caso del Senado, la Gran Comisión se convirtió en un órgano plural al incorporar representantes de todos los grupos parlamentarios representados en esa Cámara.
- Se dispuso que la asignación de presidencias y secretarías de comisiones y comités se determinaría tomando en cuenta la importancia relativa de cada grupo parlamentario.
- Se estableció que en la elección de la Mesa Directiva de la Cámaras,

se incluyeran tantos vicepresidentes como fracciones parlamentarias estuvieran representadas.

- Se dispuso que la conducción de las sesiones sería rotativa entre el Presidente y los vicepresidentes.
- Se fijó la duración de los cargos de la Mesa Directiva en un mes.
- Se dispuso que el orden del día debía distinguir y precisar los asuntos que requirieran votación y aquellos que fueran meramente deliberativos o de trámite.
- Se estableció que las iniciativas que no fueran dictaminadas y los dictámenes producidos por las comisiones pasaran a la siguiente legislatura como proyectos.
- Se clasificaron y distinguieron de mejor forma las comisiones y los comités.
- En la Cámara de Diputados se estableció un total de 42 comisiones y 4 comités y se limitó el número de integrantes a 30 diputados; también se estableció que los legisladores sólo podrían pertenecer a un máximo de tres comisiones. En el caso del Senado, se establecieron 26 comisiones.
- Se dispuso que las dos Cámaras del Congreso podrían establecer comisiones conjuntas para atender asuntos de interés común.
- Se incorporó la figura de los grupos parlamentarios en el Senado, no obstante que el texto constitucional sólo contempla la formación de éstos en la Cámara de Diputados.

De acuerdo con Miguel González Avelar, con la modificación del artículo 22 se preveía en el ámbito de la Mesa Directiva la formación de un Cuerpo Técnico Profesional de carácter permanente; se tenía el propósito de formar un servicio civil de carrera al Servicio de la Cámara de Diputados que diera continuidad, imparcialidad y profesionalismo a estas importantes labores, y también fuera un estímulo para la superación y permanencia de quienes han realizado con eficacia estos trabajos.<sup>55</sup> (En el caso del Senado las disposiciones que creaban el Cuerpo Técnico profesional de apoyo estaban previstas en los artículos 68 y 73).

## **2. Ley Orgánica del Congreso de 1999**

A mediados de 1995, el Presidente Zedillo remitió a la Cámara de Diputados una propuesta para elevar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 10% a 15%. La iniciativa, enviada en plena crisis económica, levantó una oleada de protestas, escuchándose voces en el sentido de que la Cámara debería

<sup>55</sup> *González Avelar, Miguel. Op. Cit. Pág. 26*

rechazarla. No obstante ello, el gobierno explicó que no había otra opción, ya que la reestructuración de la economía obligaba al gobierno a fortalecer sus ingresos fiscales. El Presidente Zedillo, en entrevistas personales, pidió a los diputados del Partido Revolucionario Institucional, aprobar la iniciativa. “Esta acción en otro tiempos se hubiera visto como algo normal, ahora, con la opinión pública resentida y exacerbados los ánimos de la oposición, se convirtió en un argumento más para clamar por la desaparición del presidencialismo.”<sup>56</sup> Debido a estos acontecimientos, en las elecciones intermedias de ese sexenio, celebradas en 1997, el Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados perdió la mayoría absoluta y con ello el control ilimitado que por varias décadas había ejercido.

La nueva conformación de la Cámara en la que ningún grupo parlamentario contaba con mayoría absoluta, planteó un escenario inédito en el que se presentó una serie de problemas para los cuales no existían mecanismos de solución en la Ley Orgánica. Estos, tuvieron que resolverse mediante acuerdos parlamentarios que modificaban radicalmente las disposiciones de la Ley Orgánica, pero que constituían la única alternativa viable. Esta salida se empleó ante la imposibilidad de constituir la Gran Comisión que preveía la Ley, por lo que mediante un acuerdo parlamentario, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, creada en la LV Legislatura, se erigió como órgano máximo de gobierno de la Cámara de Diputados.<sup>57</sup>

No obstante al iniciar esa Legislatura, los problemas de operación de la Cámara de Diputados fueron resueltos mediante acuerdos parlamentarios, debido a la nueva correlación de fuerzas y la falta de previsiones para una asamblea sin mayoría absoluta; la operación y organización de la Cámara se tornó, lenta y complicada a lo largo del primer año legislativo, lo que motivó que se presentaran distintas iniciativas con el fin de resolver los problemas de organización.

Después de varios meses de acercamientos y discusiones al interior de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, el 13 de diciembre de 1998 fue presentado al Pleno un dictamen sobre las reformas propuestas a los títulos Primero y Segundo de la Ley Orgánica del Congreso. El dictamen recogía las propuestas de los diputados de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Acción Nacional y del Partido del Trabajo presentadas el 30 de abril de 1998. Los representantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, al no estar de acuerdo con la mayoría de los miembros de la Comisión, en la misma fecha presentaron un voto particular.<sup>58</sup> El dictamen fue rechazado por una votación de 226 votos en

<sup>56</sup> *Mendoza Berruelo, Eliseo. Op. Cit. Pág. 309.*

<sup>57</sup> *Acuerdo parlamentario del 4 de septiembre de 1997. Diario de los Debates de esa fecha.*

<sup>58</sup> *Diario de los Debates del 13 de diciembre de 1998.*

pro y 242 en contra, y el voto particular fue retirado en la misma sesión. No obstante el rechazo del dictamen, éste constituyó un importante precedente para la reforma de 1999.

A raíz del rechazo del primer dictamen sobre las modificaciones a la Ley Orgánica, los grupos parlamentarios iniciaron un amplio diálogo sobre las modificaciones que requería la Ley Orgánica del Congreso, en particular el Título que regulaba a la Cámara de Diputados. Este diálogo tuvo como materia la constitución de los órganos a partir del pleno, así como los servicios de carácter técnico y administrativo indispensables para el cumplimiento de las labores de la Cámara.

En la primera parte de la Legislatura, ya se habían presentado trece iniciativas para reformar, adicionar o derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso,<sup>59</sup> mismas que fueron consideradas para formular el dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias que presentó el 22 de junio de 1999, tras convocarse a un período extraordinario del Congreso.<sup>60</sup>

Como resultado del estudio realizado por la Comisión dictaminadora, se plantearon las siguientes conclusiones: se consideraba lógico que “las adecuaciones normativas que conducen a una composición plural de las Cámaras del Congreso de la Unión, hagan de la diversidad y el intercambio de planteamientos que implica, la génesis de propuestas para revisar la forma de organización y los modos de proceder de los cuerpos que integran el propio Poder Legislativo.” Por otra parte, se señalaba que “...luego de casi dos años de experiencias adquiridas en esta legislatura [...] podemos afirmar que los preceptos contenidos en el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso acusan no sólo insuficiencia, sino también deficiencias para dar cauce a fenómenos de hoy en el desarrollo de las tareas que competen a la Cámara de Diputados.” Se consideró también que era necesario realizar algunos ajustes a la Ley Orgánica, motivados por reformas constitucionales como la de 1993, que desapareció el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, con lo cual la conveniencia de “la comisión instaladora” de la Legislatura

<sup>59</sup> Las iniciativas presentadas en esa Legislatura en la Cámara de Diputados son: la del Dip. Américo A. Ramírez Rodríguez el 28 de abril de 1998; la presentada por los diputados Sergio César Jáuregui Robles y Pablo Gómez Álvarez, el 30 de abril de 1998, la de la Dip. Laura Itzel Castillo Juárez el 30 de abril de 1998; la de los diputados Margarita Pérez Gavilán Torres y Abelardo Perales Meléndez presentada el 29 de octubre de 1998, la del Dip. Juan José García de Alba Bustamante del 29 de octubre de 1998; la del Dip. Rubén Alfonso Fernández Aceves, del 19 de noviembre de 1998, la de la Dip. Sara Velásquez Sánchez del 12 de diciembre de 1998, la del Dip. Enrique Tito González Isunza de 14 de diciembre de 1998, la de la Dip. Gloria Lavara Mejía del 7 de abril de 1999; la del Dip. Jorge Alejandro Jiménez Taboada del 8 de abril de 1999; la del Dip. Sergio César Alejandro Jáuregui Robles del 22 de abril de 1999; la del Dip. Javier Corral Jurado del 30 de abril de 1999 y la presentada por el Dip. Rafael Ocegüera Ramos, el 26 de mayo de 1999.

<sup>60</sup> El Congreso fue convocado al período extraordinario mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 1999, el cual tuvo verificativo del 31 de mayo al 31 de agosto de ese mismo año.

que culminaba su mandato, era ya cuestionable, tomando en cuenta que los integrantes de la que se renovaba eran ya diputados electos y facultados para entrar plenamente en ejercicio al inicio de su mandato.

El dictamen contemplaba modificaciones en materia de la sesión constitutiva de la Cámara de Diputados, la creación de innovadores órganos de Gobierno como la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativo; además, suprimió la vieja estructura administrativa encabezada por el Oficial Mayor, sustituyéndola por la de Secretaría General, asimismo, se adicionó una nueva institución parlamentaria que fue la Mesa de Decanos, se modificó la estructura de las comisiones ordinarias y los comités, eliminado a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de las comisiones ordinarias y transformándola en la Junta de Coordinación Política. Con esta reforma, el Presidente de la Mesa Directiva cobró una nueva dimensión y se asumió como el máximo órgano de dirección de los trabajos legislativos: Finalmente se incorporaron nuevas reglas para normar la actividad de los grupos parlamentarios.

Como se observa, el dictamen se centró en el Título Segundo de la Ley, con respecto a las cuestiones comunes de las cámaras, como la disciplina de los legisladores y el Canal del Congreso. Se consideró que, por tratarse de cuestiones que requerían del diálogo y la búsqueda de entendimientos entre los grupos parlamentarios de ambas cámaras, y tomando en cuenta que en la Cámara de Senadores obraban las iniciativas con un mayor número de preceptos relacionados con los temas de: Congreso General, Comisión Permanente, la adición de preceptos en materia de procedimientos de las cámaras o formas de conocer y atender las cuestiones de su competencia; y transferencias específicas de algunas de las disposiciones vigentes del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, como el ceremonial, era pertinente celebrar reuniones de conferencia con la comisión homóloga del Senado, que permitieran el conocimiento puntual de las propuestas y opiniones que en cada Cámara merecía la revisión de disposiciones o la emisión de preceptos que no se referían exclusivamente a una de las cámaras, lo que motivo que no se incluyeran estas materias en el dictamen.

Tras la dispensa de la segunda lectura, el dictamen fue debatido el 22 de junio de 1999, aprobándose en lo general por 365 votos en pro y 18 en contra, y enviado al Senado de la República. La Minuta fue recibida y turnada a las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, Tercera, para su estudio y dictamen correspondiente el 24 de junio del mismo año.

Las Comisiones, conjuntamente con la Minuta de la Cámara de Diputados dictaminaron dos iniciativas de los senadores: la primera de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, suscrita por los senadores Eduardo Andrade Sánchez, Sami David David y Juan Ramiro Robledo Ruiz; y la segunda, de los senadores Gabriel Jiménez Remus, Juan de Dios Castro Lozano, Ricardo García Cervantes, Francisco Xavier Salazar Sáenz y Emilio Goicoechea Luna, del Partido Acción Nacional.

A fin de intercambiar opiniones y criterios para llegar a un consenso general en la materia, las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores efectuaron una serie de reuniones con legisladores y con grupos interparlamentarios, entre las cuales destacan las reuniones de conferencia en la Cámara de Diputados. En el mismo sentido, se realizaron diversas reuniones de análisis en el seno de las propias Comisiones Unidas, así como varias entrevistas entre legisladores de las diferentes fracciones parlamentarias que integraban el Senado. Además de ello, se celebraron encuentros con los Grupos Parlamentarios de los Partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y de Acción Nacional. Senadores independientes de las fracciones también allegaron sus comentarios y propuestas.

El dictamen del Senado tomó en cuenta la dinámica que había experimentado la legislación electoral y los cambios correspondientes en la conformación de la Cámara de Senadores, cuya configuración se había modificado con la reforma constitucional de 1996 que introdujo la figura de los Senadores de representación proporcional, lo que dio lugar a una conformación más plural de este cuerpo colegiado, y hacia indispensable abordar los cambios necesarios para hacer consecuentes las normas de la Ley Orgánica con estas transformaciones.

Los integrantes de las comisiones participaron en muchos ejercicios que significaron los más diversos esfuerzos de acercamiento y concertación, para alcanzar las mejores fórmulas normativas aplicables a la vida de la Cámara de Senadores y algunos otros aspectos que atañen al conjunto del Congreso General.<sup>61</sup>

Tres grandes temas, que diferían notablemente en las iniciativas presentadas, fueron: lo relativo a la configuración y facultades del órgano de gobierno; lo correspondiente a la integración, facultades y método de elección de la Mesa Directiva; y lo concerniente a la organización estructural y funcional de la administración de la Cámara de Senadores que resultaron los más complicados.

