

DERECHO PARLAMENTARIO
Organización y Funcionamiento del Congreso

SERIE ROJA TEMAS PARLAMENTARIOS SERIE ROJA TEMAS PARLAMENTARIOS SERIE ROJA TEMAS PARLAMENTARIOS



COMITÉ
Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias

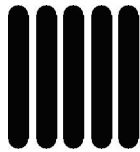


DERECHO PARLAMENTARIO

Organización y Funcionamiento del Congreso

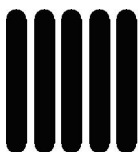
JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ





SERIE ROJA

JUNIO 2012



SERIE ROJA

JUNIO 2012

DERECHO PARLAMENTARIO
Organización y Funcionamiento del Congreso



La reproducción parcial o total de esta publicación, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley

El contenido del trabajo de Investigación que se publica, así como las impresiones y gráficas utilizadas, son responsabilidad del autor, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial

DERECHO PARLAMENTARIO
Organización y Funcionamiento del Congreso



**LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS**

PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Dip. Oscar Martín Arce Paniagua

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

PRESIDENTE

Dip. Mary Telma Guajardo Villareal

INTEGRANTES

Dip. Francisco Rojas Gutiérrez

Dip. Carlos Alberto Pérez Cuevas

Dip. Juan José Guerra Abud

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari

Dip. Pedro Jiménez León

SECRETARIO GENERAL

Dr. Fernando Serrano Migallón

SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

SECRETARIO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

Ing. Ramón Zamanillo Pérez



**COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

PRESIDENTE

Dip. Omar Fayad Meneses

SECRETARIOS

Dip. Gregorio Hurtado Leija

Dip. Víctor Manuel Castro Cosío

INTEGRANTES

Dip. José Óscar Aguilar González

Dip. Fermín Gerardo Alvarado Arroyo

Dip. María del Rosario Brindis Álvarez

Lic. Karla Daniela Villareal Benassini

Dip. Fernando Ferreyra Olivares

Dip. Sonia Mendoza Díaz

Dip. María Teresa Rosaura Ochoa Mejía

Dip. Arturo Santana Alfaro

Dip. Francisco Saracho Navarro

Dip. Pedro Vázquez González

**DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

Mtro. César Becker Cuéllar

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	1
INTRODUCCIÓN	5
I. DERECHO PARLAMENTARIO	9
1. Antecedentes	9
2. Definición	10
3. Características	11
4. Fuentes	13
A. La Constitución	13
B. Ley o Reglamento Parlamentario	14
a. Concepto	14
b. Reglamento Interior del Congreso mexicano	15
c. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	18
d. Reglamentos unicamerales	21
C. Legislación ordinaria	27
D. Acuerdos Parlamentarios	28
E. Estatutos Internos	31
F. Precedentes	32
G. Práctica Parlamentaria	34
H. Derecho Parlamentario Comparado	35
II. AUTONOMÍA PARLAMENTARIA	36
1. Surgimiento en Inglaterra	36
2. Sistema Francés	37
3. Sistema Alemán. La teoría de los <i>Interna Corporis Acta</i>	38
4. Nueva concepción	39
5. Autonomía en el Congreso mexicano	40
III. ORGANIZACIÓN PARLAMENTARIA	41
1. Flexibilidad en la organización	43
2. El Congreso un órgano complejo	44
3. Estructura e integración del Congreso mexicano	45
A. Antecedentes	46
B. Estructura actual	50
C. Integración	51
a. Sistema de Mayoría	54
b. Sistema de Representación Proporcional	55

D. El Sistema Bicameral	56
a. Antecedentes	56
b. Medio de control intraorgánico	58
c. Polémica sobre su conveniencia	59
4. Órganos del Congreso	61
A. Presidente de la Cámara	62
a. Antecedentes	62
b. Funciones actuales	65
B. Mesa Directiva	71
a. Antecedentes	72
b. Naturaleza	73
c. Conformación	74
d. Reglas para su integración	75
e. Atribuciones	76
C. Junta de Coordinación Política	78
a. Naturaleza	79
D. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos	80
a. Aspectos generales	81
b. Funciones	83
E. Grupos Parlamentarios	84
a. Naturaleza	85
b. Funciones	87
c. Los Grupos Parlamentarios en el Congreso Mexicano	88
d. Funciones de los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión	91
F. Comisiones	93
a. Clasificación	97
b. Integración y composición	100
c. Funciones y deberes	101
d. Facultades plenas	103
e. Conferencia de Comisiones	103
G. Comisiones de investigación	104
a. Antecedentes	104
b. Definición	105
c. Funciones	107
H. Comités	107
5. Órganos de apoyo al trabajo legislativo	108
A. Servicio de Carrera	108
B. Investigación Parlamentaria	110

IV. FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO	112
1. Principios generales	112
2. Calendario de trabajo y orden del día	117
3. Quórum	118
4. Votaciones	119
V. FUNCIONES DEL CONGRESO	121
1. Funciones del Estado	121
2. Función deliberativa	121
A. Funciones implícitas de las Cámaras	122
B. Definición	123
C. Estado actual de la función deliberativa	125
3. Función legislativa	126
A. Proceso legislativo	129
a. Iniciativa	130
b. Exposición de motivos	132
c. Dictamen	143
d. Lectura o declaratoria de publicidad	144
e. Debate en el Pleno	146
f. Mociones	152
g. Publicación	156
B. Facultad interpretativa	156
4. Función de control	158
A. Qué es el control	158
B. Control Parlamentario	159
C. Los periodos de sesiones	162
D. Informe Presidencial	163
E. Comparecencia de funcionarios	164
F. Controles financieros	166
G. Ratificación de nombramientos	168
H. Facultad de investigación	169
5. Función financiera	171
A. Facultad en materia de Presupuesto de Egresos	172
B. Facultades en materia tributaria	173
6. Función administrativa	174
7. Función de información	177
A. Multiplicidad de vías para su ejercicio	180
8. Función jurisdiccional	183
9. Función electoral y electiva	186
10. Función de gestoría	187

CONCLUSIONES	189
BIBLIOGRAFÍA	193
DOCUMENTOS	198

PRESENTACIÓN

En los últimos doce años, a partir de la expedición de la Ley Orgánica del Congreso, las normas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Legislativo mexicano, han sido objeto de importantes modificaciones, entre las que destacan la creación de los reglamentos unicamerales de la Cámara de Diputados y del Senado de la República en el 2011, no obstante aun es necesario seguir avanzando en el perfeccionamiento del marco normativo parlamentario en general, y particularmente en la reglamentación de las funciones del Congreso General y la Comisión Permanente.

Es por lo anterior que el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, publica esta investigación del Mtro. Juan Carlos Cervantes Gómez, en la cual analiza diferentes normas e instituciones parlamentarias a fin de contribuir a la comprensión de la organización y funcionamiento del Congreso, que es necesaria para perfeccionarlas. En esta investigación se actualizan trabajos ya presentados que se complementan con el análisis de figuras que no habían sido abordadas y de las nuevas normas funcionales.

El trabajo que presentamos, desarrolla elementos básicos del Derecho Parlamentario en general, destacando el tema de la Autonomía Parlamentaria, para posteriormente dar paso a los temas organizacionales y funcionales; finalmente se desarrollan las funciones que actualmente tienen conferidas las Cámaras, a fin de contribuir al conocimiento de sus principales características y favorecer el análisis mas allá de la función legislativa, que es considerada la más importante. No obstante, no se pierde de vista que la función legislativa en otras democracias, comienza a ceder terreno ante la función de control, razón por la que ésta última se examina ampliamente. En esta parte, también se lleva a cabo un análisis pormenorizado de las diferentes fases del procedimiento legislativo a la luz de los recientes Reglamentos, que consideramos puede ser de utilidad para comprender mejor los nuevos procesos.

Mtro. César Becker Cuéllar
Director General del Centro de Estudios
de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

DERECHO PARLAMENTARIO
Organización y Funcionamiento del Congreso

JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ*

* Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

INTRODUCCIÓN

El Derecho Parlamentario no tiene una definición unívoca, en virtud de que puede ser considerado una disciplina que estudia las reglas de organización y el funcionamiento de las asambleas legislativas democráticas, o bien el conjunto de normas que regulan la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo, en tanto asamblea representativa, así como los deberes y prerrogativas de los legisladores; en el presente trabajo abordamos al Derecho Parlamentario, como el análisis de las normas del Poder Legislativo, a fin de intentar contribuir con este modesto esfuerzo, para su entendimiento, interpretación y posterior desarrollo.

El Derecho Parlamentario, es una disciplina antiquísima, la cual comenzó a desarrollarse a finales del siglo XVIII; en torno a ella se ha generado gran controversia, relacionada con su autonomía del Derecho Constitucional, sus características y hasta la búsqueda de su denominación más adecuada.