Las modificaciones propuestas por el Senado en lo que respecta al Congreso General, fueron el resultado de diversas reuniones en Conferencia entre legisladores de ambas Cámaras, realizadas a lo largo

<sup>61</sup> Dictamen de la Cámara de Senadores. *Diario de los Debates del Senado* 30 de agosto de 1999.

del período extraordinario; en especial la del 25 de agosto, en la cual los legisladores dejaron en claro la intención de mantener las disposiciones de la Ley relativas a los conceptos y definiciones jurídicas que derivaban de los principios constitucionales y que tenían que ver con la organización del Congreso compuesto con sus dos Cámaras y la Comisión Permanente, con la forma de realizar sus asambleas plenarias, los períodos de sesiones y lo relacionado con la recepción del informe anual del titular del Ejecutivo Federal y el procedimiento para sustituirlo, que era una norma importantísima deducida del texto constitucional, por lo que se convino mantener el texto de la Ley de 1979 en lo general, y sólo hacer las adecuaciones necesarias por los cambios constitucionales realizados en las dos últimas décadas y, desde luego, por la nueva conformación jurídica y política que tenían el Congreso y sus respectivas cámaras.

En el ámbito del Senado, las iniciativas dictaminadas presentaron considerables innovaciones, como la Junta de Coordinación Política integrada por los coordinadores parlamentarios; con respecto a este tema, las Comisiones Unidas optaron por una solución ecléctica que recogía lo mejor de las propuestas formuladas por diversos senadores, a fin de mantener los siguientes principios:

- Existencia de un órgano de gobierno perfectamente definido en donde pudiera darse la participación plural.
- Toma de decisiones basada en la fuerza electoral que representaba cada grupo parlamentario.
- Fortalecimiento de las funciones de la Mesa Directiva.
- Clara distribución de funciones entre ambos órganos, a partir de su concepción teórica fundamental.

Con ese propósito, se modificó la propuesta original del PRI para hacerla más congruente con 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. Se consideró que 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 uno acreditara otros integrantes sin llegar a un número que dificultara su agilidad funcional.

La propuesta de solución contenida en este dictamen conjugó la idea del voto ponderado con la integración plural y proporcional de la Junta de Coordinación Política.

Con respecto a la Mesa Directiva del Senado, las Comisiones encontraron razonable que, para el logro del propósito de hacer más estable el trabajo de la Mesa Directiva, el período de ejercicio se extendiera hasta un año con la posibilidad de reelección, sin negar la posibilidad de que una directiva pudiera durar toda una Legislatura, pero sí consideró posible un relevo, incluso para el caso de que el Pleno decidiera contar con una nueva Mesa Directiva después de un año de ejercicio de la primera.

El dictamen señalaba que el principio fundamental de la democracia es que la mayoría tiene el derecho a gobernar y, si bien algunos legisladores priístas sostenían que precisamente por eso debía concederse a la mayoría relativa la posibilidad de elegir a la Mesa Directiva, se consideró que también resultaba importante que ésta contara con el respaldo de la mayoría absoluta de los legisladores presentes y de ahí que se dictaminara en el sentido de que la elección de la Mesa Directiva se realizara por mayoría absoluta. Con respecto a sus funciones como órgano de gobierno, 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 consolidaran como la instancia camaral para la organización y vigilancia de todas las tareas de la Cámara. Por ello, la nueva Ley le confiaría la misión de integrar los asuntos a tratarse en una sesión, es decir, a enlistar el orden del día a partir, por supuesto, de las propuestas que realizara la Junta de Coordinación Política.

Con respecto a las funciones administrativas de la Cámara de Senadores, el dictamen señalaba que podían distinguirse tres grandes áreas de trabajo: la parlamentaria, propiamente dicha, que abarcaba todos los trámites y funciones que correspondían a la tarea sustantiva de un órgano legislativo, como era el registro de los debates, el conjunto de apoyos parlamentarios para hacer posible los citatorios de los legisladores, su registro de asistencia, el archivo de los documentos de los cuales tenía conocimiento la Cámara, los apoyos técnicos para el trabajo de comisiones y todo aquello que permitieran la realización de las tareas tendientes a la elaboración de leyes y decretos que se asignaran a una unidad técnica de servicios parlamentarios, que sería la Secretaría General. Por otro lado, se incluyó la función estrictamente administrativa para el control y gestión de los recursos humanos y materiales que se presentara para el desarrollo de las tareas sustantivas. Adicionalmente, se constituyó en área especializada la que se encargaba del manejo y aplicación de los recursos financieros.

Las comisiones consideraron que era necesario distinguir entre la función administrativa y la de servicios parlamentarios, por lo que se requerían por lo menos dos funcionarios de alto rango para realizar la función

de servicios parlamentarios y la de servicios administrativos, considerando dentro de estos a la función financiera, e incluyendo el ámbito de la Tesorería de manera especial en el conjunto administrativo general.

Derivado de lo propuesto por las dos iniciativas mencionadas, se adoptó el criterio de instaurar una Contraloría Interna para la vigilancia del manejo de los recursos del Senado. Con respecto a los Grupos Parlamentarios se mantuvo su regulación, definiendo los mecanismos de estructuración de estos y los requisitos para ser acreditados por la Mesa Directiva; se elevó el número mínimo de miembros de tres a cinco; se definieron sus funciones y atribuciones y se estipuló la necesidad de que sus recursos se sujetaran a los sistemas de control que se aplicaban en general en el servicio público.

Se reorganizó el número de comisiones a fin de que éste fuera más reducido y pudieran atenderse en mejores circunstancias, por todos los legisladores, los asuntos que se turnaran a comisiones.

Finalmente se agregó un Título para crear la institución de un medio de difusión, que permitiera la cobertura y publicidad necesaria a todo el territorio nacional de los actos, resoluciones y actividades parlamentarias del Congreso de la Unión, tanto de sus Cámaras como de la Comisión Permanente. Así, se dedicaron algunos artículos para darle vida legal al canal de televisión del Congreso y a su regulación, remitiendo lo relativo a su administración a las disposiciones legales y reglamentarias derivadas. En este Título se admitió la existencia de una institución inherente al Congreso General, que se estableció como un sistema de bibliotecas, a fin de sistematizar todo un acervo de biblioteca, hemeroteca, videoteca, discoteca y todo tipo de registro científico, cultural e informativo, que permitiera desempeñar mejor el trabajo de los legisladores y de sus comisiones.

El dictamen fue aprobado por unanimidad de 98 votos y devuelto a la Cámara de Diputados que lo turnó a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias el 31 de agosto del mismo año, que a su vez la dictaminó y presentó al Pleno para su discusión y aprobación el mismo día. El dictamen fue aprobado por 377 votos en pro y 23 en contra.

Como se ha observado, con la Ley Orgánica de 1999 se dispuso la modificación de importantes órganos de gobierno y la creación de otros, lo que constituyó un avance sin precedente en materia parlamentaria, ya que con la nueva Ley estos órganos tuvieron un importante avance, que no habían tenido desde más de cien años.

## **a). Diciembre de 1999.**

El 9 de noviembre de 1999, fue presentada en el Pleno del Senado una iniciativa suscrita por los senadores Eduardo Andrade Sánchez y Juan Ramiro Robledo Ruiz, en la que se proponían reformas al artículo Cuarto Transitorio, fracción VI de la Ley Orgánica del Congreso. La iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Reglamiento y Prácticas Parlamentarias y Tercera de Estudios Legislativos. La propuesta señalaba la conveniencia de modificar el Transitorio para que la Contraloría Interna iniciara sus funciones al mismo tiempo que el ejercicio presupuestal del año 2000 y, de esta manera lograr, entre otras cosas, el mejor empleo y racionalidad de los recursos financieros institucionales, además de otras medidas de organización y funcionamiento de la estructura de la Cámara de Senadores.

Las Comisiones presentaron el dictamen correspondiente el 23 de noviembre del mismo año, en el que se consideraba procedente la propuesta de reforma de los senadores Andrade y Robledo, argumentando que en la reforma de septiembre de 1999, la intención del legislador al realizar un cambio integral en la estructura orgánica del Senado de la República y, concretamente en los artículos 112 y 113 de la Ley Orgánica, referentes a su Contraloría Interna, era lograr la racionalización y transparencia en el uso de los recursos públicos a través de auditorías internas del ejercicio del Presupuesto de Egresos del Senado, que incluía los recursos asignados a los grupos parlamentarios, así como la presentación ante el Pleno de un informe semestral del presupuesto ya referido, que se remitiría al Órgano de Fiscalización Superior de la Federación. Por lo anterior, las Comisiones dictaminaron que era pertinente la modificación propuesta para que la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores iniciara sus funciones el 1 de enero de 2000, y no el 1° de septiembre de 2000, como estaba contemplado en el texto aprobado en septiembre de 1999.

Con respecto al artículo 114 de la Ley Orgánica, no se realizó modificación alguna al inicio de vigencia del Servicio Civil de Carrera, fijada para el 1 de septiembre de 2000, toda vez que a pesar de estar comprendido en el mismo artículo Cuarto Transitorio, se refería a una materia distinta.

El dictamen fue debatido y aprobado el 25 de noviembre por unanimidad de 79 votos, pasando a la Cámara de Diputados que lo recibió y turnó a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, misma que presentó el dictamen el 9 de diciembre de 1999.

## b). Octubre de 2000

Al Iniciar la LVIII Legislatura, en virtud de la nueva conformación de la Cámara de Diputados y las circunstancias políticas por la que ésta atravesaba, se consideró necesario ajustar el número de comisiones permanentes. Tras una serie de intensas negociaciones, el 29 de septiembre se presentó una iniciativa para reformar y adicionar los artículos 39 numeral 2, y 43 numeral 1, de la Ley Orgánica.

En la iniciativa se consideró conveniente organizar de la manera más racional el trabajo de la Cámara de Diputados y darle la relevancia que les correspondía a las diversas materias sobre las que tenía que trabajar. Se propuso separar las competencias de algunas de las comisiones previstas en la Ley Orgánica, así como crear algunas otras no contempladas.

La iniciativa proponía dividir:

- La Comisión de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en dos,
- La Comisión de Comunicaciones y Transportes para crear en forma separada e independiente la Comisión de comunicaciones y la Comisión de Transportes.
- La Comisión de Desarrollo Social y Vivienda y crear individualizadamente la Comisión de Desarrollo Social y la Comisión de Vivienda,.
- La Comisión de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología, en tres de la forma siguiente: Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos; Comisión de Cultura; y Comisión de Ciencia y Tecnología.
- La Comisión de Gobernación, Población y Seguridad Pública, en dos: la Comisión de Gobernación y de Seguridad Pública y la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios.
- La Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en dos comisiones ordinarias: Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por una parte, y Comisión de Pesca, por la otra.
- La Comisión de Puntos Constitucionales y Sistema Federal, en Comisión de Puntos Constitucionales y Comisión de Fortalecimiento del Federalismo.
- La Comisión de Salud y Seguridad Social, misma que se bifurcaría en la Comisión de Salud y la Comisión de Seguridad Social.

Por otra parte, se proponía la creación de:

- La Comisión de Juventud y Deporte, para atender a una parte muy considerable de la población mexicana constituida mayoritariamente por jóvenes a los cuales debía promovérseles mediante alternativas sustentadas en una legislación suficiente y moderna.
- La Comisión de Participación Ciudadana, que debía atender rubros tan importantes como el análisis de la conveniencia de incorporar al sistema político mexicano formas de democracia semidirecta, como el referendun, el plebiscito y la iniciativa popular.
- La Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, cuya materia dejaría de pertenecer a la Comisión de Gobernación, Población y Seguridad Pública y cuyo objeto sería el de atender la materia de los medios electrónicos de comunicación, tanto en los términos en que se les considerara en las leyes específicas de esas materias, como en lo referente al tratamiento de las comunicaciones en tanto área prioritaria para el desarrollo nacional, según lo determinaba el párrafo cuarto del artículo 28 de la propia Ley Fundamental. Con esta medida, los medios electrónicos se vincularían con las fórmulas más recientes de avances tecnológicos en la materia.
- La Comisión de Recursos Hidráulicos, a fin de que por la vía legislativa se proveyera al Ejecutivo y a los pobladores de las comunidades rurales y urbanas de los mecanismos e instrumentos para el aprovechamiento cuidadoso y racional de los recursos acuíferos del país.

La iniciativa proponía también que para que el articulado de la Ley fuera congruente, toda vez que dichas Comisiones se integraban hasta con 30 legisladores, era necesario incrementar el número a las que podían pertenecer, de tal manera que la Cámara de Diputados estuviera facultada de Legislatura a Legislatura para determinar el número de diputados que integraran dichas Comisiones sin tener una limitación adicional derivada de su propio texto. Por ello, se propuso la reforma al numeral uno del artículo 43, de la Ley Orgánica del Congreso, para que los diputados pudieran pertenecer hasta a tres comisiones ordinarias.

La discusión y aprobación de esta iniciativa estuvo revestida de algunas peculiaridades, ya que al no haberse designado las comisiones, el 29 de setiembre se discutió la iniciativa, dándole trámite de obvia y urgente resolución para dejarla en posibilidad de que el Pleno pudiera resolverla. La iniciativa fue aprobada por 412 votos a favor y enviada al Senado de la República.

El Senado consideró la Minuta de obvia y urgente resolución, dispensó todos los trámites y la aprobó en la sesión del 5 de octubre de 2000, por unanimidad de 108 votos en pro. Finalmente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de octubre de 2000.

### **c). Diciembre de 2001**

El 27 de septiembre de 2001, los integrantes de la entonces Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, presentaron una iniciativa que proponía que el nombre de la Comisión Legislativa encargada de la vigilancia del órgano técnico de la Cámara de Diputados, fuera congruente con la misma denominación que para dicho órgano hace la Ley de la materia. Se propuso una modificación al artículo 40 numeral 4, a fin de cambiar el nombre de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda por el de Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, en su dictamen presentado al Pleno para primera lectura el 16 de octubre, consideró procedente que la Comisión ordinaria encargada de las tareas antes mencionadas se denominara: “Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación”. El dictamen fue aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados por 354 votos y turnado al Senado. La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias del Senado presentó el dictamen de la Minuta para su primera lectura el 27 de noviembre de 2001, y el 29 del mismo mes se le dispensó la segunda lectura, por lo que pasó a debate y fue aprobado por unanimidad de 85 votos. Finalmente se publicó el 7 de diciembre de 2001.

### **d). Septiembre de 2003**

Al Igual que en la LVIII Legislatura, al inicio de la LIX se consideró conveniente realizar un nuevo ajuste a la estructura de las comisiones ordinarias. El 4 de septiembre de 2003 fue presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios una iniciativa que tenía como objetivo:

- Dotar de una nueva atribución administrativa a la Junta de Coordinación Política en lo que respectaba a la revisión de la ejecución del presupuesto.
- Adicionar reglas para resolver los empates en Comisiones, lo cual debía ser parte del Reglamento de Debates; sin embargo, en

virtud de que éste no había sido expedido, se optó por incluir dichas disposiciones en la Ley Orgánica.

- Retomar nuevamente el Comité de Administración, y
- Modificar la estructura de Comisiones, aumentando dos comisiones más Desarrollo Metropolitano y Seguridad Pública, y el cambio de nombre de la Comisión de Comercio y Fomento Industrial por el de Comisión de Economía.

Como hemos observado, desde 1997 la integración de las comisiones ha sido un proceso controvertido. Posteriormente al inicio de su ejercicio, las dos últimas Legislaturas han modificado la Ley Orgánica con el fin de adaptar la estructura de comisiones a las circunstancias políticas y a las necesidades internas de los grupos. Esto es, adaptar el número de comisiones a las necesidades de la Legislatura, lo cual no constituye un hecho anómalo ni jurídica, ni políticamente, ya que de acuerdo con lo expresado por Karl Loewenstein el Congreso está dotado de autonomía funcional, lo cual se funda en el principio de *self-government* (autogobierno) interno: que consiste en que el Parlamento puede ordenar y gestionar, propia e ilimitadamente, sus cuestiones internas.<sup>62</sup> La asamblea debe estar organizada y operar de tal manera que pueda llevar a cabo su tarea sin la presión exterior o la intervención de otros detentadores del poder o de fuerzas extraconstitucionales.

Como ya se ha mencionado, los cambios en la estructura constitucional son procesos normales que se han venido dando desde que México es una nación independiente, de la siguiente forma:

Reglamento	Número de Comisiones
Cortes de Cádiz	7
1824	11
1934	43
Reforma de 1975	50
Ley Orgánica 1979	23, incluida la Comisión de Vigilancia de la contaduría Mayor de H.
Reforma de 1994	42
Ley Orgánica de septiembre de 1999	27
Reforma de septiembre de 2000	40
Reforma de septiembre de 2003	42

Con la reforma a la Ley Orgánica de 1999, la LVII Legislatura determinó que las comisiones permanentes fueran 27; posteriormente al arribo de la LVIII Legislatura, se modificó la Ley Orgánica para aumentar 13

<sup>62</sup> Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución* Pág. 242.

comisiones ordinarias para quedar en 40. Con la última reforma, se determinó que fueran 42, regresando al número de comisiones que se tenía en 1994.

El que cada legislatura decida adaptar la estructura de comisiones a sus necesidades, es un proceso habitual; sin embargo, la especialización de materias puede hacerse mediante la creación de subcomisiones o grupos de trabajo al interior de las mismas comisiones, en virtud de que un número reducido de comisiones favorece el orden de los trabajos de las cámaras, por lo que se considera que deben existir tantas comisiones como ministerios o secretarías de Estado existan en el Poder Ejecutivo. En el caso de México existen 18 Secretarías de Estado más la Procuraduría General de la República, es decir, el número de comisiones son más del doble que éstas(23). En España existen 22 comisiones, de las cuales 14 son legislativas y corresponden a los Ministerios.

Debe tenerse en cuenta que el inconveniente de un elevado número de comisiones conste en que mientras más comisiones existan los diputados tendrán que pertenecer a un número mayor de ellas, por lo que puede darse el caso de que dos comisiones se reúnan a la misma hora, lo que obligará al legislador a faltar a alguna.

En perspectiva de derecho comparado, debemos considerar que en América sólo la Cámara de Diputados argentina tiene un mayor número de comisiones que la nuestra (45), lo cual contrasta con países como Bolivia (12), Venezuela (16), Costa Rica (13), Perú (24), Chile (18), o los Estados Unidos, que desde hace muchos años cuenta con 19. Por otra parte, se observa que en casi todos los países del Continente Americano con excepción de E.U. varían el número de comisiones permanentes Legislatura tras Legislatura.

En teoría, esto no debería de ocurrir, en virtud de que para ese objeto existen las comisiones especiales; sin embargo, éstas no siempre responden a las necesidades de la operación de las cámaras, o bien, en ocasiones es necesario modificar el número de comisiones de acuerdo con la evolución de la estructura del Poder Ejecutivo Federal. Por ejemplo, en el caso de la Secretaría de Gobernación, a principios de la actual administración se desprendió la seguridad pública para crear otra Secretaría. Esa fue la justificación para crear una comisión especial en esa materia y posteriormente una comisión ordinaria. O el cambio de nombre de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a Secretaria de Economía, que motivo que la comisión de la misma materia cambiara su nombre.

El mismo día de la presentación de la iniciativa considerarda como de obvia y urgente resolución, se le dispensaron todos los trámites, y fue discutida y posteriormente aprobada por 463 votos y enviada al Senado de la

República que la turno a las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos.

El 25 de septiembre del mismo año, se dio cuenta con el dictamen suscrito por las Comisiones Unidas del Senado, se le dispensó la segunda lectura y se aprobó con la siguiente votación: 65 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones. Finalmente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003.

#### **e) Abril de 2004.**

En el año 2004 se realizan varias modificaciones y adiciones a la Ley Orgánica Ejemplo de esto lo encontramos en el mes de abril,<sup>63</sup> en el que se publican las reformas y adiciones a los artículos 117 y 118.

Con esta reforma se estableció el orden en que las cámaras serían sede de las sesiones de la Comisión Permanente. Se suprimió la ceremonia de clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General, y se dispuso que las Cámaras acordaran su respectiva clausura de sesiones ordinarias. Asimismo se incorporó un procedimiento para elegir al Mesa Directiva de la Comisión Permanente.

Con estas modificaciones se eliminó un acto protocolario que desde la expedición de la Ley Orgánica de 1999 se pretendía desaparecer, ya que en la redacción del artículo 5º se eliminó de los supuestos que motivan una sesión conjunta de las cámaras, la clausura de las sesiones ordinarias y extraordinarias, sin embargo se preservó en el artículo 118.

#### **f) Mayo de 2004**

El 10 de mayo de 2004 se publica en el Diario Oficial de la Federación una adición al artículo 49 de la Ley mediante la cual se crea el Centro de Estudios de Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

Con la creación de este Centro se complementa la estructura de investigación especializada de la Cámara de Diputados sumándose a los centros de las Finanzas Públicas, de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

En el texto de la iniciativa se señalaba que: “es claro que en las actuales condiciones del desarrollo y fortalecimiento del sistema político mexicano, el fortalecimiento y especialización del Poder Legislativo y en particular de la Cámara de Diputados es un imperativo a efecto de asegurar un adecuado equilibrio entre los Poderes de la Unión.”<sup>64</sup> Un aspecto que se consideraba

<sup>63</sup> *Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 2004.*

<sup>64</sup> *Iniciativa presentada por el Dip. Víctor Suárez. Gaceta Parlamentaria del jueves 27 de noviembre de 2003.*

relevante era el fortalecimiento del apoyo técnico altamente especializado y profesionalizado para el desarrollo de las funciones de los legisladores y de las comisiones legislativas.

Con la creación de este Centro concretamente se buscó fortalecer y coadyuvar al ejercicio pleno de las facultades constitucionales la Cámara en una materia que se consideraba fundamental para la soberanía nacional.

### **g) Diciembre de 2004**

El 30 de diciembre de 2004 se publica una reforma al artículo 3° de la Ley,<sup>65</sup> a fin de facultar a las Cámaras del Congreso para expedir su reglamento sin la intervención de la otra.

La iniciativa en la parte de exposición de motivos rescata el argumento de la autonomía de la cámaras para darse su propio reglamento, al señalar que: la práctica parlamentaria ha demostrado que cada órgano legislativo requiere libertad para establecer las formas particulares de elaborar sus acuerdos internos, de organizarse y promover el trabajo de sus comisiones, así como para desahogar las discusiones, votaciones e incidencias del procedimiento y el debate legislativos.”<sup>66</sup>

No obstante esta reforma y la conveniencia de que cada cámara pueda formar su propio reglamento, existen argumento que señala que no basta con una reforma a la legislación secundaria para hacer posible esto, en virtud de que la Constitución Federal menciona en su artículos 71 y 72 el reglamento de debates, el cual corresponde emitir a el Congreso en su conjunto. Si la Constitución facultara a las cámaras para reglamentarse separadamente esto tendría que ser en forma expresa.

### **h) Reforma pendiente**

El 2 de agosto de 2004<sup>67</sup> se publica una reforma al artículo 65 de la Constitución General para ampliar un mes y medio el segundo periodo ordinario de sesiones. Con la modificación aprobada y publicada, el segundo periodo se iniciaría el 1° de febrero. En el presente año por primera vez se aplicó la nueva disposición, no obstante el texto de los artículo 4 y 6 de la Ley Orgánica en el que se prevé como fecha de inició el 15 de marzo no ha

<sup>65</sup> *Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2004.*

<sup>66</sup> *Iniciativa de reforma el artículo 3°, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso, presentada por la Dip. Marcela Guerra, en nombre del Dip. Sami David David, en la sesión de la comisión permanente del miércoles 18 de agosto de 2004. Gaceta Parlamentaria del viernes 20 de agosto de 2004.*

<sup>67</sup> *Diario Oficial de la Federación del 2 de agosto de 2004.*

<sup>68</sup> *Gaceta Parlamentaria del martes 7 de diciembre de 2004.*

sido modificado.

Por otra parte el artículo segundo transitorio ordena que con la entrada en vigor del decreto se debe impulsar las reformas y adiciones a la Ley Orgánica, por lo que se presentó una iniciativa en este sentido, suscrita por diputados integrantes de diversos grupos parlamentarios<sup>68</sup>, misma que fue aprobada por al Cámara de Diputados el martes 14 de diciembre de 2004, sin embargo esta no ha sido aprobada en el Senado de la República.

### **3. Evolución de los de los órganos del Congreso en el marco de la Ley Orgánica.**

Con la creación de la Ley Orgánica del Congreso en 1979, se inició en forma un proceso de fortalecimiento del Legislativo, mediante el que se crearon y suprimieron algunos órganos parlamentarios y se perfeccionaron otros que estaban previstos desde las Cortes de Cádiz.

Derivado del desarrollo de la primera parte de este Capítulo, es posible afirmar que en los últimos 25 años el Congreso Mexicano ha tenido más avances que en los cien años anteriores. Es por esta razón que consideramos importante analizar más profundamente en esta parte las características y evolución de los órganos que integran el Congreso Mexicano, a fin de conocer su naturaleza y funciones, además de analizar su evolución.

#### **A. El Presidente de la Cámara**

Señala Fernando Santaolalla que debido a lo numeroso y complejo de un cuerpo colegiado, como lo es una cámara Legislativa, se requiere de una autoridad que lo dirija, que resuelva las discrepancias que puedan surgir en su seno y que impulse el desarrollo de sus funciones. Esta autoridad es el Presidente de la Mesa Directiva,<sup>69</sup> quien de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica, ostenta dichas facultades. El Presidente es un órgano unipersonal que es considerado “la máxima autoridad, sólo por debajo de la Cámara misma, dentro del recinto parlamentario”, en virtud de que sólo una presidencia unipersonal es apta para dirigir algo tan fluido como los debates parlamentarios, resolviendo sin grave dilación los incidentes que puedan producirse.”<sup>70</sup> En el caso de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Mexicano, podemos agregar que estos ostentan la representación de su cámara ante los demás órganos del Estado y la otra cámara, además de ser el representante jurídico de la misma.