A nivel nacional su estudio inicia discretamente, es así que encontramos pocas obras en la materia, de las cuales destacan los trabajos de Francisco Berlín Valenzuela (*Derecho Parlamentario de 1993*) y Miguel Ángel Camposeco (*Manual de Temas Legislativos de 1984*). Fue a principios de este siglo, derivado del fortalecimiento del Congreso, que ha comenzado a aparecer una importante producción bibliográfica en esta materia; sin embargo, no la suficiente aún; lo que vemos reflejado en el comentario de *Francesc Pau i Vall*¹, que con respecto a las tareas de los Parlamentos de América Latina, destaca que todo parece indicar que éstas deben desarrollarse en un vacío de reflexiones teóricas sobre las mismas, lo que genera que se repitan errores y que se mantengan sinergias poco adecuadas a los nuevos retos de las democracias latinoamericanas. Como puede observarse el estudio de estos temas, a pesar de los importantes avances de los últimos años, es una asignatura aun pendiente, que requiere ser atendida.

Si bien en el marco del proceso de Reforma del Estado en México, la legislación parlamentaria ha experimentado importantes avances, en la parte de la organización, aunado a la reciente modernización de las normas funcionales de las Cámaras, aun se aprecia necesario un mayor desarrollo a la luz de los dinámicos cambios políticos y sociales del país. Derivado de lo anterior surge la necesidad de un análisis de las nuevas reglas y procesos, así como la actualización del conocimiento en materia orgánica, a fin de aclarar las dudas y controversias que se generen en torno a la nueva regulación.

¹ PAU I VALL, Francesc, Nota preliminar: Un Parlamento para el siglo XXI en PAU I VALL, Francesc (comp), *Temas y problemas del Parlamento contemporáneo*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 9.

Es de destacar que la renovación de las reglas funcionales, se planteó hace más de tres décadas; sin embargo, fue hasta el año 2010 cuando ésta se llevó a cabo, razón por la que los cambios en materia procedimental se aprecian radicales en algunos aspectos. El atraso en esta materia era enorme, en virtud de que la legislación funcional que regía al Congreso fue expedida en 1934 y las modificaciones para adaptarla a las nuevas necesidades políticas fueron escasas. Es así que con la expedición de los Reglamentos unicamerales los procesos que se llevan a cabo en las Cámaras, han sufrido una importante transformación, lo que desde luego puede contribuir en forma determinante con la eficacia de las labores parlamentarias y por tanto con el fortalecimiento del Congreso ante los ciudadanos.

Con el fin de actualizar el análisis del Derecho Parlamentario nacional, se presenta este trabajo, el cual retoma investigaciones anteriores para ponerlas al día, se complementa con temas que no se habían presentado; además se realiza un análisis de las normas que se incorporaron con la nueva legislación, que si bien comienza a ser aplicada y por tanto aún no revela sus principales fortalezas y deficiencias, debe ser revisada a la luz de la doctrina.

Es de destacar que el Derecho Parlamentario, se desarrolla en forma sumamente dinámica a nivel comparado y que gran parte de los órganos y procedimientos previstos en nuestro sistema se han tomado de la legislación de otros países, es por esta razón que nos apoyamos en trabajos extranjeros para explicar el origen, naturaleza y evolución de éstos.

El presente trabajo, parte del análisis al Derecho Parlamentario en general, haciendo un análisis de sus características, naturaleza y principios para posteriormente desarrollar las normas que regulan la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo, para lo que es necesario analizar el tema de la Autonomía Parlamentaria, la cual ha ido adaptándose a la evolución de los sistemas constitucionales, por lo que actualmente acepta la revisión en materia de funcionamiento por parte de los órganos jurisdiccionales de control de la constitucionalidad. El tema de la autonomía, resulta determinante en el estudio del funcionamiento del Poder Legislativo, ya que constituye el eje rector, por lo que su evolución y estado actual es de gran importancia.

Posteriormente se realiza un análisis de la Organización Parlamentaria, que con la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General de 1999, presenta importantes modificaciones que permitieron fortalecer sus estructuras, al reformar las normas que regían a algunos de sus órganos de gobierno, además de suprimir y crear otros. En esta parte se desarrollan temas como las características de la organización parlamentaria, los importantes temas de la flexibilidad y complejidad de la organización y la estructuración del Poder Legislativo; a continuación se realiza el análisis de sus principales órganos. En el siguiente apartado se desarrollan temas clave en el funcionamiento, como son sus principios generales, la calendarización de los trabajos, el quórum y las votaciones.

En la última parte, se lleva a cabo un análisis de las funciones que actualmente tiene conferidas el Congreso, a fin de conocer sus principales características y la problemática que enfrentan; entre la que se encuentra la función deliberativa, que es esencial para el Parlamento, asimismo se aborda la función legislativa, considerada la más importante del Congreso mexicano; no obstante que la tendencia mundial de los Parlamentos, ha sido desplazarla a segundo término, anteponiendo la función de control, debido a fenómenos como la tecnificación de la Legislación; en esta parte se analizan las diferentes fases del procedimiento legislativo a la luz de las recientes reformas funcionales. Posteriormente se desarrolla el tema de la función de control, así como las diferentes actividades a través de las que se lleva a cabo. En seguida se analizan otras importantes funciones del Poder Legislativo, como son la función financiera que es una función clásica del Parlamento; la función administrativa que resulta de gran importancia en virtud del tiempo que se le dedica; la función de información que es una actividad que surge con los parlamentos modernos, íntimamente ligada con el control parlamentario; la función jurisdiccional que constituye un control de los funcionarios públicos, no obstante haber caído en desuso; la función electoral mediante la que el Congreso puede llegar a sustituir en forma provisional la voluntad del cuerpo electoral y para concluir, se aborda la función de gestoría que permite lograr un mayor acercamiento del legislador con su electorado.

Agradecemos al Mtro. César Becker, Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, quien hizo posible la publicación de este trabajo.

I. DERECHO PARLAMENTARIO

1. Antecedentes

Los Parlamentos modernos tienen sus antecedentes inmediatos en la Edad Media, época en que surgen las asambleas estamentales que ostentaban como principal facultad la autorización de los gastos de guerra del monarca a cambio de determinados privilegios para los nobles, militares y el clero; los Estados Generales en Francia, las Cortes en España y las dietas en Alemania constituyen ejemplos de estas asambleas.

En Inglaterra, el Parlamento -establecido en 1295- a diferencia de las otras asambleas, fue ganando fuerza ante el monarca mediante una lucha permanente que finalizó con la Revolución de Cronwell en 1642, que derivaría en la ejecución del Rey Carlos I en 1649, y en la implantación de una República autoritaria hasta 1660, año en que se restableció la monarquía con Jacobo II, quien daría lugar a un nuevo movimiento armado *La Glorious Revolution* de 1689, que es considerada como el gran hito en cuanto a la consagración del Parlamento como centro del poder político.² Posteriormente, con la Revolución francesa en 1789, los Estados Generales se constituirían en Asamblea Nacional, órgano que tendría un papel determinante en la Constitución de 1793 en que se establece el Gobierno de Asamblea.

En los Estados Unidos de América, las doctrinas emanadas de la ilustración, como la teoría de la división de poderes, tendría un gran impacto en las Constituciones de las colonias, principios que pasarían a la Constitución Federal de 1787, en la que el Congreso o Parlamento tendría un papel destacado pero en una nueva relación con respecto al resto de los órganos del Estado.

Los anteriores acontecimientos marcaron el fin de las asambleas estamentales y dieron paso a la época dorada del parlamentarismo, caracterizada por el predominio de las asambleas representativas, la cual finalizaría en la primera parte del siglo XX -periodo al que se le denomina crisis del parlamentarismo- en que el sistema comienza a presentar problemas, lo que es denunciado por Carl Schmitt, entre otros.

Como vemos, la evolución de los Parlamentos de la época moderna ha sido sumamente dinámica, y de la misma forma la del Derecho Parlamentario, disciplina que si bien en nuestro país no había sido cultivada en forma amplia, comenzó a serlo, hace apenas unos cuantos años. Los antecedentes del Estudio del Derecho Parlamentario podemos ubicarlos en 1791, en la obra del abogado padre del Utilitarismo Jeremy Bentham, *Tácticas Parlamentarias*³ en la que por primera

²LUJAMBIO, Alonso y MARTÍNEZ BOWNESS, Jaime, Estudio introductorio a La Constitución Inglesa de Walter Bagehot, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, p. XXVI-XXVII.

³BENTHAM, Jeremy, *Tácticas Parlamentarias*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

vez se estudia esta antiquísima materia; en la obra de William Hamilton *Lógica Parlamentaria*,⁴ escrita previamente a la obra de Bentham pero publicada hasta 1806 y en el *Manual de Prácticas Parlamentarias* de Thomas Jefferson,⁵ de 1812 que sistematiza las reglas que rigen al Congreso Norteamericano.