Hasta antes de la Ley de 1999, el Presidente había sido el único

<sup>69</sup> Ley Orgánica, artículos 22 y 23 con respecto a la Cámara de Diputados y 66 incisos a, c, d, e, f, g, k, y 67 con respecto al Senado de la República.

<sup>70</sup> Santaolalla, Fernando. **Derecho Parlamentario Español**. Espasa Calpe. España. 1990. Págs. 161-163.

órgano rector previsto por el marco normativo del Congreso, ya que si bien preveía a los vicepresidentes, estos sólo tenían la encomienda de suplir al Presidente, y los secretarios solamente cumplían funciones complementarias a la dirección de la Cámara.

Con la primera Ley Orgánica del Congreso General se creó una regulación específica para cada uno de los presidentes de las cámaras y se les denomina “Presidente de la Mesa Directiva”.<sup>71</sup> Esta regulación recogió puntualmente algunas de las atribuciones que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso daba al Presidente y las confirió a los presidentes de las mesas, adicionando las siguientes atribuciones:

- Solicitar el auxilio de la fuerza pública;
- Firmar con los Secretarios y, en su caso, el Presidente de la Cámara colegisladora, las leyes, decretos y reglamentos que expidiera la Cámara o el Congreso;
- Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara;
- La representación protocolaria de la Cámara ante la colegisladora y las ceremonias a las que concurrieran los otros Poderes de la Federación;
- Las que se derivaran de las disposiciones o acuerdos de la Cámara.

Tanto el artículo 34 como el 83 de la Ley Orgánica, disponían las mismas atribuciones para ambos presidentes, salvo la de presidir las sesiones de Congreso General, conferida exclusivamente al Presidente de la Cámara de Diputados.

La Ley Orgánica de 1999 fortaleció al Presidente de la Mesa Directiva, dotándolo de atribuciones políticas importantes y ampliando su período de ejercicio. Las atribuciones de los presidentes de la Mesa Directiva, previstas en los artículos 12, 22, 23, 66 y 67, pueden agruparse de la siguiente forma:

#### Atribuciones en Materia de Dirección del Proceso Legislativo<sup>72</sup>

- Garantizar el fuero constitucional de los diputados y senadores, velando por la inviolabilidad de los recintos;
- Citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno y aplazar la celebración de las mismas;
- Conceder el uso de la palabra; conducir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente;
- Disponer lo necesario para que los legisladores se conduzcan

conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones;

- Dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara;
- Firmar, junto con uno de los secretarios y con el Presidente y uno de los secretarios de la colegisladora, las leyes y decretos que expida el Congreso General; y suscribir, también con uno de los secretarios, los decretos, acuerdos y resoluciones de su Cámara;
- Ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos en que resulte necesario;
- Las demás que le atribuyan la Constitución General de la República, la Ley Orgánica del Congreso General y ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.
- Presidir las sesiones de:
  - o El Congreso General (exclusiva del Presidente de la Cámara de Diputados);
  - o La Cámara;
  - o La Comisión Permanente (en este caso se alternan la presidencia);
  - o Las reuniones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.
- Convocar a las reuniones de:
  - o La Mesa Directiva de la Cámara;
  - o La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (además de cumplir las resoluciones que le correspondan en estos órganos).
- En la Cámara de Senadores, el Presidente, además de las anteriores, debe:
  - o Asegurarse de que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación.

#### Atribuciones Disciplinarias

<sup>71</sup> *Diario Oficial de la Federación* 25 de mayo de 1979.

<sup>72</sup> *Además de las facultades implícitas que prevé el inciso p) del artículo 22 de la Ley Orgánica.*

<sup>73</sup> *La anterior Ley Orgánica denominaba a los diputados "faltistas" a los diputados que no asistían; sin embargo, se optó por suprimir esta denominación y sólo se conserva en el título correspondiente al Senado.*

- Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello;
- Requerir a los diputados y senadores que no asistan, a concurrir a las sesiones de la Cámara y comunicar al Pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan.<sup>73</sup>

#### Atribuciones Administrativas

- En la Cámara de Diputados:
  - Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;
  - Firmar junto con el Secretario General los acuerdos de la Mesa Directiva;
  - Comunicar al Secretario General de la Cámara las instrucciones, observaciones y propuestas que sobre las tareas a su cargo formule la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
  - Acordar con el titular de la Coordinación de Comunicación Social los asuntos que le competen.
- En la Cámara de Senadores:
  - Dirigir las tareas de las Secretarías Generales, la Tesorería, las unidades administrativas y el Centro de Capacitación y Formación Permanente del Servicio Civil de Carrera, lo cual puede delegar en un vicepresidente.
  - Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad.
  - Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara.

#### Atribuciones Protocolarias

- Conducir las relaciones institucionales con la colegisladora y los otros poderes.
- Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara.
- En la Cámara de Diputados:

- o Disponer la elaboración inmediata del Bando Solemne; darlo a conocer al Pleno en la sesión más próxima; ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación; y tomar las medidas necesarias para que se difunda en los periódicos oficiales de las entidades federativas y se fije en las principales oficinas públicas de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios.
- En la Cámara de Senadores:
  - o Designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial.

Como se observa, las atribuciones del Presidente fueron modificadas considerablemente en 1999. Esto obedeció fundamentalmente a dos factores:

1) La Mesa Directiva adquirió progresivamente mayor relevancia como órgano de gobierno colegiado, al que el Presidente sólo concurría para:

- Dirigirla.
- Coordinarla.
- Y, en caso de empate en las votaciones, resolver mediante su voto de calidad.

2) La conformación plural de las últimas tres legislaturas generó la necesidad de que un órgano colegiado ejerciera la dirección política de la Cámara. Lo anterior ocasionó que la Ley Orgánica vigente asignara a la Mesa Directiva atribuciones que en el anterior texto eran ejercidas directamente por el Presidente, como son cumplimentar el orden del día, que si bien es una atribución que este último ejerce, originariamente es una facultad que el artículo 20, inciso c) de la Ley Orgánica vigente otorga a la Mesa.

Por último, cabe resaltar que se han asignado al Presidente algunas atribuciones de índole administrativa, con el fin de que este órgano tenga el control de los servicios técnico-administrativos indispensables para el trabajo de la Cámara.

## **B. La Mesa Directiva**

La Mesa Directiva es el órgano colegiado responsable del adecuado

desarrollo de las sesiones del Pleno, cuya actuación se rige por los principios de imparcialidad, objetividad y equidad. Esto obliga a sus integrantes a hacer prevalecer el interés de la Cámara por encima de intereses particulares o de grupo.

La actual Ley Orgánica del Congreso no limita las funciones de las mesas directivas de ambas cámaras a la conducción de las sesiones y las actividades protocolarias, pues en el caso del Senado le atribuye facultades administrativas como asignar recursos materiales, humanos y financieros a los grupos parlamentarios, y proponer al Pleno ordenamientos que regulen la organización de sus órganos administrativos.<sup>74</sup> Asimismo, en el caso de la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva está facultada para interpretar la Ley Orgánica y los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requieran para el cumplimiento de sus atribuciones y para la adecuada conducción de las sesiones del Pleno. Además, es la instancia encargada de elaborar el anteproyecto de estatuto en la parte relativa al servicio de carrera parlamentaria.<sup>75</sup>

Anteriormente, en los diversos Reglamentos que rigieron al Congreso, la Mesa Directiva no estaba regulada; sin embargo, su existencia está implícita en la regulación de los presidentes, vicepresidentes, secretarios y prosecretarios. En Ley Orgánica del Congreso de 1979, la Mesa Directiva fue incorporada por primera vez en el Capítulo II, con funciones muy limitadas, las cuales se ejercía bajo la autoridad de su Presidente.<sup>76</sup>

En los antecedentes reglamentarios del Congreso, la Mesa Directiva no desempeñó un papel relevante, fundamentalmente por dos razones:

- Primero. Los nombramientos de los funcionarios que la integraban, de acuerdo con los distintos Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso, tenían vigencia de un mes, tiempo insuficiente para que el Presidente y el resto de la Mesa adquirieran la fuerza política necesaria para constituirse como órgano rector de la Cámara.
- Segundo. La Gran Comisión le restó fuerza política y atribuciones, al grado de desplazarla de la dirección en ambas Cámaras.

Este último punto merece un análisis más profundo, ya que el hecho de que una Comisión ordinaria, como fue la Gran Comisión, desplazara al máximo órgano de gobierno, resulta por demás interesante e incluso puede constituir una materia para un estudio político acerca de la configuración del poder y del gobierno en el Congreso.

La Gran Comisión fue creada en el Reglamento de 1824 como una

<sup>74</sup> Artículo 66 incisos h), i).

<sup>75</sup> Artículo 20 inciso h) de la Ley Orgánica.

<sup>76</sup> Artículo 33 de la Ley Orgánica del Congreso de 1979.

<sup>77</sup> Artículo 58 del Reglamento de 1824.

comisión ordinaria, cuya función original era exclusivamente nombrar a las comisiones permanentes.

“...Esta Comisión [Gran Comisión] será permanente, y a ella [...] pertenecerá el derecho de nombrar, a pluralidad absoluta de votos, las comisiones permanentes especiales.”<sup>77</sup>

Como puede observarse en el texto del Reglamento de 1824, ésta no surge como órgano de gobierno de la organización interna de la Cámara. Tal *status* lo adquirió a través del tiempo, hasta convertirse en el máximo órgano en ambas cámaras, debido a que la permanencia de los miembros que la conformaban era mayor que la del Presidente y los demás integrantes de la Mesa Directiva, además de que ejercía una función muy importante para el trabajo legislativo que le permitió tomar, desde su aparición, el control de las Cámaras.<sup>78</sup>

De acuerdo con Alonso Lujambio, “...el Constituyente de 1824 no sólo crea un Senado con la representación paritaria de los estados, para acompañar a la Cámara Popular –Cámara de Diputados—, también crea una especie de Senado dentro de la Cámara de Diputados (la Gran Comisión) para evitar la concentración de poder en una Mesa Directiva electa por los estados de mayor población y por lo tanto de mayor representación”.<sup>79</sup>

La Ley Orgánica promulgada en 1979 atribuyó a la Gran Comisión las facultades de órgano rector en ambas cámaras, lo que vino a regular una práctica que ya existía. Además, se redujeron las facultades de la Mesa Directiva, ya que, con las modificaciones sólo se limitaría a conducir los debates y a dar curso a los asuntos del Pleno.

Fue hasta la LV Legislatura cuando la Gran Comisión dejó de ser el máximo órgano de gobierno, debido a que las presiones de la oposición obligaron a tomar la decisión de restarle facultades, con lo cual comenzó a perder el control absoluto de la Cámara de Diputados.<sup>80</sup> Finalmente, en 1999, con las reformas a la Ley Orgánica se dispuso la supresión de la Gran Comisión, y la Mesa Directiva asumió la función de órgano de gobierno en ambas cámaras, hecho sin precedente en nuestra historia parlamentaria, ya que ésta jamás había ejercido sus atribuciones en forma colegiada.

Analizados los antecedentes de este órgano, resulta necesario definir

<sup>78</sup> Artículo 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824 en *Historia Sumaria del Poder Legislativo*. Pág. 580.

<sup>79</sup> Lujambio, Alonso. *El Gobierno de la Cámara de Diputados. El caso mexicano en perspectiva histórica comparada*. Instituto de Investigaciones Legislativas. LIII Legislatura del Estado de México. Pág. 11.

<sup>80</sup> Dinorah de Lima Jiménez. Organización, *Estructura y Funcionamiento de la Cámara de Diputados, en El Congreso Mexicano*. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados. LV Legislatura. México. 1994. Pág. 96.

<sup>81</sup> Santaolalla, Fernando. *Op. Cit.* Pág.167.

su naturaleza. Fernando Santaolalla considera a la Mesa Directiva como el segundo órgano de gobierno de cada Cámara y advierte que "...como órganos de gobierno y dirección, las mesas tienen un carácter predominantemente institucional, en el sentido de que su comportamiento no debe estar presidido por criterios de partido, sino por consideraciones objetivas y, en la medida de lo posible, imparciales."<sup>81</sup> La Mesa Directiva es el órgano de conducción del proceso parlamentario y no una instancia donde los grupos parlamentarios puedan expresar sus posiciones particulares; para esos fines, como más adelante veremos, existen otros órganos. Por esta razón, la Ley Orgánica vigente señala en sus artículos 20 y 66 que: "La mesa directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad".

Es por esta razón que se ha considerado que en la Mesa Directiva no es necesario que estén representados todos los grupos parlamentarios, ya que los legisladores que la conforman no cumplen funciones de representación de su fracción y no deben atender a intereses de grupo.

En la conformación actual de las Mesas Directivas, se advierte que los cuatro prosecretarios previstos en la Ley Orgánica de 1979 fueron suprimidos, y que parte de sus atribuciones se transfirieron a los Secretarios Generales y de Servicios Parlamentarios, figuras novedosas en la estructura de las cámaras creadas para "...otorgar solidez y sistematización a las diversas tareas que ejecuta el personal de la Cámara".<sup>82</sup> Debe decirse que la propuesta para generar tan importante modificación en la estructura de la Cámara, no fue la primera en su tipo: ya los diputados Matías Romero y Jesús Fuentes habían presentado una propuesta en 1876,<sup>83</sup> para profesionalizar la secretaría de la Cámara de Diputados mediante la figura de dos secretarios que no serían diputados sino empleados de la Cámara. Dichos legisladores argumentaban en su iniciativa que los diputados no debían desempeñar funciones de empleados, además de que esta medida garantizaba la imparcialidad de tan importante funcionario, ya que su permanencia en el puesto dependería del fiel cumplimiento de sus deberes. Dicha propuesta no prosperó y, en cambio, durante 1897 se creó la figura de los prosecretarios<sup>84</sup> para coadyuvar en el cumplimiento de las tareas parlamentarias con los secretarios de la Mesa.

Con la reforma de 1999, la Mesa Directiva adquirió un papel preponderante en la dirección de la Cámara de Diputados, lo cual dependió en gran medida de la mayor permanencia en el cargo de sus miembros y, por

<sup>82</sup> *Dictamen de la Ley Orgánica del 20 de junio de 1999.*

<sup>83</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Octava Legislatura Constitucional de la Unión. Tomo II. Imprenta de Francisco Díaz de León. México 1876. Págs. 477 a 506.*

<sup>84</sup> *Artículo 25 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del 20 de diciembre de 1857. Consultado en el disco compacto, "Los Reglamentos de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos" Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura. México. 2003.*

supuesto, de las importantes atribuciones que se le adicionaron. Por otro lado, al convertirse en un órgano plural se garantizó en parte la imparcialidad en su actuación; sin embargo, no se previó que ésta se integrara con legisladores de todos los grupos parlamentarios, pues como ya se ha mencionado no es un órgano que deba regirse por intereses de grupo.

Con respecto a las reglas para la integración de la Mesa Directiva, Ignacio Torres Muro propone tres alternativas, mismas que dependen de la naturaleza de la Mesa, es decir:

- Si ésta es un mero órgano de aplicación y administración del Reglamento. En este caso, todos los grupos parlamentarios pueden tener la misma representación independientemente de su tamaño, incluso a la hora de tomar acuerdos.
- Si, por el contrario, se encarga de tomar cualquier tipo de decisión política, no es posible que los grupos parlamentarios tengan la misma representación, ya que esto implicaría que las minorías podrían detener las iniciativas de los grupos mayoritarios. Para ello plantea dos alternativas que consisten en:
  - o Que todos los grupos estén representados proporcionalmente a su importancia en la Cámara, o
  - o Que se integre con un miembro de cada grupo parlamentario con voto ponderado (dependería de tantos votos como parlamentarios tenga su grupo). Es decir, si la Mesa fuera un órgano político, los grupos deberían estar representados en proporción a su importancia numérica.<sup>85</sup>

De acuerdo con el Reglamento de la Cámara de Diputados italiana, “la oficina de la Presidencia” —equivalente a la Mesa Directiva—, puede ampliarse sin límites, aun para los grupos parlamentarios mínimos, siempre y cuando el grupo se constituya por un número no inferior de veinte diputados, lo cual, de acuerdo con Silvano Tossi, es de cualquier manera excesivo. En el caso italiano, la oficina de la Presidencia no es un órgano de decisión política, en virtud de que las funciones de gobierno colegiado de la Cámara para el desarrollo programático de sus funciones legislativas y políticas, son ejercidas por la Conferencia de Presidentes (que es el equivalente a la Junta de Coordinación Política).<sup>86</sup>

Las Mesas Directivas previstas en nuestra Ley Orgánica, ejercen facultades de control político y de dirección de los trabajos legislativos, previo a acuerdos tomados en el seno de la Junta de Coordinación Política —con excepción de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, que sólo ejerce

<sup>85</sup> Torres Muro. *Op. Cit.* Pág. 173-174.

<sup>86</sup> Tossi, Silvano, *Derecho Parlamentario*. Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa. LVI Legislatura. Pág. 105 y 106.

facultades de dirección—, por lo que se optó por una conformación plural, pero restringida, de acuerdo con lo expuesto por el Maestro Torres Muro. La Ley Orgánica establece que las Mesas Directivas del Senado y de la Cámara de Diputados serán electas por mayoría absoluta de votos la primera, y por el voto de las dos terceras partes, la segunda. Sin establecer previamente el número de integrantes de cada partido que habrán de integrarla, con estas reglas de votación se garantiza que los grupos mayoritarios tengan la representación en proporción al número de integrantes de sus grupos.

La justificación política para construir normas que regulen la composición política de la Mesa Directiva la encontramos en el dictamen de la Ley Orgánica de junio de 1999, que señala: "...se optó por la mayoría absoluta para la elección de la Mesa Directiva en la Cámara de Diputados, con el fin de garantizar que al menos dos Grupos Parlamentarios concurrieran en la conformación de los entendimientos necesarios, además de que, de esta forma, se garantiza que un grupo parlamentario que cuente con el 34% de los integrantes del Pleno, pueda evitar la elección de los miembros de la Mesa Directiva que a su juicio no tuvieran una actitud incluyente en la construcción de los entendimientos necesarios."<sup>87</sup>

Con respecto a sus atribuciones en la Ley de 1999 se estableció que los integrantes de la Mesa Directiva deberán:

- Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones.
- Cuidar que los documentos que son objeto del conocimiento del Pleno cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación.
- Formular y cumplir el orden del día de las sesiones.
- Designar las comisiones de cortesía.
- La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, además de las atribuciones señaladas:
  - o Realiza la interpretación de los ordenamientos rectores de la actividad parlamentaria para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de las sesiones.
  - o Determina, durante las sesiones, las formas que puedan adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios.
  - o Determina las sanciones en relación con las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.

<sup>87</sup> Dictamen con proyecto de decreto que reforma el Título II de la Ley Orgánica del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos. Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LVII Legislatura. **Gaceta Parlamentaria** del 20 de junio de 1999.

- o Elabora el anteproyecto de la parte relativa al estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección de y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere en la redacción de dicho instrumento normativo.
- En su caso, la Mesa Directiva del Senado debe:
  - o Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que corresponda a los grupos parlamentarios.
  - o Elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la tesorería y el servicio civil de carrera.
  - o Organizar y supervisar las funciones a cargo de sus órganos administrativos y crear las unidades administrativas que se requieran.

Con la reforma de 1999, la Mesa Directiva se erigió como el máximo órgano de gobierno en ambas cámaras, lo cual constituyó una de las más importantes aportaciones de la reforma. Esto fue posible mediante nuevas reglas para garantizar: 1) la pluralidad en su integración, con la que se busca que ésta opere con imparcialidad, en la conducción de la actividad más importante de las cámaras que es el proceso legislativo y 2) la estabilidad de sus integrantes, que permita que este órgano se fortalezca políticamente y dé continuidad a sus trabajos.

### C. La Junta de Coordinación Política

Este órgano encuentra sus antecedentes en los contactos informales que el Presidente de la Cámara comenzó a mantener a mediados del siglo XIX con “los notables de las Cámaras”, que ocasionalmente tenían un puesto en la misma Mesa, pero que por regla general mantenían su *status* de jefe de partido, a la vez que participaban en las tareas de dirección del Parlamento.<sup>88</sup> Su integración a los parlamentos aconteció en el siglo XX, por lo que se consideran órganos contemporáneos. Fernando Santaolalla comenta que éstos son órganos desconocidos formalmente en las Asambleas decimonónicas, pues surgen y se consolidan en el parlamentarismo más reciente. Con respecto a la Junta de Portavoces del Congreso Español —que es el equivalente a la Junta de Coordinación Política—, Santaolalla expresa que se trata de un órgano de

<sup>88</sup> *Ibidem*. Pág. 231.

<sup>89</sup> Santaolalla, Fernando. *Op Cit*. Pág. 172.

<sup>90</sup> Acuerdo Parlamentario del 4 de septiembre de 1997.

participación de los Grupos Parlamentarios en la preparación y coordinación del ejercicio de las funciones de las Cámaras.<sup>89</sup>

En 1997, debido a que ningún Grupo Parlamentario obtuvo la mayoría absoluta, no fue posible integrar la Gran Comisión en la Cámara de Diputados, por lo que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política tomó el control total de la Cámara,<sup>90</sup> el cual mantuvo hasta ser sustituida, en 1999, por la Junta de Coordinación Política.

Se puede afirmar que la Junta es uno de los avances más novedosos que se incorporaron en la Ley Orgánica de 1999, pues se trata de un órgano eminentemente político, mediante el cual los grupos parlamentarios, participan en la conformación de las decisiones de gobierno de las cámaras,<sup>91</sup> pues en ella recae la atribución de impulsar los entendimientos y las convergencias políticas con las instancias y órganos que resulte necesario, a fin de alcanzar los acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones de su competencia. A diferencia de la CRICP, cuya presidencia debía rotar cada seis meses, con el fin de que la mayor parte de los grupos parlamentarios pudieran presidirla, el nuevo órgano tiene mayor estabilidad en su dirección, ya que existe la posibilidad de que el presidente dure en su encargo toda la Legislatura, o bien que la presidencia rote por períodos anuales.

Con respecto a su naturaleza, Fernando Santaolalla señala que la Junta de Portavoces —símil de la Junta de Coordinación Política— es un órgano de participación de los Grupos Parlamentarios en la preparación y coordinación del ejercicio de las funciones que competen a las Cámaras, y agrega que mientras la Mesa Directiva es un órgano primordialmente neutro, la Junta es marcadamente política. En efecto, mientras que en la Mesa Directiva no es necesaria la presencia de todos los Grupos, en la Junta de Portavoces,<sup>92</sup> esta misma presencia resulta esencial.

Sobre el particular, Ignacio Torres Muro comenta que para algunos autores las Juntas son “...otro ejemplo de la translación desde el Parlamento a los órganos dirigentes de los partidos del centro de decisión política.”<sup>93</sup> Las Juntas son una consecuencia de la superación del anterior sistema de individualidades políticas y su sustitución por otro en el que los Grupos son sujetos protagonistas del funcionamiento de las asambleas legislativas.<sup>94</sup>

Algunos autores consideran que es dudoso el carácter de “órgano”

<sup>89</sup> En el dictamen de reforma de la Ley Orgánica del 20 de junio de 1999, se consideró el modelo de órgano de dirección representado por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política que había sido rebasado por la realidad política y la pluralidad en la conformación del órgano legislativo. Se propuso que fuera sustituido por un órgano capaz de hacer frente a la nueva realidad política.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> Torres Muro. *Op. Cit.* Pág. 225.

<sup>92</sup> Santaolalla, Fernando. *Op. Cit.* Pág. 172.

<sup>93</sup> Torres Muro, Ignacio. *Op. Cit.* 227.

<sup>94</sup> Los artículos 35 y 83 de la Ley Orgánica del Congreso General prevén que la Junta de Coordinación Política sesione en la Cámara de Diputados cuando menos una vez por semana en período de sesiones, y en el Senado una vez al mes durante los recesos

de las Juntas; sin embargo, para Ignacio Torres Muro sí lo son, puesto que “...no se trata de reuniones ocasionales de personas, sino de una realidad que funciona como tal dentro de las cámaras al margen de que sus miembros ostenten otras responsabilidades...”, pues, además de que se manifiestan las opiniones de los diversos grupos parlamentarios, también se construye una voluntad propia de la Junta.<sup>95</sup> En el caso de las Juntas de Coordinación Política de las dos cámaras, previstas en la Ley Orgánica vigente, ambas cuentan con estas características, pues está previsto que deben sesionar con determinada periodicidad.<sup>96</sup> Por otra parte, sus decisiones son colegiadas y en ellas concurren las voluntades de todos los coordinadores mediante el sistema de voto ponderado, además de que estas decisiones vinculan a las cámaras y, por supuesto, influyen en la conformación de otros acuerdos.

Finalmente, concluimos que la Junta de Coordinación Política es un órgano eminentemente político integrado por los coordinadores de todos los grupos parlamentarios, los cuales fungen como intermediarios entre los órganos de gobierno y los intereses del partido y grupo que representan. Adicionalmente, cabe subrayar que tiene atribuidas una gran diversidad de facultades, de entre las que destaca la de proponer a los integrantes de las comisiones y sus mesas directivas, que le fue otorgada con la actual Ley Orgánica del Congreso, y que originalmente recaía en la Gran Comisión y posteriormente en la CRICP.

#### **D. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos**

La Conferencia no tiene precedentes en nuestra legislación y fue una de las innovaciones que incorporó la Ley Orgánica vigente. No se trata solamente de un órgano de representación de los grupos parlamentarios, sino que sus decisiones están imbuidas de un reforzamiento institucional, ya que es presidida por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara. La Conferencia es el máximo órgano de dirección de los trabajos legislativos de la Cámara de Diputados y es un espacio para la concertación legislativa, composición del orden del día y orientación política de la agenda entre los grupos parlamentarios.