2. Definición

Definir esta materia no resulta una tarea sencilla; sin embargo, recurriendo a algunos de los autores que se han ocupado de ella, podemos aproximarnos. Es así que José Antonio Alonso, señala que el *Derecho Parlamentario es aquella parte del Derecho Constitucional que se ocupa del análisis de lo referente al Parlamento*, definición simple pero que nos ayuda a definir el ámbito de la materia; por su parte, Jorge Gentile señala que es la parte del *Derecho Constitucional que estudia la organización, la constitución, el funcionamiento, los procedimientos y las competencias del Congreso, y las prerrogativas de sus integrantes*⁶

Francisco Berlín Valenzuela, quien ha sido el pionero en esta materia a nivel nacional, señala que el Derecho Parlamentario, en sentido estricto, puede ser definido como *el conjunto de normas con que son regidas las actividades internas de las asambleas legislativas de los estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios para sus miembros y relaciones entre otros grupos políticos que lo integran*.⁷ Este concepto, corresponde con el Parlamento en el que las tareas legislativas son las más importantes.

Por su parte, Silvano Tosi, señala que el Derecho Parlamentario en sentido restringido es *el estudio del conjunto de relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del Derecho Constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del Parlamento*.

Finalmente Fernando Santaolalla, uno de los teóricos más importantes del Derecho Parlamentario español, señala que el Derecho Parlamentario es *el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas*.⁸

⁴HAMILTON, William Gerard, *Lógica parlamentaria: o de las reglas del buen parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid 1996.

⁵JEFFERSON, Thomas. *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.

⁶GENTILE, Jorge, H., *Derecho Parlamentario Argentino*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, p. 19.

⁷BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México. 2000, p. 33.

⁸SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, p 30.

Como puede observarse, las anteriores definiciones coinciden en señalar que el Derecho Parlamentario rige al interior de los Parlamentos y en las materias que comprende; las cuales podemos sintetizar en organización y funcionamiento del Parlamento. Otro importante elemento que aportan estas definiciones es el ubicar esta disciplina como parte del Derecho Constitucional; no obstante, en este punto se están generando opiniones en el sentido de reconocer la autonomía de la materia.

Tomando en cuenta los anteriores conceptos, por nuestra parte podemos señalar que el Derecho Parlamentario, no tiene una definición unívoca, por lo que podemos definirlo en tanto ciencia, como la disciplina que estudia las reglas de organización y el funcionamiento de las asambleas legislativas democráticas, así como los deberes y prerrogativas de los parlamentarios; por otra parte, comentamos que es el conjunto de normas parte del Derecho Constitucional que regulan la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo en tanto asamblea representativa.

Es de destacarse, que los elementos de estas definiciones los vemos plasmados en nuestra legislación en el artículo 70 de la Constitución que establece que la organización y el funcionamiento del Congreso se regularán por la ley que el mismo expida.

3. Características

El Derecho Parlamentario es un derecho políticamente comprometido, discontinuo, de producción interna, producto del consenso y revisable o controlable, características que a continuación desarrollaremos.

a) Derecho políticamente comprometido. Se considera así porque sólo es admisible su existencia en regímenes democráticos que garanticen la representatividad de los ciudadanos a través de un Parlamento elegido en elecciones libres.⁹ Sobre este punto Martínez Elipe, señala que en las democracias cerradas el Derecho Parlamentario *no tiene más carácter que el puramente adjetivo, en cuanto referido al conjunto de normas reguladoras de la organización y funcionamiento de las Cámaras Políticas*, a diferencia de las democracias abiertas, en las que tiende a extenderse al estudio de los resortes a través de los cuales se consigue la concordia de los conflictos sociales que, por mediación de los partidos políticos, se encuentran representados en el Parlamento.¹⁰

⁹ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Introducción al Derecho Parlamentario, Dickinson, Madrid, 2002, p. 22.

¹⁰MARTÍNEZ ELIPE, León, Introducción al Derecho Parlamentario, T. 1. Aranzandi, Pamplona, 1999, p. 40.

b) Flexibilidad. En virtud de que al margen de la estabilidad que significan las previsiones constitucionales, el cambio de circunstancias y la posible ausencia de regulación necesaria al efecto, motiva generalmente una respuesta rápida por los órganos parlamentarios.¹¹ La flexibilidad se manifiesta en la forma de producción de este Derecho; es por esto, que en algunos sistemas las normas de mayor relevancia van a ser los usos y las costumbres parlamentarias, que permiten demostrar la idoneidad de la norma antes de ser positivizada.¹²

c) Producción es interna. Característica esencial -vinculada íntimamente con las teorías de la autonomía parlamentaria- que por supuesto se ve atemperada por lo dispuesto por la Constitución. Sin embargo, se ejerce con completa libertad procedimental y de jurisdicción de sus procedimientos. Crea un orden normativo distinto del general. De acuerdo con Elviro Aranda Álvarez, las teorías de autolegitimación del Parlamento, aunado a la de división de poderes, hacen que el Derecho Parlamentario se asemeje a una concepción- privatista-contractualista; es decir, es similar a una corporación privada con capacidad de autolegitimación, imponiendo las reglas del juego y la disciplina de los miembros que la componen sin recurrir al aparato estatal.¹³

d) Discontinuidad. Es una característica importante que consiste en la consideración de este Derecho como un conjunto de reglas que se dan los parlamentarios al inicio de cada legislatura en atención a las particulares necesidades de cada asamblea, en coherencia con la concepción contractualista, no puede vincular más que a las partes contratantes, dejando completa libertad a las asambleas siguientes para que sean ellas las que se regulen.¹⁴

e) Producto del consenso. Su reglamentación debe ser la expresión de la autonomía normativa de las Cámaras, por lo que debe ser el fruto del acuerdo de todos los grupos sin imposición de unos sobre otros y con independencia de su conformación numérica.

f) Revisable. Es una característica que se le ha atribuido en el marco del desarrollo de la justicia constitucional. El ser objeto de control jurisdiccional implica que el órgano de control constitucional puede supervisar que los reglamentos o cualquier otra norma que genere, estén de acuerdo con el texto de la Carta Magna.

¹¹ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Op. cit., p. 23.

¹²ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1998, p. 69.

¹³Ibidem, p. 68

¹⁴Idem.

4. Fuentes

No es sencillo definir qué es una fuente del Derecho Parlamentario debido a que los planteamientos tradicionales parecen confundir su origen con el Derecho mismo. Sin embargo, a manera de aproximación, podemos retomar lo señalado por José Antonio Alonso, quien considera que debe entenderse por fuentes del Derecho Parlamentario *el reconocimiento de capacidad para que un sujeto, individual o colectivo, intra o extraparlamentario, adopte decisiones, generales o particulares, escritas, que asumidas como contenido jurídico, conforme las reglas que disciplinen la actividad parlamentaria*.¹⁵

Con respecto a la determinación de cuáles son las fuentes del Derecho Parlamentario, se han formulado distintas clasificaciones, entre las que destaca la de Francisco Berlín Valenzuela, quien siguiendo la teoría tridimensional del Derecho de Miguel Reale, las agrupa en: fuentes de dimensión normativa, de dimensión sociológica y de dimensión axiológica. En el primer grupo, ubica a la Constitución; la legislación ordinaria; la legislación de las entidades federativas; reglamentos parlamentarios; acuerdos de los órganos rectores de las cámaras; estatutos de los grupos parlamentarios y de los partidos; en el segundo, agrupa a los usos, prácticas y precedentes, además de lo que denomina como jurisprudencia parlamentaria, costumbres y convenciones y acuerdos de los grupos parlamentarios; finalmente, en las fuentes de dimensión axiológica, incluye al régimen político; principios políticos fundamentales; jurisprudencia constitucional y ordinaria; y el Derecho Parlamentario comparado.¹⁶ Como puede apreciarse, esta clasificación es sumamente exhaustiva, por lo que para los fines de estudio es necesario conocerla; sin embargo, no todas pueden ser consideradas como fuentes directas del Derecho Parlamentario.

Por nuestra parte, desarrollaremos las fuentes que consideramos directas, entre las cuales están por supuesto la Constitución; el Reglamento Parlamentario (Reglamento Interior y los Reglamentos unicamerales en nuestra legislación); la Ley Orgánica del Congreso; la legislación ordinaria; los acuerdos parlamentarios; los Estatutos internos; los precedentes; la práctica parlamentaria; y el Derecho Parlamentario comparado.

A. La Constitución

El antecedente de la adición de normas parlamentarias a nivel constitucional, se ubica en la Constitución francesa de 1791, que tomó como referencia las disposiciones del Reglamento de julio de 1789.