El Parlamento francés cuenta con una figura similar: la Conferencia de Presidentes,<sup>97</sup> la cual se compone por los Presidentes de Grupo—Coordinadores Parlamentarios en nuestro sistema— además de los vicepresidentes de la Asamblea, los Presidentes de las comisiones permanentes, el Ponente

<sup>97</sup>Prevista en el artículo 48 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia.

<sup>98</sup>Dictamen de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de junio de 1999.

General de la Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan; y el Presidente de la Delegación de la Asamblea Nacional para la Unión Europea. Sus funciones principales son: 1) Examinar el orden de los trabajos del Pleno para la semana en curso y las dos siguientes, notificando las solicitudes de inclusión prioritaria en el orden del día del Pleno presentadas por el gobierno, y 2) Puede formular cualesquiera propuestas referentes a la aprobación del orden del día a título de complemento a las discusiones señaladas como prioritarias por el gobierno.

La estructura funcional prevista en nuestra Ley Orgánica es un órgano colegiado de dirección, previsto únicamente para la Cámara de Diputados. Se integra, como ya se ha mencionado, por el Presidente de la Cámara de Diputados además de los coordinadores de los grupos parlamentarios, conforme a lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley Orgánica.

La creación de la Conferencia obedeció a la necesidad de contar con mecanismos que promovieran la eficacia en el desahogo de las obligaciones camarales en los períodos de sesiones, mediante la armonización de los temas, calendarios, órdenes del día y modalidades de tratamiento de los mismos en cada sesión.<sup>98</sup>

La Conferencia cumple con las siguientes funciones:

- Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.
- Establecer:
  - o El programa legislativo de los periodos de sesiones.
  - o El calendario para su desahogo.
  - o La integración básica del orden del día de cada sesión.
  - o Las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones.
- Proponer al Pleno el proyecto de estatuto que regirá la organización y funcionamiento de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros.
- Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara.<sup>99</sup> Producto de los intercambios entre legisladores de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVII Legislatura, en el dictamen de la Ley Orgánica se consideró que la Conferencia fuera la instancia encargada de proponer a los dos más importantes funcionarios de la Cámara de Diputados,

<sup>99</sup> Artículo 38, inciso d) de la Ley Orgánica.

<sup>100</sup> *Ibidem*

facultad que se sustentó en el hecho de que estos, por la naturaleza de sus atribuciones, se encuentran vinculados con la organización integral de la Cámara, por lo que resulta conveniente que el órgano donde confluyen tanto el Presidente de la Mesa Directiva como los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, sea el encargado de la función de proponerlos.<sup>100</sup>

La Conferencia se ha convertido en el máximo órgano en materia de trabajo legislativo únicamente por debajo del Pleno, su actuación ha contribuido a eficientar el desarrollo de los trabajos Legislativos, llevar a la aprobación del Pleno, proyectos de acuerdos que se elaboraron en su seno, con lo que se libera al máximo órgano de la Cámara de la discusión de asuntos sumamente complejos que al interior de un grupo más pequeño pueden resolverse en menor tiempo.

Ha sido cuestionada en algunos proyectos para reformar la Ley Orgánica, que plantean su desaparición, como el del Dip. Ricardo García Cervantes quien señala que la existencia de la Conferencia es una deficiencia normativa que se ha presentado en la Cámara de Diputados, y agrega: “que permite a los coordinadores parlamentarios bloquear por tiempo indefinido, debido a la ausencia de acuerdos entre ellos, decisiones cruciales tanto para el adecuado cumplimiento de las responsabilidades legislativas, como para los asuntos que conciernen a la organización administrativa interna de la Cámara.”<sup>101</sup> La duplicidad de mandos que se genera con la existencia de la Conferencia con respecto a la Junta de Coordinación Política es la mayor crítica que se le ha hecho, es la razón por la que algunos legisladores opinan que el modelo establecido en el Senado es más eficiente.

## E. Las comisiones

En España, las comisiones parlamentarias son anteriores a la Constitución de 1812, puesto que se encontraban previstas desde el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes Constituyentes del 24 de noviembre de 1810,<sup>102</sup> y posteriormente en el Reglamento Interior para el Gobierno de las Cortes de Cádiz, que fue el modelo que siguieron los reglamentos que rigieron a los distintos Congresos mexicanos.

Actualmente, los parlamentos numerosos son la regla general

<sup>101</sup> *Iniciativa de Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos presentada, por el Diputado Ricardo García Cervantes. Gaceta Parlamentaria número 824, miércoles 29 de agosto de 2001.*

<sup>102</sup> Villacorta Mancebo, Luis. *Hacia el Equilibrio de Poderes. Comisiones Legislativas y Robustecimiento de las Cortes.* Secretaría de Publicaciones. Universidad de Valladolid. España, 1989. Pág. 134.

<sup>103</sup> Bentham, Jeremy. *Tácticas Parlamentarias.* Pág. 251.

en las democracias modernas, lo que representa un inconveniente para el funcionamiento interno de las cámaras, inconveniente del que Bentham da cuenta en su célebre libro *Tácticas Parlamentarias*. En él afirma que "...cuanto más numerosa es una asamblea tanto menos idónea es para ciertas tareas."<sup>103</sup> La mayor o menor dimensión de la asamblea, sin embargo, no es lo único que dificulta su trabajo, ya que factores como la especialización cada vez mayor de las materias de su competencia y la complejidad de las tareas que realiza, son los que la hacen más complicada.

Como consecuencia de lo anterior, y debido a fenómenos como el de la integración de los legisladores en grupos, las cámaras se han convertido en entes complejos, integrados por órganos especializados con distintas competencias —como los órganos de gobierno y por supuesto las comisiones—, superando así la concepción decimonónica del Parlamento, en el que el Pleno era el centro de toda la vida de las cámaras y en el que la función instructora era desempeñada por las secciones o agrupaciones de parlamentarios hechas al azar,<sup>104</sup> lo que se traducía en inconvenientes funcionales y operativos. Con la asamblea única, el trabajo era lento, el análisis superficial y la deliberación difícil; por ello, el principio de división del trabajo tuvo necesariamente que establecerse, a efecto de que la institución fuese más dinámica y funcional.<sup>105</sup> Al respecto, Lluís Aguiló comenta que el Pleno no puede hacer todas las funciones que hoy tienen encomendadas constitucional y legalmente los parlamentos democráticos. El Pleno debe debatir y aprobar las decisiones más importantes, por lo que la tarea de las comisiones es, precisamente, prepararle el trabajo y descargarlo de las labores de menor importancia.<sup>106</sup> Como se observa en las anteriores opiniones, las comisiones son determinantes en el proceso legislativo, puesto que de los dictámenes u opiniones que éstas emitan, depende en gran medida el desempeño que tenga el Pleno de la Cámara; es decir, que si el dictamen, es deficiente difícilmente el Pleno podrá resolver sobre el asunto sobre el que verse, por lo que éste seguramente será regresado a la comisión que lo emitió para que lo aclare, lo cual retrasará aún más los trabajos de la Cámara.

Con respecto a su naturaleza, de acuerdo con Benito Nacif, las comisiones son paneles especializados para la discusión y análisis de las iniciativas, y constituyen el principal recurso organizacional con el que

<sup>104</sup> Santaolalla, Fernando. *Op. Cit.* Pág. 174.

<sup>105</sup> Mora Donato, Cecilia. *Las Comisiones Parlamentaria de Investigación como Órganos de Control Político. Cámara de Diputados Comité de Biblioteca e Informática. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1998. Pág. 49.*

<sup>106</sup> Aguiló I Lúcia, Lluís. *Las Cortes Valencianas. Introducción al Derecho Parlamentario. Tirant lo Blach, Valencia. 2000. Pág. 62.*

<sup>107</sup> Nacif Hernández, Benito. *El sistema de comisiones permanentes en La Cámara de Diputados de México.* Págs. 33 y 35.

<sup>108</sup> Wilson, Woodrow. *El Gobierno Congresional. Régimen Político de los Estados Unidos.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 2002. Pág. 48.

cuentan las asambleas legislativas. Éstas realizan el trabajo preparatorio que las mayorías en el Pleno necesitan para legislar y controlar las actividades de la administración. Con respecto a su naturaleza, señala que las comisiones son órganos legislativos regulados por un grupo de instituciones formales e informales que afectan de manera regular su funcionamiento.<sup>107</sup> En cuanto al caso de los Estados Unidos de Norte América, Woodrow Wilson señala que prácticamente el Congreso o, en todo caso, la Cámara de Representantes, delega en los comités permanentes —comisiones permanentes en nuestro sistema— no sólo sus funciones legislativas, sino también sus funciones deliberativas.<sup>108</sup> James Q. Wilson señala que la característica organizativa más importante del Congreso es el conjunto de comités legislativos de la Cámara de Representantes y del Senado, ya que allí es donde realmente se hace el trabajo del Congreso, y que es en la presidencia de estos comités y sus subcomités donde se concentra la mayor parte del poder del mismo.<sup>109</sup> Luis Villacorta considera que las comisiones, son una formación necesaria de las asambleas, condicionadas históricamente por el ejercicio formal de funciones deliberativas, por la autonomía orgánica —que consiste en una autoorganización de la deliberación— y por un elevado grado de complicación y especialización de los conocimientos. Con todo, las comisiones son elementos naturales o espontáneos de la organización parlamentaria, de naturaleza colegiada y deliberante, y se muestran absolutamente imprescindibles en cualquier asamblea numerosa poco adecuada para enfrentarse con problemas de una cierta complicación técnica.<sup>110</sup>

Tomando en cuenta las anteriores opiniones, podemos establecer que las comisiones son órganos legislativos regulados en la legislación que rige a las cámaras, las cuales cumplen con funciones que por razones de especialidad y división del trabajo les delega la Asamblea, es decir para que los actos que emitan tengan efecto al exterior de estas, deben ser sancionados por el Pleno, ya que cumplen con funciones que originariamente son de la Cámara.

La anterior afirmación se apoya en el dictamen de reforma al Título II de la Ley Orgánica que rige al Congreso mexicano,<sup>111</sup> y que norma lo relativo a la Cámara de Diputados, el cual señala que el objeto de las comisiones es el de elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones para contribuir a que la Cámara desarrolle las funciones que le señalan la Constitución y las leyes. En este mismo documento se precisa que, según el caso de que se trate, a las comisiones de la Cámara puede corresponderles alguna o algunas de las funciones siguientes:

- Dictamen sobre iniciativas de ley o decreto.
- Solicitud, recepción y análisis de información.

<sup>109</sup> Wilson Q. James. *El Gobierno de los Estados Unidos*. Editorial Limusa. 1999. Pág. 256.

<sup>110</sup> Villacorta Mancebo, Luis. *Op. Cit.* Págs. 181-183.

<sup>111</sup> *Gaceta Parlamentaria* del 20 de junio de 1999.

- Control de la administración pública.
- Dictamen para dar cumplimiento a la facultad de designar servidores públicos.
- Preparación de proyectos de ley y desahogo de consultas sobre los ordenamientos que rigen el funcionamiento de la Cámara.
- Coordinación con la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- Conocimiento y resolución de denuncias por responsabilidad de servidores públicos.
- Investigación sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Federal.

Como se observa en la anterior enumeración de funciones, todas son originariamente de la Cámara en su conjunto, sólo que para efectos de división de trabajo en grupos especializados se delegan en las comisiones.

Con respecto a las deliberaciones que se llevan a cabo en comisiones, Woodrow Wilson opina que el pequeño debate público que se suscita en virtud de los reglamentos escritos y apremiantes de la Cámara, es un debate de fórmula más que una discusión efectiva, pues la discusión interna en los comités es la que da forma a la legislación. Establece además que la discusión más completa y más juiciosa de sus detalles, producida en el seno de los comités, no puede reemplazar ni tener toda la utilidad que la enmienda y la discusión por el Congreso en sesión pública.<sup>112</sup> Con respecto a esto último, el Manual del Derecho Parlamentario de Jefferson señala que los actos de las comisiones no pueden publicarse, ya que no tienen fuerza hasta que los ratifique la Cámara, además de que no pueden recibir peticiones sino por conducto de la Cámara.<sup>113</sup> Con estas últimas opiniones, se reafirma que las comisiones son órganos subordinados al Pleno, ya que aunque su trabajo es determinante, éstas sólo ejercen facultades delegadas. Por otra parte, también se observa que las discusiones que se desarrollan al interior de éstas son de vital importancia, pues en ellas es donde realmente se discuten técnicamente y a detalle los proyectos de la Cámara -además de que es el lugar donde se toman los acuerdos más importantes-, reservando para el Pleno los matices políticos y la resolución de los grandes desacuerdos.

Finalmente, cabe agregar que existe polémica con respecto a la publicidad de las reuniones de las comisiones, la cual consiste en que por la naturaleza e intensidad de los debates al interior de éstas, no deben ser públicas, ya que con esto se facilita su desarrollo, además de que por su naturaleza de órgano subordinado sus decisiones no son definitivas. Los anteriores argumentos son válidos; sin embargo, actualmente esto no está regulado en la Cámara de Diputados por lo que se aplican a las comisiones las reglas del Pleno,

<sup>112</sup> Woodrow Willson. *Op Cit.* Pág. 48.

<sup>113</sup> Jefferson, Tomas. **Manual del Derecho Parlamentario.** Edición Facsimilar realizada por la Coordinación del Sector Popular del Grupo Parlamentario del PRI. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. México. 2002. Pág. 50.

razón por la cual las reuniones son públicas y excepcionalmente privadas, en el caso del **Senado** la regla se invierte el artículo 93 dispone que las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes.

De acuerdo con la doctrina, las comisiones se dividen básicamente en dos tipos: ordinarias o permanentes, y no permanentes.

Con respecto a las primeras, Luis Villacorta afirma que el aumento de la amplitud y complejidad de las tareas a desarrollar por las instituciones parlamentarias, ha hecho de las comisiones permanentes una institución indispensable, tanto para la eficacia de las tareas legislativas como para las de control, por lo que la línea de evolución coherente está marcada por la tendencia implacable hacia la consolidación del Sistema de Comisiones Permanentes como regla, con la excepción de la Gran Bretaña.<sup>114</sup> Por lo anterior, las originalmente comisiones temporales evolucionaron y constituyen el actual sistema de comisiones permanentes.

Fernando Santaolalla comenta que las comisiones permanentes son aquellas constituidas para toda una Legislatura, previstas además con carácter necesario en el Reglamento (en el caso de México en la Ley Orgánica). Estas comisiones se subdividen, de acuerdo con este autor, en legislativas y no legislativas. Las primeras tienen como competencia primordial el estudio y dictamen de los proyectos legislativos; además tienen otras funciones de naturaleza diversa, como por ejemplo, la formulación de preguntas, la celebración de sesiones informativas, el debate y la votación de proposiciones distintas a las de ley, así como el examen de comunicaciones e informes.<sup>115</sup> En el Congreso Mexicano, la actual Ley Orgánica prevé 43 comisiones ordinarias<sup>116</sup> en el caso de la Cámara de Diputados, y 29 comisiones en el Senado de la República.<sup>117</sup>

Por su parte, las comisiones no permanentes se crean para un trabajo concreto y se extinguen al concluir el trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la Legislatura.<sup>118</sup> Este tipo de comisiones, aun teniendo carácter estable, no desarrollan funciones encaminadas al estudio y dictamen de leyes.

<sup>114</sup> Villacorta Mancebo, Luis. *Op Cit.* Pág. 183.

<sup>115</sup> Santaolalla, Fernando. *Op. Cit.* Pág. 179.

<sup>116</sup> El artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso, prevé 39 comisiones y el artículo 40 prevé 4 que desarrollan tareas específicas. El texto original del artículo 39 preveía 27 comisiones ordinarias hasta la reforma del 9 de octubre de 2000, en que se adicionaron las otras 12.

<sup>117</sup> Artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso.

<sup>118</sup> Santaolalla, Fernando. *Op. Cit.* Pág. 179 – 180.

<sup>119</sup> Gil Villegas, Francisco.-Coordinador-. *El Congreso Mexicano. Instituto de Investigaciones Legislativas. LV Legislatura. 1994.* Pág. 135.

<sup>120</sup> El artículo 42 de la Ley Orgánica prevé que el Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. En el caso de la Cámara de Senadores, las comisiones especiales o transitorias están previstas en el artículo 87 de la Ley Orgánica que faculta a la Cámara, con apego a la Constitución y a las leyes para nombrar comisiones transitorias para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas.

<sup>121</sup> El artículo 41 de la Ley Orgánica prevé la constitución de comisiones de investigación para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional, y el artículo 85 inciso c), de la misma Ley para la Cámara de Senadores.

En el caso del Congreso Mexicano, es posible nombrar comisiones no permanentes que conozcan exclusivamente de la materia en razón de la cual fueron denominadas, o desempeñar un encargo específico.<sup>119</sup> Entre éstas, se encuentran las comisiones especiales<sup>120</sup> y las comisiones de investigación,<sup>121</sup> las cuales se extinguen al agotarse el objeto para el que fueron creadas o al final de la Legislatura que las originó. El número de éstas varía en cada Legislatura: las Cámaras están facultadas para crear las que consideren necesarias.

Con respecto a su extinción, corresponde al Secretario General, en el caso de la Cámara de Diputados, informar lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, misma que hará la declaratoria respectiva.

Finalmente, en nuestra legislación encontramos a las Comisiones Bicamarales que fueron incorporadas con la reforma a la Ley Orgánica de 1999, que adicionó el Título Quinto, relativo a la difusión e información de las actividades del Congreso. Estas comisiones se encuentran integradas por legisladores de ambas cámaras y se establecieron con el fin de supervisar los servicios de dos importantes áreas del Congreso. Actualmente, existen dos Comisiones Bicamarales que son:

- La del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, que se encarga de la conducción de las actividades que desarrolla el canal de televisión.
- La del Sistema de Bibliotecas, que "...tiene por objeto coordinar las acciones y recursos de ambos cuerpos legislativos para integrar un eficiente sistema de bibliotecas."<sup>122</sup> De acuerdo con el propio artículo 134 de la Ley Orgánica: "La administración y operación de las bibliotecas será responsabilidad de los servicios establecidos en cada Cámara, conforme a los títulos Segundo y Tercero de esta ley y a través de una Comisión Bicamaral del Sistema de Bibliotecas..."

### a). Los Comités

El objetivo central de los comités es apoyar el funcionamiento administrativo de la Cámara de Diputados. Estos no son órganos de dictamen o investigación. La Ley Orgánica de 1979<sup>123</sup> creó los comités únicamente para la estructura de la Cámara de Diputados: el de Administración, el de Asuntos Editoriales y el de Biblioteca. Posteriormente, la reforma de 1994 incorporó el Comité de Informática y el Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, los cuales fueron suprimidos por la Ley Orgánica en vigor.

<sup>122</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Poder Legislativo*. Porrúa. Primera Edición. México. 2003. Pág. 404.

La Ley Orgánica define a los comités como órganos que se constituyen por disposición del Pleno para auxiliar a la Cámara en el desempeño de sus funciones y para realizar tareas diferentes a las de las comisiones<sup>124</sup>, y tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.<sup>125</sup> La actual Ley Orgánica prevé un sólo comité permanente: el de Información, Gestoría y Quejas, que se encarga de orientar y conocer las peticiones que formulan los ciudadanos a la Cámara de Diputados.

Es importante destacar que las comisiones desde el primer Reglamento del Congreso son los órganos que más modificaciones han tenido en su regulación; sin embargo, estas modificaciones sólo han consistido en adicionar y suprimir comisiones y comités.

Fue con la reforma a la Ley Orgánica de 1999, que se precisó el objeto de las comisiones y se les encomendaron tareas específicas. No obstante, es conveniente señalar que la regulación del trabajo en comisiones es casi inexistente, por lo que se ha llevado a cabo la práctica de aplicar las reglas de las sesiones de Pleno a las reuniones de las comisiones, lo cual además de no tener fundamento, no responde a las muy particulares necesidades que tienen las comisiones para su trabajo. Es por esta razón, que en las últimas Legislaturas se han presentado distintas iniciativas con fin expedir una nueva regulación del proceso legislativo, incluido por supuesto el trabajo en comisiones, sin que a la fecha ninguna haya sido dictaminada.

## F. Los Grupos Parlamentarios

Tomando en consideración que el desarrollo del trabajo de los parlamentos gira en torno a los grupos parlamentarios en gran parte de las democracias modernas y la importancia que han adquirido en el Derecho Parlamentario Mexicano, resulta indispensable abordar este tema. A continuación, realizaremos un breve análisis de sus antecedentes, naturaleza y principales funciones.

La agrupación de los diputados en fracciones parlamentarias se establece en la legislación mexicana al final de los años setenta. No obstante que el fenómeno de la organización parlamentaria en grupos, fracciones o clubes, es propio de los parlamentos europeos del último tercio del siglo XIX, existen

<sup>123</sup> Artículo 65 de la Ley Orgánica del 25 de mayo de 1979.

<sup>124</sup> *Con fundamento en lo dispuesto por el Artículo, 46 fueron creados los Comités de los Centros de Estudio, mediante distintos acuerdos de la Junta de Coordinación Política de fecha 8 de noviembre de 2000.*

<sup>125</sup> Artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso General Vigente.

<sup>126</sup> *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*. Pág. 298.

<sup>127</sup> *Ripollés Serrano, Ma. Rosa. Los Grupos Parlamentarios en el Senado Español en Anuario de Derecho Parlamentario. Cortes Valencianas. N° 10. 2001 España. Pág. 319.*

precedentes en las asambleas parlamentarias de principios de siglo e incluso más remotos. Así, el reconocimiento jurídico de la labor que desempeñan los grupos en las cámaras es posterior. Por ejemplo, en Francia, una resolución del 1º de julio de 1910 reconoció oficialmente a los grupos parlamentarios.<sup>126</sup> Actualmente, los grupos parlamentarios constituyen sujetos colectivos de la vida parlamentaria, de forma que puede decirse que si la democracia actual es “democracia de partidos”, el Parlamento es, básicamente, “grupocracia”.<sup>127</sup>

Manuel García Pelayo comenta que los grupos parlamentarios son componentes orgánicos del Parlamento y, a la vez, subunidades de la organización de los partidos. Dicho de otro modo, “...constituyen una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento.”<sup>128</sup> Sobre este mismo punto, Silvano Tossi señala que el grupo parlamentario, en el momento que penetra en la organización del Estado llegando a ser elemento esencial de la estructura de la Cámara y/o del Senado, se transforma, agregando a la propia naturaleza de órgano interno del partido aquella de órgano de la Cámara, necesariamente subordinado también a la potestad reglamentaria propia de esta última.<sup>129</sup> No obstante que, como puede observarse, la incorporación de los grupos parlamentarios a las estructuras parlamentarias en el mundo es relativamente reciente, estos han asumido un importante papel en la dirección de las cámaras, al grado de desplazar en ocasiones a los legisladores en lo individual. Es por lo anterior importante analizar su naturaleza, con el fin de determinar si sólo son órganos de los partidos que se han introducido a las estructuras del Poder Legislativo.

Por otra parte, el tema de la naturaleza de los grupos parlamentarios ha sido abordado por diversos autores, lo cual ha generado una enorme polémica y distintas teorías sobre el particular, que los definen como:

- Asociaciones de derecho privado investidas en funciones públicas.
- Órganos de los partidos.
- Órganos de las cámaras.
- Órganos del partido y de la Cámara simultáneamente.

Entre los autores que afirman que los grupos parlamentarios son asociaciones privadas que ejercitan funciones públicas, se encuentra Fernando Santaolalla, quien comenta que estos son, hoy por hoy, asociaciones o uniones

<sup>126</sup> M. García Pelayo, *El Estado de Partidos*, Madrid 1986, Pág. 93 y 94 citado por Ángel Sanz Pérez en *La Naturaleza Jurídica de los Grupos Parlamentarios. Una Aproximación al Proceso de Juridificación de los Grupos Parlamentarios*. Anuario de Derecho Parlamentario de la Cortes Valencianas Pág. 332.

<sup>129</sup> Tossi, Silvano. *Derecho Parlamentario*. Miguel Ángel. Porrúa. Cámara de Diputados Pág. 121.

<sup>130</sup> Sataolalla. Fernando. *Op. Cit.* Pág.142

<sup>131</sup> Tossi, Silvano. *Op. Cit.* Pág. 120.

<sup>132</sup> Ciarruso, Gian Franco, citado por José Luis García Guerrero en *Democracia Representativa de Partidos y Grupos Parlamentarios*. Pág. 241.

de hecho, sin personalidad propia expresamente reconocida y de carácter transitorio.<sup>130</sup> Por su parte, Silvano Tossi, apoyado en la legislación italiana, opina que el grupo parlamentario "...no puede ser considerado, ni de hecho ni formalmente, como una entidad autónoma respecto del partido sino que es parte integrante."<sup>131</sup> Agrega que su expresión organizativa al interior de las cámaras está funcionalizada por la aplicación del rumbo político del partido.