¹⁵ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Op. cit., p. 23.

¹⁶BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Op. cit., p. 71.

La Constitución es la principal fuente de Derecho Parlamentario, ya que en ella se establecen los lineamientos de organización y funcionamiento básicos del Parlamento. Estos lineamientos básicos con la redimensionalización de la autonomía parlamentaria, se han convertido no sólo en el fundamento de la actuación de las cámaras, sino también en su límite. Si bien una de las características del Derecho Parlamentario es la flexibilidad, debido a que éste debe adaptarse con expedite a las circunstancias políticas que enfrenta, las normas constitucionales -que suponen una mayor rigidez- sirven como cimiento de los principios fundamentales del Parlamento que no deben ser modificados a la par de las circunstancias políticas de coyuntura. Es por esta razón que las decisiones fundamentales -decisiones que se considera no deben cambiar mediante un proceso sencillo- con respecto a la organización y funcionamiento, se encuentran en el texto constitucional a fin de preservarlas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el título Tercero capítulo II del Poder Legislativo artículos 50 al 79, es la fuente primaria de Derecho Parlamentario mexicano, la cual contiene la regulación fundamental de la organización y funcionamiento del Congreso.

B. Ley o Reglamento Parlamentario

a. Concepto

La fuente característica del Derecho Parlamentario es el Reglamento Parlamentario, norma difícil de definir, ya que su naturaleza es compleja; sin embargo, esto resulta necesario para iniciar su análisis. Con respecto a su definición, Fernando Santaolalla señala que *los reglamentos parlamentarios son 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*.¹⁷ Por su parte Ángel Garrorena Morales, comenta que es *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*.¹⁸

Ambas definiciones parten de 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. En lo particular coincidimos con

¹⁷SATAOLALLA, Fernando. Op. cit., p. 43.

¹⁸Enciclopedia Jurídica Básica Volumen IV. Voz Reglamento Parlamentario. Ángel Garrorena Morales, Editorial Cívitas, España, 1995, p. 5736.

el primero, ya que tomando en cuenta la naturaleza de los órganos legislativos, se puede afirmar que son autónomos por lo que ningún otro órgano puede incidir en la conformación de sus ordenamientos internos. La intervención de los órganos de control de constitucionalidad es posterior a la formación de la norma parlamentaria, lo que supone la limitación de la autonomía pero no su anulación.

En relación con la autonomía del Parlamento, concepto esencial para definir al Reglamento Parlamentario, Rainer Arnold señala que el Parlamento *representa directamente al pueblo como autoridad suprema del Estado con la consecuencia de que ningún órgano inferior o procedente de otro ramo de poderes como del Ejecutivo pueda interferir en las modalidades de la formación de la voluntad del pueblo representado por el Parlamento*¹⁹ Asimismo agrega que el Parlamento cuenta con autonomía para organizarse, la cual confirma la Constitución, sin necesidad de atribuirlo expresamente, porque el mismo resulta directamente de la existencia del órgano ya que *El hecho de que la Constitución establezca la institución del órgano implica el poder de este último de determinar libremente, aunque en el marco de la Constitución, sus reglamentos internos*.²⁰ No obstante, es de considerarse que el límite de la autonomía parlamentaria es la Constitución, razón por la que el órgano legislativo no puede llevar a cabo ningún acto que vaya más allá del texto constitucional.

Como puede observarse, el Reglamento Parlamentario es un ordenamiento que se caracteriza por su derivación directa del texto constitucional, su proceso de formación autónoma, y porque su ámbito corresponde a la organización y funcionamiento del órgano legislativo.

En el caso del Congreso Mexicano, la legislación parlamentaria que deriva de la Constitución, ha tenido un desarrollo muy diverso; es así, que no existe un ordenamiento único, que concentre las normas de organización y funcionamiento de nuestro Congreso, razón por la que es necesario analizar todas las normas que regulan estas materias.

b. Reglamento Interior del Congreso mexicano

Nuestro Congreso cuenta con amplios antecedentes sobre regulación parlamentaria, entre los que se encuentran ordenamientos muy semejantes entre sí en los que se observa la misma estructura básica. El antecedente más remoto es el Reglamento de las Cortes Constituyentes de Cádiz de 1813;²¹ que fue el primer Par-

¹⁹RAINER, Arnold, Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del Parlamento en el Derecho alemán, en CORONA FERRERO, Jesús M. (coord.) El reglamento Parlamentario: Propuestas de Reforma, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, p. 39.

²⁰Ibidem, p. 38.

²¹Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz. Decreto CCXCIII de 4 de septiembre de 1813, en "Historia sumaria del Poder Legislativo en México". Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados. Serie I, Tomo I, Volumen I. México. 1997, p. 521.

lamento en que se tuvo representación de diputados mexicanos, el cual sirvió de base para los reglamentos de los órganos legislativos posteriores incluido el de 1934.

Consumada la independencia nacional, se crearon órganos legislativos propios y se expidió su reglamentación. El primero de ellos, fue la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, instalada el 28 de septiembre de 1821, la cual se dio su propio Reglamento para su Gobierno Interior;²² que estuvo influenciado por el texto de Cádiz. La encomienda de la Junta era resolver los asuntos públicos inaplazables y organizar el primer Congreso, razón por la cual fue el primer órgano en expedir reglas para la operación del Congreso, lo cual se observa en el artículo 20 del Decreto de Convocatoria que estableció previsiones para la conformación de sus salas;²³ asimismo, expidió un decreto para establecer medidas para abrir el Congreso el día 23 de septiembre;²⁴

Como consecuencia de los enfrentamientos entre Agustín de Iturbide y el Congreso, este último fue disuelto el 31 de octubre de 1822 y el 2 de noviembre de 1822, es instalada la Junta Nacional Instituyente que expidió su Reglamento para el Gobierno Interior el 21 de enero de 1823.²⁵ Sin embargo, éste tuvo una breve aplicación en virtud de que el Congreso Constituyente fue restablecido el 29 de marzo de 1823, y posteriormente expidió su Reglamento Interior el 25 de abril de 1823.²⁶

Una vez promulgada la primera Constitución el 4 de octubre de 1824, el Congreso expide distintos decretos para reglamentar su funcionamiento y finalmente se expide el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, el 23 de diciembre de 1824, que fue el primero en el que se previó la estructura bicameral del Congreso.²⁷ Con la Constitución de 1857 se le da una nueva estructura al Congreso, reduciéndolo a una sola cámara lo que hizo necesaria una nueva reglamentación acorde con sus nuevas facultades por lo que el 4 de diciembre de 1857, se expide un nuevo Reglamento Interior del Congreso de la Unión. Posteriormente, el 20 de diciembre de 1897, se promulga el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, durante la dictadura del General Díaz.

²²Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, de 1821. En "Historia Sumaria del Poder Legislativo en México". Instituto de Investigaciones Legislativas, p. 546.

²³Decreto de la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano del 17 de noviembre de 1821. Sobre convocatoria a Cortes. Decretos de 1821 a 1824. Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

²⁴Decreto de la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano del 19 de febrero de 1822. Sobre medidas para abrir el Congreso. Decretos de 1821 a 1824.

²⁵Reglamento para el Gobierno Interior de la Junta Nacional Instituyente. Decreto 25 de la Junta del 21 de enero de 1823. Decretos de 1821 a 1824.

²⁶Reglamento Interior del Soberano Congreso Constituyente. 25 de abril de 1823. Legislación Mexicana. Expedida desde la Independencia de la República. Ordenada por los Licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Tomo I. Número de Disposición 327.

²⁷Legislación Mexicana. Expedida desde la Independencia de la República. Ordenada por los Licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Tomo I. Número de Disposición 448.

En marzo de 1934, se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual fue objeto de diversas reformas²⁸ y fue derogado parcialmente por la Ley Orgánica del Congreso General de 1979 y posteriormente por los respectivos reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores, ambos de 2010; no obstante, sigue vigente en lo que respecta a la regulación del funcionamiento de la Comisión Permanente, toda vez que este órgano requiere una norma bicamaral.²⁹

Es de destacarse que las normas que rigieron el debate y la mayoría de los procedimientos, estuvieron vigentes en forma transitoria por más de 30 años, lo que originó una serie de distorsiones, como es el caso de modificar el Reglamento mediante los llamados acuerdos parlamentarios -que en ocasiones fueron utilizados para regular y resolver algunas situaciones no previstas, pero que en otras llegaron a modificar radicalmente lo dispuesto por el Reglamento-, o aplicar reglas y procesos que ya no correspondían con las necesidades de un Congreso que actuaba con mayor autonomía y con un alto grado de pluralidad en su conformación. Como ya se mencionó, la parte orgánica del Reglamento Interior fue derogada, por lo que sólo la parte que regía el procedimiento legislativo y los trabajos del Pleno en general se siguieron aplicando; sin embargo, esto ya no respondía a la realidad política del país y a la nueva conformación de las Cámaras, además de que no existía regulación para normar el trabajo en comisiones, lo que constituyó una seria deficiencia.