Gian Franco Ciaurru afirma que los grupos son una institución parlamentaria que realizan funciones de órgano de la Cámara en sentido técnico, al redundar las mismas, directa o indirectamente, en beneficio del ordenamiento general.<sup>132</sup> Por último, José Luis García Guerrero considera que estos son órganos del partido y de la Cámara, en virtud de que:

- Tanto los estatutos de los partidos como los reglamentos de las cámaras imponen a los parlamentarios, si resultan electos, la obligación de integrarse en el grupo que corresponda con el partido en el que militan.
- Los reglamentos parlamentarios también se ocupan de su regulación jurídica y, salvo que estos dispongan otra cosa, la materia de los grupos queda sustraída tanto al legislador ordinario como al poder reglamentario de la administración pública.
- Los grupos están compuestos exclusivamente de parlamentarios y no sólo participan de la voluntad decisoria de las Cámaras, sino que realizan funciones propias de un órgano camaral.
- Los grupos han pasado de designar simplemente a los integrantes de las comisiones a ser los auténticos protagonistas de la actividad parlamentaria.
- Los grupos eligen y revocan a los titulares de otros órganos de las cámaras, como la Junta de Portavoces, la Diputación Permanente o las comisiones.<sup>133</sup>

Coincide con lo anterior María Rosa Repollé. Ella señala que, debido a que la actuación de los grupos es reconocida por los ordenamientos parlamentarios, es posible su caracterización como órganos públicos, órganos parlamentarios, verdaderos sujetos colectivos de las cámaras, constituidos de acuerdo con el Derecho Parlamentario y bajo los requisitos que marcan los reglamentos. Por lo que "...es posible hablar de su naturaleza pública, como órganos de las cámaras, sin perjuicio de que además de ello sean organizaciones o asociaciones en la esfera de los partidos políticos, pero, en todo caso, esto es irrelevante para el Derecho Parlamentario."<sup>134</sup>

<sup>133</sup> Cfr. García Guerrero, José Luis. *Democracia Representativa de Partidos y Grupos Parlamentarios*. Monografías 30. Congreso de los Diputados de España. 1996 Págs. 258 a 267.

<sup>134</sup> Repollé, María Rosa. *Op. Cit.* Pág. 307.

Definir la naturaleza de los grupos no es una tarea sencilla. Así lo reseñan las distintas opiniones doctrinales y las diferencias entre los ordenamientos de cada país que los regulan, tanto en sus funciones como en su conformación. Esto resulta determinante para establecer los componentes de su naturaleza, lo cual dificulta aún más su definición. En el caso de nuestra legislación, las opiniones reconocidas sobre las características de los grupos parlamentarios corresponden a José Luis García y María Rosa Repollé, que coinciden con la de Susana Thalia Pedroza de la Llave, quien afirma que, en nuestro país, la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios es la de ser “órganos auxiliares de los partidos políticos, así como el ser, al mismo tiempo, órganos auxiliares de la Cámara de Diputados”.<sup>135</sup> No obstante coincidir con la anterior afirmación, consideramos conveniente agregar que el grupo parlamentario es el medio por el cual se garantiza la libre expresión de la ideología partidista y la formación de criterios grupales.

Las funciones de los grupos son de distinta índole, de las cuales consideramos que la principal es representar e impulsar los intereses del partido político del cual provienen, en el proceso parlamentario. María Rosa Repollé comenta que, en el caso de España, los grupos desarrollan un haz de funciones muy variado, desde sus habituales intervenciones como sujetos colectivos de las cámaras hasta funciones de carácter extraordinario, como actuar de consejero del gobierno. Por otra parte, los Portavoces de los Grupos –Coordinadores parlamentarios en nuestra legislación– se reúnen también con dirigentes extranjeros o representantes de grupos de presión, de interés, u organizaciones sociales de toda clase y condición. Son también frecuentes las reuniones de portavoces u otros representantes de los grupos con otras instituciones del Estado, o bien las reuniones con los representantes de universidades, institutos y medios de comunicación social.<sup>136</sup> Además de lo anterior, los grupos parlamentarios están facultados para:

- Salvo precepto en contrario, integrar las comisiones, las que estarán formadas por los miembros que los grupos designen en el número que, respecto de cada uno, indique la Mesa del Congreso.
- Convocar a las comisiones y solicitar la celebración de sesiones ordinarias en los días no previstos para ello.<sup>137</sup>

En el caso de la Asamblea Nacional de Francia, los grupos tienen

<sup>135</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalia. Comentarios al artículo 70 constitucional en *Derechos del Pueblo Mexicano*. Tomo VII. Pág. 628.

<sup>136</sup> Repollé, María Rosa. *Op. Cit.* Págs. 308 a 314.

<sup>137</sup> Artículos 40, 42 y 62 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España.

<sup>138</sup> Artículos 23, 25, 32 y 80 del Reglamento de la Asamblea Nacional.

<sup>139</sup> Artículo 5 y 19 del Reglamento de la Cámara de Diputados Italiana.

una importante participación en el proceso legislativo y en la designación de los titulares de los otros órganos de la Cámara. Pueden solicitar la constitución de una comisión especial y participar proporcionalmente en ella, así como intervenir en la organización de los trabajos y del orden del día del Pleno y de las Comisiones.<sup>138</sup> En la Cámara de Diputados italiana, los grupos también tienen un importante papel en el proceso legislativo. Además de elegir a los titulares de los órganos de gobierno, designan a sus miembros en las comisiones permanentes.<sup>139</sup> En general, en la perspectiva del Derecho comparado se observa que los grupos parlamentarios participan principalmente en la elección de los titulares de los órganos de las cámaras y de los órganos del Estado, y por supuesto tienen la representación de los intereses del partido al que pertenecen.

La incorporación de los grupos parlamentarios en los ordenamientos del Congreso Mexicano es reciente. Con la llamada “reforma política” de 1977 se incorporó en el texto constitucional la figura de los grupos parlamentarios,<sup>140</sup> mediante la adición de un tercer párrafo al artículo 70 constitucional, que dispone lo siguiente: “...la ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.”

El desarrollo de esta disposición constitucional apareció dos años más tarde en la Ley Orgánica de 1979,<sup>141</sup> misma que definía a los grupos parlamentarios como: “aquellas formas de organización que podrán adoptar los diputados con la misma afiliación de partido, para realizar tareas específicas en la Cámara de Diputados.”

Con la inclusión de esta disposición, los intereses de los partidos se trasladaron directamente a la Cámara de Diputados, ya que estos encontraron en los grupos parlamentarios el mecanismo idóneo para hacer llegar al Congreso sus proyectos políticos e impulsarlos en el proceso legislativo, con el fin de incorporarlos a las políticas de gobierno, lo cual es incuestionable en virtud de la vinculación entre grupos y partidos.

Por otra parte, y de acuerdo con lo prescrito por el artículo 70 constitucional, los grupos parlamentarios son órganos previstos exclusivamente para la Cámara de Diputados, no obstante en 1994<sup>142</sup> pasaron a formar parte de la organización interna del Senado, sin haber realizado la reforma constitucional correspondiente.

El fundamento para conformar los grupos parlamentarios, lo encontramos en la Ley Orgánica del Congreso reformada en 1999, misma que los define de la siguiente forma:

<sup>140</sup> Reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

<sup>141</sup> Artículos 38 al 45.

<sup>142</sup> Artículo 94 de la Ley Orgánica de 20 de julio de 1994.

<sup>143</sup> Artículos 26.2 y 72.1 de la Ley Orgánica.

- En la Cámara de Diputados es: “el conjunto de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.”
- En el Senado son: “las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo.”

En ambas cámaras, los grupos se integran por cinco legisladores como mínimo.<sup>143</sup> En el supuesto de que los legisladores provenientes de un mismo partido no alcancen a conformar un grupo parlamentario, pueden adquirir la calidad de “diputados sin partido”, ya que la Ley prevé la posibilidad de que no pertenezcan a ningún grupo parlamentario,<sup>144</sup> a diferencia de España donde es obligatorio incorporarse a uno, o de Italia donde los grupos pueden ser mixtos.

Los grupos parlamentarios se rigen tanto por las disposiciones de las cámaras como por las normas internas acordadas por sus propios miembros, según dispongan los estatutos del partido político en el que militen,<sup>145</sup> lo cual ha complicado el funcionamiento de estos, ya que en la Ley Orgánica del Congreso la reglamentación de estos es demasiado general, lo que supondría que se reserva para el propio grupo el diseño de la reglamentación más específica en concordancia con los estatutos de su partido; sin embargo, en las normas para el funcionamiento interno del grupo no están previstas reglas claras para resolver las controversias al interior de estos, como es la sustitución del coordinador.

Las funciones de los grupos parlamentarios son determinadas por la Ley Orgánica y son proporcionar información a sus miembros y otorgarles asesoría, además de preparar los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de los diputados.<sup>146</sup> Respecto del Coordinador del Grupo Parlamentario, su función consiste en expresar la voluntad de este último y promover entendimientos con los otros grupos.<sup>147</sup>

Las actividades más importantes de los grupos son las que desarrollan a través de las Juntas de Coordinación Política de ambas cámaras y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos en el caso de la Cámara de Diputados, ya que en estos órganos participan en la conformación de distintas decisiones para:

En la Cámara de Diputados:

<sup>144</sup> Artículos 30 y 78 de la Ley Orgánica

<sup>145</sup> Artículo 26.3 inciso b.)

<sup>146</sup> Artículo 28 de la Ley Orgánica.

<sup>147</sup> Artículo 27 de la Ley Orgánica.

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de:
  - o Las propuestas.
  - o Las iniciativas
  - o Las minutas.
- Presentar puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado.
- 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 norme el servicio de carrera.
- Opinar en la conformación del presupuesto;
- Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que corresponda a los grupos parlamentarios.
- Proponer al Pleno:
  - o La integración de las comisiones.
  - o La conformación de las mesas directivas de las comisiones.
  - o La designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países.<sup>148</sup>
  - o La designación del Secretario General de la Cámara a través de la Conferencia para Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.<sup>149</sup>

En el Senado:

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con propuestas, iniciativas o minutas que requieran ser votadas por el Pleno.
- Presentar propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política en la misma.
- Proponer al Pleno la integración de las comisiones, así como a los senadores que integren la Comisión Permanente.
- Elaborar el programa legislativo de cada período de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y los puntos del orden del día de las sesiones del Pleno.
- Proponer a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional.<sup>150</sup>

Como se observa en la anterior enumeración de funciones, los grupos parlamentarios participan directamente en la toma de las decisiones más importantes de las cámaras, por lo que las facultades que se concentran en ellos y en sus coordinadores, tanto en el ámbito administrativo como legislativo, son de tal magnitud que los legisladores se encuentran sumamente limitados para actuar en lo individual

Finalmente, como hemos observado, la incorporación de los grupos parlamentarios a la legislación mexicana es reciente y su participación en la dirección de las cámaras lo es más. Esto obedeció fundamentalmente a dos factores:

- La regulación interna que el Congreso tuvo hasta 1999 que limitaba sus facultades, y
- La composición que la Cámara de Diputados tuvo hasta 1997, en la que sólo había un grupo hegemónico.

No obstante, es evidente que a partir de la LVII Legislatura su participación en la dirección de las cámaras ha sido determinante, al igual que en la toma de decisiones, al favorecer la construcción de consensos, ya que actualmente los coordinadores pueden, al interior de los órganos de gobierno colegiados, mediante el sistema de voto ponderado-que da a éste la representación del voto del número total de los integrantes de su grupo- celebrarlos directamente, con lo cual las discusiones y acuerdos se dan en grupos más reducidos con facultades de decisión.

Por otra parte, debe señalarse que el control que los grupos ejercen sobre sus integrantes es cada vez mayor y, en cierto aspectos, excesivo, pues se ha dispuesto mediante acuerdos parlamentarios que algunos de los derechos de los legisladores se ejerzan a través de su grupo o de la Junta de Coordinación Política, lo cual limita sensiblemente la actuación de los legisladores. Por lo anterior, es necesario revisar estos acuerdos que centralizan en el grupo parlamentario las decisiones, ya que tienen ciertos rasgos de anticonstitucionalidad, pues vulneran los derechos de los legisladores en lo individual.



## Comentario final

Como se ha observado la creación de la Ley Orgánica del Congreso marcó el inicio de una nueva época para el Congreso Mexicano, ya que le permitió por primera vez en muchas décadas operar con relativa autonomía y con la presencia de formas distintas de pensamiento político.

Este ordenamiento reviste algunas peculiaridades en virtud de que su naturaleza es reglamentaria, se deriva en forma directa de la Constitución, es directamente aplicable en virtud de que no requiere de una regulación inferior para ejecutarse, y es autónomo ya que en su formación solo interviene los órganos del Congreso.

A partir del proceso legislativo para reformar el artículo 70 constitucional que sentó las bases para la Ley Orgánica de 1979, comenzó una acelerada evolución de sus órganos, lo que trajo como resultado que durante su vigencia y lo que va de la Ley de 1999, se hayan registrado mayores avances en la estructura y funcionamiento de las Cámaras que los que se habían dado en los últimos cien años. Es el caso del Presidente de la Cámara, órgano que existe en nuestras asambleas legislativas desde antes que México se constituyera en una nación independiente y que a través de los distintos reglamentos había tenido prácticamente la misma regulación que en el siglo XIX.

No obstante el gran avance que se ha logrado con la reforma constitucional de 1977 y las posteriores que han incidido sobre la regulación del Congreso aún hace falta mucho por hacer para fortalecerlo en virtud de que se requieren además de cambios en la Constitución, reformas a la misma Ley, así como desarrollar nuevas normas que reglamenten los debates y el resto de los trabajos legislativos.

Finalmente, si bien la Ley Orgánica del Congreso adolece de algunas deficiencias de carácter técnico además de que se ha cuestionado su jerarquía de ley, como lo hemos observado en el desarrollo de este trabajo y en distintas iniciativas que proponen reformarla, es necesario reconocer independientemente de la denominación o jerarquía que se le de, que ha sido un valioso instrumento para lograr no solo los cambios al interior del las Cámaras sino en el país.