Tomando en cuenta lo anterior, diversas voces destacaron la necesidad de que el Reglamento de 1934 fuera renovado, en virtud de que con los cambios en la integración de las cámaras, y las nuevas circunstancias políticas y sociales, éstas se convirtieron en asambleas plurales e independientes, en las que los debates se tornan controvertidos, ásperos e intensos; y por tanto difíciles de dirigir. Asimismo, se señaló que el hecho de que el Reglamento Interior no contara con mecanismos para evitar o en su caso corregir eventuales discrepancias que se presentaran en los debates, podría traer como consecuencia la parálisis de la asamblea, debido a que fue concebido para un Congreso que funcionaba con mayoría absoluta, por lo que no se previeron reglas que garantizaran que los trabajos se realizaran en forma expedita, ágil y eficaz.

Considerando estas razones, se generaron diversos proyectos con el fin de modernizar la regulación de los procesos parlamentarios, lo que analizaremos en posteriores apartados.

²⁸Reformado 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 el 27 de noviembre de 1981.

²⁹El artículo 2° transitorio de la Ley Orgánica del 25 de mayo de 1979, preveía que mientras se expedían las disposiciones reglamentarias de esta ley y el Reglamento Interior y de Debates, serían aplicables en lo que no se oponga a la Ley las disposiciones del Reglamento de 1934.

Es de destacar que si bien se presentó la necesidad de actualizar nuestra legislación parlamentaria, con la derogación de la fracción XXIII del artículo 73 constitucional en 1977 que facultaba al Congreso para formar su Reglamento Interior, la modificación del Reglamento de 1934 presentaba dificultades, ya que se originó un impedimento para que éste expidiera un reglamento que regulara los debates y demás procedimientos internos.

c. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

En 1977, derivado de la iniciativa de la denominada reforma política presentada por el Presidente de la República, se facultó a las Cámaras para expedir su propia Ley Orgánica³⁰ Esta medida formaba parte de los planes de gobierno, consistentes en dar cabida a las fuerzas de oposición y permitir que todos los partidos tuvieran mayor representación en el Congreso, con lo que se retomó el proceso de fortalecimiento del Poder Legislativo que se inició con la introducción de los *diputados de partido*. La iniciativa proponía la modificación de la Constitución, a fin de facultar al Congreso para expedir la Ley que regularía su estructura y funcionamiento internos.

Más de un año después de aprobada la reforma constitucional que facultó al Congreso para expedir la Ley que regulara su organización y funcionamiento, el 9 de mayo de 1979, durante la L Legislatura, se presentó ante la Comisión Permanente la iniciativa para expedir la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual sería aprobada en pocas semanas el 25 de mayo de ese mismo año.³¹

No obstante que la reforma constitucional facultó al Congreso para expedir *la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos*, en la legislación propuesta en 1979, se establecieron reglas para la organización del Congreso, sin prácticamente incluir normas de funcionamiento interno y ninguna que regulara el desarrollo de los debates, lo que se justificó argumentando que éstas serían objeto de reglamentos independientes expedidos por cada Cámara, toda vez que se consideraba que las disposiciones sobre debates, discusiones y votaciones, constituían regulaciones de carácter administrativo que podrían ser el objeto de normas reglamentarias de la Ley Orgánica que cada Cámara podría expedir en lo individual,³² argumento cuestionable en virtud de que el artículo 72 constitucional, en su primer párrafo, señala la obligación de observar el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones,

³⁰ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 6 de octubre de 1977.

³¹ Los antecedentes de la Ley Orgánica de 1979 son analizados específicamente en Cervantes Gómez, Juan Carlos, *La Ley Orgánica del Congreso General*, Revista Quórum Legislativo núm. 82, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, julio-septiembre de 2005, p. 11.

³² Exposición de motivos de la Ley Orgánica de 1979, Diario de los debates del 9 de mayo de 1979.

razón por la que las modalidades de los debates no pueden ser consideradas una cuestión menor o administrativa, adicionalmente de que con la supresión de la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución, se eliminó la facultad para formar el Reglamento Interior, por lo que las materias de este ordenamiento pasaron a ser parte de la ley que regularía la estructura y funcionamiento del Congreso en virtud de lo dispuesto por el artículo 70, por lo que es de considerarse que el Reglamento de Debates que menciona el artículo 72 pasó a ser Ley Orgánica del Congreso.

La primera Ley Orgánica del Congreso, fue reformada en 1981 y 1994, esta última modificación fue de gran importancia; sin embargo, este texto quedó rebasado ante las circunstancias que habría de enfrentar la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, las cuales obligarían a que en 1998 se propusiera una importante reforma que finalmente derivó en una nueva Ley Orgánica del Congreso.

En 1997 el Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados, perdió la mayoría absoluta y con ello la hegemonía que por varias décadas había ejercido. Esta nueva integración de la Cámara de Diputados -en la que ningún grupo parlamentario contaba con mayoría absoluta-, planteó un escenario inédito en el que se presentaron una serie de problemas para los cuales no existían mecanismos de solución en la Ley Orgánica. No obstante que al inicio de la LVII 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 la problemática de organización y funcionamiento.

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 Congreso³³ El dictamen fue rechazado, no obstante éste constituyó un importante precedente para la reforma de 1999.

Posteriormente al rechazo del primer dictamen acerca de modificaciones a la Ley Orgánica, se inició un amplio diálogo entre los grupos parlamentarios, el cual 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

33 Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 13 de diciembre de 1998.

disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso;³⁴ 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.³⁵

Finalmente, la nueva Ley Orgánica del Congreso fue aprobada y publicada el 3 de septiembre de 1999.

La Ley Orgánica del Congreso de 1979, constituyó una revolución normativa en materia parlamentaria en nuestro país, ya que en ésta por primera vez se previeron normas independientes para cada cámara; sin embargo, sólo en materia orgánica, dejando pendiente la reformulación de las reglas que regularan los debates y la operación de los órganos funcionales. No obstante, los avances que se presentaron con la Ley Orgánica, también se originó una polémica con respecto a si la norma que debía regular la vida interna del Congreso mexicano debía ser una ley.

Sobre el particular Jorge Gentile, señala que el Parlamento reglamenta su funcionamiento, organización y administración, y lo hace, según los casos, mediante leyes orgánicas o reglamentos del Congreso y *agrega que entre estos dos tipos de normas, no existe prelación jerárquica, sino una división horizontal, por las distintas materias que constituyen su objeto*. Con respecto a la diferencia entre ley y reglamento, comenta que ésta resulta de su propia naturaleza. La ley es la norma jurídica dictada por el Congreso de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución –aprobación, sanción y promulgación–, siendo obligatoria para todos aquellos que caen bajo su alcance, mientras que el reglamento es una resolución interna de las Cámaras.³⁶

Lo argumentado por el autor argentino puede ser aplicado en nuestro sistema, ya que si bien el Reglamento Interior de nuestro Congreso es una norma de la misma jerarquía que la Ley Orgánica, éste sólo tiene alcances al interior del Congreso, reflexión que es aplicable a los reglamentos de la Cámara de Diputados y Senadores. Es de señalar que en el caso de la Ley Orgánica -no obstante su natu-

³⁴Las 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 del 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.

³⁵El Congreso fue convocado a 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.

³⁶GENTILE, Jorge, H., Op. cit., p. 20.

raleza es la de un Reglamento Parlamentario- ésta puede tener alcances externos, ya que la Constitución le da el tratamiento de ley ordinaria, imprimiéndole algunas características peculiares para su formación, por lo que la vincula con el resto de los órganos del Estado. Es de destacar que la Ley Orgánica del Congreso puede ser considerada la norma de mayor jerarquía en el ámbito del Poder Legislativo, en virtud de que ésta puede vincular a sujetos extra parlamentarios.

Es de destacar que la reforma constitucional de 1977 determinó que la ley regulara no sólo la organización del Congreso, sino también su funcionamiento; sin embargo, en 1979, sólo se expidió una Ley que regulaba la organización interna de las Cámaras; algunos procedimientos de Congreso General; la instalación de las Cámaras; y la regulación básica para la Comisión Permanente,³⁷ dejando las previsiones funcionales en el Reglamento Interior del Congreso, las cuales en su mayor parte desde 2010 se encuentran en los Reglamentos de cada Cámara, lo que no obsta para que en la Ley Orgánica del Congreso se incluya también materia procedimental.

d. Reglamentos unicamerales

Desde el planteamiento de la reforma política de 1977, se preveía la renovación de las normas interiores del Congreso incluidas las funcionales, lo que se evidencia en el texto de la iniciativa presentada por el Presidente de la República que señalaba que Reglamento del Congreso carecía de unidad sistemática, lo que aunado a que la Reforma Política incrementaría el número de miembros de la Cámara de Diputados, por lo que resultaba 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, adicionalmente se planteó que el legislador debía contar con un instrumento ágil y claro que regulara el procedimiento de sus actividades en la Cámara que estableciera con precisión las reglas de su funcionamiento y los métodos de trabajo.³⁸ Como ya se comentó, de esta reforma derivó la Ley Orgánica de 1979, la cual no incluyó disposiciones que regularan los debates o procedimientos en las comisiones, ya que se consideró que éstas serían objeto de reglamentos independientes de cada Cámara.

³⁷Entre los procesos que la Ley Orgánica regula se encuentran el uso de la tribuna el día de la apertura del periodo de sesiones en el marco del informe de gobierno; la presentación y contestación del informe; la elección del Presidente interino; las sesiones constitutivas; el funcionamiento de la Mesa de Decanos; la elección de la Mesa Directiva; la toma de decisiones de las comisiones (artículo 45 numeral 7) y contiene reglas sobre la regulación del Congreso General y la Comisión Permanente

³⁸Iniciativa del Poder Ejecutivo mediante la que se proponen Reformas y adiciones a los artículos 6, 41, 51 al 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución General de la República. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, del 6 de octubre de 1977.

El proyecto de crear reglamentos independientes de cada Cámara estaba previsto desde la L Legislatura, en la cual se aprobó la primera Ley Orgánica del Congreso, en la que se incorporaron normas con este objetivo; es así, que el artículo 66 disponía que:

El Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados regulará con fundamento en los artículos 71 y 72 de la Constitución todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones.

Asimismo, el artículo 106 de la Ley Orgánica disponía que:

El Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Senadores establecerá todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones.³⁹

Este último artículo fue derogado en 1994; sin embargo, se preservó lo dispuesto por el artículo 3º que señalaba que:

El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta Ley, y los Reglamentos que cada una de ellas expida para su gobierno interior.

No obstante las anteriores previsiones, los reglamentos unicamerales referidos en la Ley Orgánica, no fueron expedidos durante su vigencia, considerando que en la LV se llevó a cabo un proyecto que quedo en borrador como nos da cuenta el Diputado Héctor Pérez Plazola, en la discusión del dictamen de reformas a la Ley Orgánica que se verificó el 9 de diciembre de 1992 en la Cámara de Diputados, al señalar que: no tan solo revisamos la Ley Orgánica; terminamos también un trabajo y está en borrador del Reglamento Interior, (no obstante que el diputado no señala que se trate del Reglamento de la Cámara de Diputados la redacción del Diario de los Debates, parece indicar que en efecto se trata de éste).⁴⁰ Posteriormente, con la Ley Orgánica de 1999, se suprimieron las previsiones relativas a los Reglamentos Interiores de cada Cámara; sin embargo, mediante la reforma publicada el 30 de diciembre de 2004, se incorporó nuevamente la facultad expresa de expedir reglamentos sin la intervención de la otra Cámara, en el artículo 3º de la Ley Orgánica.⁴¹

La necesidad de actualizar la legislación funcional del Congreso, se hizo nuevamente presente en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, en la que se presentaron diversos proyectos para actualizar la legislación funcional mediante reformas a la Ley Orgánica del Congreso y al Reglamento Interior, así como un proyecto de Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados⁴² y

³⁹Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1979 pp. 8 y 12.

⁴⁰Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, año II, Núm. 16, 9 de diciembre de 1992, p. 1697.

⁴¹Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2004, primera sección, p.2.

⁴²Presentada por el diputado Augusto Gómez Villanueva. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1102, 4 de octubre de 2002.

dos proyectos de Reglamento del Senado de la República.⁴³ Durante la LIX Legislatura las iniciativas mediante las que se proponía la modificación y actualización de las normas procedimentales de la Cámara, se incrementaron; fue así que en esta Legislatura se presentaron más de 40 proyectos, entre los que se destacan la propuesta de creación de un *Reglamento de la Cámara de Diputados, para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal*;⁴⁴ el *Reglamento Interior de las Comisiones del Congreso de la Unión*;⁴⁵ y el *Reglamento Interno para el Funcionamiento de las Comisiones en la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*;⁴⁶ sin embargo, el que quizá tuvo mayor trascendencia fue el que proponía la creación del Reglamento de la Cámara de Diputados,⁴⁷ que incluyó varios de los proyectos presentados durante esa Legislatura y logró los consensos suficientes para ser dictaminado en sentido positivo, razón por la que se le dio el trámite de primera lectura en abril de 2006.⁴⁸

La aprobación de este dictamen del proyecto de Reglamento, es un importante antecedente de los actuales reglamentos unicamerales, ya que si bien no fue el primer proyecto de reglamento exclusivo de la Cámara de Diputados, sí contó con un amplio respaldo de los Grupos Parlamentarios y constituyó la base del actual Reglamento de la Cámara de Diputados,⁴⁹ y tuvo una influencia determinante en el proyecto de Reglamento del Senado de la República.

Los anteriores antecedentes demuestran que la necesidad y conveniencia de contar con reglamentos independientes eran evidentes; no obstante, pasaron más de diez legislaturas para que esto fuera realidad.

Entre las causas que se presentaron para no expedir estos reglamentos, fue su cuestionado fundamento constitucional; debemos recordar que la facultad para expedir el reglamento del Congreso se suprimió en 1977, dando paso a la facultad para expedir la Ley del Congreso prevista en el artículo 70 constitucional, sin que se hiciera alusión alguna a los Reglamentos independientes de cada Cámara. Es así, que tanto en la tribuna como en la academia se ha advertido sobre la

⁴³ Iniciativa de los senadores Lydia Madero García, Mariano González Zarur, Raymundo Cárdenas Hernández y Gerardo Buganza Salmerón, que contiene proyecto de decreto que expide el Reglamento de la Cámara de Senadores. Gaceta del Senado de la República del 14 de diciembre de 2001. Iniciativa del Sen. César Jáuregui Robles, la que contiene proyecto de Reglamento del Senado de la República, Gaceta del Senado de la República del 14 de diciembre de 2001.

⁴⁴ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1966, 14 de marzo de 2006.

⁴⁵ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1839, 12 de septiembre de 2005.

⁴⁶ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1484-II, 27 de abril de 2004

⁴⁷ Presentada por los diputados Iván García y Raúl Mejía González, miembros de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1909, 21 de diciembre de 2005.

⁴⁸ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1484-I, 27 de abril de 2006, anexo I.

⁴⁹ El dictamen del Reglamento de la Cámara de Diputados publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 27 de abril de 2006 en su parte expositiva señala que el dictamen del Reglamento de 2006 es base importante de ese proyecto.

posible inconstitucionalidad de los Reglamentos Independientes, ejemplo de éste son las opiniones del Diputado Jaime Cárdenas Gracia, aportadas en el debate en el que se aprobó el Reglamento de la Cámara de Diputados;⁵⁰ y de Cecilia Mora que en un artículo reciente, cuestiona el fundamento constitucional de los Reglamentos independientes⁵¹

No obstante las diversas objeciones las Cámaras expidieron sus reglamentos, fundando su actuación en el texto de los artículos 69 y 93 constitucionales, reformados en agosto de 2008, que hace referencia explícita a: *La Ley del Congreso y sus reglamentos*, así como en el artículo 3° de la Ley Orgánica. Es de señalarse que del texto de estos artículos se infiere que los reglamentos referidos son reglamentos derivados de la Ley Orgánica que reglamentan la pregunta parlamentaria, la glosa del Informe de Gobierno y las comparecencias de funcionarios, razón por la que el fundamento constitucional fue cuestionado, al no señalarse directamente que la materia a regular eran los debates. Pudiera considerarse que el sustento constitucional no fue suficientemente claro para que cada Cámara expidiera su propio reglamento.

Con la modificación a los artículos 71 y 72 que actualmente aluden al Reglamento de Debates, por el texto la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, se da un mayor fundamento. Esta modificación se propuso desde la LVIII Legislatura, en el año de 2003 a fin de eliminar el llamado veto de bolsillo del Presidente de la República y facultar a las Cámaras para expedir reglamentos independientes, como se aprecia en el dictamen aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados el 15 de abril de 2003;⁵² dictamen que originalmente sólo comprendía el artículo 72 y señala que se reformaba el primer párrafo del mencionado artículo *para sujetar la discusión y votación de leyes o decretos, a lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso y los respectivos reglamentos, dando esto mayor certidumbre al proceso legislativo de creación de normas jurídicas.*⁵³ El proyecto fue enviado al Senado, que modificó y aprobó la minuta cinco años después, el 19 de junio de 2008, el dictamen del Senado proponía modificar adicionalmente los artículos 71 y 78 y modificó la propuesta de redacción del primer párrafo del artículo 72, con lo que la frase propuesta fue la siguiente: *La Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos respectivos*, la cual se incluyó en el artículo 71. La Minuta del Senado fue enviada a la Cámara de Diputados y el dictamen se produjo al día siguiente, no obstante el dictamen sólo quedó en primera lectura, por lo que fue turnado por la Mesa Directiva de la LXI Legislatura. En esta Legislatura fue tomado como referencia y

⁵⁰Diario de los Debates del 15 de diciembre de 2010.

⁵¹MORA DONATTO, Cecilia, Sobre la posible inconstitucionalidad de los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República recientemente aprobados, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XLIV, Número 131, mayo-agosto de 2011, pp. 851-861.

⁵²Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 15 abril de 2003.

⁵³Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de Decreto mediante el cual se reforma el párrafo primero y el inciso b) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1232, 15 de abril de 2003.

se conformó un nuevo dictamen el cual aprobó la propuesta del Senado el 8 de diciembre de 2010 enviándose a las Legislaturas de los Estados para cumplir con el trámite constitucional; posteriormente, el 25 de mayo de 2011, la Comisión Permanente llevó a cabo la declaratoria de aprobación del texto.

La redacción aprobada está en concordancia con la de los artículos 69 y 93 y permite inferir que los reglamentos aludidos, son reglamentarios de la Ley Orgánica.

Adicionalmente, es de destacar que la exposición de motivos del Dictamen del Senado de 2008 señala que:

Se considera conveniente sustituir el término Reglamento de Debates, por considerarse un término anacrónico; asimismo, estas comisiones consideran procedente sentar bases constitucionales para que cuando el Congreso lo estime conveniente exista una Ley General para el Congreso y que cada cámara cuente con su reglamento respectivo, por lo que el término empleado ha sido la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos.⁵⁴

Asimismo, en la parte de conclusiones del dictamen de la Cámara de Diputados de 2010, se señala que: *Primero. Es necesario que exista una Ley General del Congreso para que cada una de las Cámaras expida su propio Reglamento y de esa manera sustanciar el proceso de formación de las leyes y decreto en una manera más ágil.⁵⁵* Del texto de las exposiciones de las Comisiones dictaminadoras se desprende claramente que el objetivo de esta modificación es dotar de facultades a las Cámaras para crear su reglamento respectivo. Por otra parte, es de destacar que la dilación en la aprobación de la reforma para dotar de facultades a las Cámaras para crear su reglamento en forma independiente, se debió a que ésta se enlazó con la propuesta de suprimir el Veto de Bolsillo del Presidente, tema sumamente controversial que requirió de importantes acuerdos al interior de Congreso.

Con la aprobación de las modificaciones aludidas, se da un mejor fundamento para la existencia de reglamentos independientes; no obstante, es de señalar que sería conveniente modificar el artículo 70 de la Constitución a fin de dar facultades explícitas para su formación.

Es de destacar que la aprobación de los reglamentos unicamerales fue previa a la aprobación de las modificaciones a los artículos 71 y 72 de la Constitu-

⁵⁴Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, Primera con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 71, 72 Y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria del Senado de la República del 19 de Junio de 2008, Primer Periodo Extraordinario. Gaceta no. 240.

⁵⁵Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto por el que reforman los Artículos 71, 72 Y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de veto presidencial. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 3157, 8 de diciembre de 2010, anexo III, p. 19.

ción, ya que fue en el año 2010 cuando se expidió el Reglamento del Senado, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de junio. En el caso de la Cámara de Diputados, su Reglamento Interior aprobado en diciembre de 2010 y que entró en vigor el 1 de febrero de 2011.

Los Reglamentos aprobados en 2010 representan un importante avance en materia funcional, ya que establecen procedimientos acordes con la realidad política y social que enfrentan hoy las Cámaras.

Con la expedición de estos nuevos ordenamientos, se ha logrado una reglamentación adecuada a las necesidades de cada Cámara, además de la actualización de las reglas del debate, la incorporación de diversas prácticas parlamentarias y prever nuevos procesos. Entre las nuevas normas que se han incorporado, están las que agrupan los derechos y obligaciones de los legisladores; se regulan los elementos mínimos que deben contener las iniciativas y las proposiciones con punto de acuerdo; se regulan los elementos del dictamen; se insertan procedimientos para presentar controversias constitucionales; se desarrollan reglas más precisas para presentar mociones; y se reglamenta la pregunta parlamentaria.

Con respecto a la Jerarquía de los reglamentos autónomos, la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, en su dictamen sobre el Reglamento de la Cámara de Diputados, señala que el marco jurídico del Congreso quedaría dispuesto de la siguiente forma:

...en primer orden estarían las disposiciones constitucionales, en un segundo orden, pero en igualdad de jerarquía normativa estarían al mismo tiempo la Ley Orgánica del Congreso, ... y el Reglamento del Congreso que estipula los procedimientos que las cámaras deben normar de manera conjunta, y finalmente, pero en la misma jerarquía, los reglamentos autónomos de cada cámara, que tendrían aplicación prelatória, en atención a su especialidad, pero que quedarían sujetos a las disposiciones contenidas en los ordenamientos jerárquicos superiores...⁵⁶

No obstante lo señalado en el dictamen, se observa que los reglamentos al ser aprobados unicameralmente, no pueden tener la misma jerarquía que el Reglamento Interior del Congreso, ni que la Ley Orgánica, ya que éstos son ordenamientos aprobados por ambas Cámaras; es decir, por un órgano superior, el Congreso, además en el caso de la Ley Orgánica, debemos tomar en cuenta que el artículo 70 constitucional otorga jerarquía de Ley al ordenamiento aprobado por el Congreso. Asimismo es de destacar que los reglamentos son referidos en los artículos 71 y 72 ligados a la Ley del Congreso por lo que se entiende que son reglamentos derivados de la Ley, y por tanto jerárquicamente menores. Es de señalar que la Ley Orgánica, por la jerarquía que le da la Constitución, puede ser aplicada

⁵⁶ Dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con proyecto de decreto por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 3162 anexo VI del 15 de diciembre de 2010.

a sujetos extraparlamentarios, en contraste con los Reglamentos de las Cámaras que por su proceso de formación y naturaleza sólo puede ser aplicados a sujetos parlamentarios.

C. Legislación ordinaria

La legislación ordinaria constituye una fuente de Derecho Parlamentario, ya que si bien el Congreso cuenta con autonomía de regulación en materia de organización y funcionamiento, ésta no puede extenderse a las materias, ya reguladas por las leyes ordinarias. Sobre este problema, Michela Manetti señala que el Reglamento (Parlamentario) aludiendo a la legislación de producción autónoma por las Cámaras, *tiene como objeto exclusivo la disciplina de las relaciones entre sujetos político-parlamentarios, por lo que todas las relaciones que se refieran a otras materias, o referidas a terceros no son de su competencia, y encuentran su fundamento en las leyes*.⁵⁷ Como puede observarse, las materias normadas por el Parlamento, que no constituyen una función esencial de éste y que siguieron el procedimiento legislativo ordinario, no deben ser objeto de legislación parlamentaria especial. En los casos en que ya exista legislación general, el Parlamento debe aplicarla limitándose a reglamentarla de ser necesario.

Diversas son las normas ordinarias que pueden impactar en el funcionamiento de las Cámaras, en especial en materia administrativa; tal es el caso de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que es uno de los más claros ejemplos de la legislación ordinaria que se aplican en el ámbito administrativo interno de la Cámara de Diputados. En esta materia, se puede observar claramente la limitación de la autonomía normativa del Congreso, ya que esta legislación eminentemente administrativa se aplica al interior de la Cámara de Diputados, en virtud de lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución reformado en noviembre de 2007 y el artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que señala que:

En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;

Con lo que se establece la obligación de aplicar la legislación Federal al interior de la Cámara. Este mecanismo legal se utiliza también en materia de transparencia y acceso a la información, en virtud de lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que dispone que :

⁵⁷ MANETTI, Michela “La legittimazione del diritto parlamentare” Giuffrè Editore, 1990, p.145, citada por Elviro Aranda Álvarez, en “Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional”. p. 90.

El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación... en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

Como se desprende del anterior precepto, la legislación administrativa en materia de transparencia debe ser aplicada al interior de la Cámara de Diputados.

El anterior mecanismo, debiera extenderse al resto de las materias administrativas relacionadas con la operación y funcionamiento de la Cámara de Diputados, y que ya se encuentran reguladas por la legislación ordinaria.

D. Acuerdos Parlamentarios

Los acuerdos parlamentarios, son resoluciones dictadas por los plenos de cada Cámara, éstos pueden dividirse para su estudio en acuerdos parlamentarios declarativos y normativos; los primeros, constituyen una declaración política, no vinculante de la Cámara en su conjunto, dirigida a un órgano federal, estatal o municipal, o incluso un gobierno extranjero. Un ejemplo de esto es el acuerdo, *por el que se exhorta al Ejecutivo federal a convocar a la firma de un pacto nacional que frene la especulación desmedida e impida que las libres fuerzas del mercado favorezcan la criminal escalada de precios, de alarmantes afectaciones en el costo de la canasta básica, así como al establecimiento de un plan urgente de acopio de granos para consumo humano, que comprometa el apoyo de todos los intermediarios comerciales del sector.*⁵⁸ Este tipo de acuerdos no constituyen una fuente de Derecho Parlamentario.

Para efectos de nuestro trabajo, los acuerdos que analizaremos son los que forman parte de las fuentes del Derecho Parlamentario, a los que denominaremos acuerdos parlamentarios normativos, que a su vez podemos dividir en funcionales y organizativos. Un ejemplo de los primeros lo constituye el *Acuerdo por el que se establecen las normas relativas al funcionamiento de las Comisiones y de los Comités de la Cámara de Diputados*⁵⁹ y en el segundo caso un ejemplo es el *Acuerdo por el que se crea la comisión especial para analizar el presupuesto de gastos fiscales*.⁶⁰

⁵⁸Presentado por el Diputado Miguel Ángel García Granados. Tramitado de urgente u obvia resolución y aprobado con 290 votos en pro, 3 en contra y 5 abstenciones, el 24 de febrero de 2011.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 3208-III, 24 de febrero de 2011.

⁵⁹Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2907-IV, 8 de diciembre de 2009.

⁶⁰Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2860-II, 6 de octubre de 2009.

Los Acuerdos Parlamentarios normativos son disposiciones unicamerales que desarrollan o interpretan las normas de la Ley Orgánica, en virtud de que éstas últimas son de mayor jerarquía, al ser expedidas por el Congreso en su conjunto. El fundamento para expedir los acuerdos, lo encontramos en la fracción I del artículo 77 constitucional que faculta a las Cámaras para dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, sin la intervención de la otra asamblea.

Este tipo de normas comenzó a utilizarse con mayor frecuencia y alcances en 1997, año en que a falta de previsiones en la Ley Orgánica que pudieran resolver los problemas derivados de la conformación de la LVII Legislatura, fue necesaria la aprobación de acuerdos parlamentarios para superarlos. Estos acuerdos modificaban indirecta pero radicalmente las disposiciones de la Ley Orgánica, no obstante 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.⁶¹

En el caso del Reglamento Interior, fue en la LVII Legislatura cuando se crean los primeros acuerdos que afectarían las normas de funcionamiento;⁶² ya que al perder el grupo hegemónico por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, se presentaron dificultades en el desarrollo de los debates, la integración del orden del día y las votaciones. Por esta razón, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), propuso la aprobación de un acuerdo parlamentario, mediante el cual fuera posible dinamizar las actividades legislativas. Como puede observarse, el acuerdo surgió de la urgente necesidad de modificar en ese momento las reglas de funcionamiento del Pleno, ya que con la nueva conformación esto se había tornado complicado, razón por la que los cambios eran apremiantes. Esta medida se planteó como transitoria en tanto se realizaban las modificaciones a la Ley Orgánica y al Reglamento; sin embargo, en 1999 se expidió la Ley Orgánica, sin resolver el problema de la legislación funcional contenida en el Reglamento Interior, misma que no fue modificada sino hasta el año 2011; por lo que la expedición de acuerdos parlamentarios se convirtió en una práctica reiterada.

Las disposiciones contenidas en el Acuerdo que regulaban las facultades que se atribuyeron a la CRICP, pasaron a la Ley Orgánica en 1999 como facultades de la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, así como las que tenían que ver con los nuevos servicios de información y la memoria documental.

⁶¹Acuerdo parlamentario del 4 de septiembre de 1997. Diario de los Debates de esa fecha.

⁶²Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados. Aprobado en la sesión efectuada el día 6 de noviembre de 1997. Diario de los Debates de la misma fecha.

Una vez aprobadas las reglas mínimas para la operación del Pleno, el 2 de diciembre, se presentó un acuerdo para regular las reuniones de las comisiones y comités el cual fue aprobado en la misma sesión.

Estas disposiciones regulaban el sistema de comisiones en lo concerniente a sus Juntas directivas, reuniones, y atribuciones. En lo que respecta a esta última parte, varios de los preceptos fueron recogidos por la Ley Orgánica de 1999.

Como puede observarse, los acuerdos parlamentarios no sólo obedecen a la necesidad de crear una legislación especial para cada cámara -que se responda con sus necesidades-, sino que también flexibilizaba la aprobación de la reglas de funcionamiento de las asambleas, ya que permiten que una sola modifique sus normas sin la intervención de la otra.

Podemos observar que en la formación de los acuerdos parlamentarios se aplicaron algunos principios esenciales del Derecho Parlamentario que son la flexibilidad y la discontinuidad. El primero, que se manifiesta en la forma de producción del Derecho Parlamentario, mientras que el segundo, se caracteriza por considerar a esta rama del derecho como un conjunto de reglas que se dan los parlamentarios al inicio de la legislatura, que en coherencia con la concepción contractualista, no puede vincular más que a la partes contratantes, dejando en completa libertad a las asambleas venideras para que sean ellas mismas las que se regulen.⁶³ En relación con esto, es de destacar que los acuerdos parlamentarios funcionales en la Cámara de Diputados, fueron retomados por las legislaturas posteriores las cuales los ratificaron o bien modificaron su contenido.

No obstante que los acuerdos parlamentarios permiten flexibilizar la creación de normas que regulan el funcionamiento del Congreso -lo que atiende la necesidad de generar reglas que dinamicen los debates- en ocasiones produjeron contradicciones con el Reglamento Interior, y hasta con el propio texto constitucional, lo que deja en evidencia que la reglamentación funcional debe ser objeto de los Reglamentos.

Se debe reconocer que los acuerdos fueron de gran utilidad en los momentos en que la falta de una regulación funcional adecuada amenazaba con paralizar los trabajos de la Cámara de Diputados y con esto del Congreso en su conjunto; sin embargo, debemos recordar que esas medidas, si bien fueron planteadas como urgentes, también lo fueron como transitorias; no obstante, se utilizaron en forma permanente por varias Legislaturas.

Con los nuevos reglamentos se derogaron los acuerdos parlamentarios normativos vigentes hasta la LXI Legislatura; asimismo, se restringió la producción de éstos, en virtud de lo dispuesto por el artículo 285 del Reglamento de la

⁶³ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, Op. cit., p. 69.

Cámara de Diputados que establece en su numeral 4 que el Reglamento no podrá modificarse a través de acuerdos parlamentarios; y el artículo 260, numeral 4, que señala que para atender situaciones no previstas en el Reglamento, el Presidente podrá dictar resoluciones de carácter general, lo que limita el uso de acuerdos parlamentarios; en el caso del Senado de la República, el artículo 275 de su Reglamento dispone que el Pleno puede emitir acuerdos parlamentarios, con el objeto de dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior del Senado, conforme al artículo 77 de la Constitución.

E. Estatutos Internos

Los estatutos internos son normas unicamerales de organización que reglamentan las disposiciones en materia estructural de la Ley Orgánica. Su fundamento lo ubicamos en la fracción III del artículo 77 constitucional que dispone que: *Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra: III Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.*

El texto constitucional hace referencia a los empleados de la secretaría; es decir, a toda la estructura burocrática que se organiza al interior de cada Cámara, por lo que el reglamento de la secretaría a que hace alusión este artículo se refiere tanto el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 2000, como el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores publicado el 22 de noviembre del 2002 y el Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 2011.

Es de destacar que en el caso de la Cámara de Diputados el cuarto párrafo del artículo quinto transitorio del decreto del 24 de diciembre de 2010 reformado por el decreto del 20 de abril de 2011, señala que: *con el fin de establecer un nuevo programa de instrumentación del Servicio de Carrera de la Cámara en sus dos vertientes, la Conferencia expedirá los lineamientos respectivos; ordenará, asimismo, el artículo octavo transitorio del decreto del 20 de abril señala que: La Cámara de Diputados a través de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, deberá revisar el Estatuto durante la presente Legislatura para que se formulen las adecuaciones correspondientes que armonicen su texto con la Ley y el Reglamento, a fin de emitir una opinión con el Proyecto de reformas, para presentarlo a la Conferencia.*

F. Precedentes

El Derecho Parlamentario, como ninguna otra rama del Derecho, se caracteriza por ser flexible y dinámico;⁶⁴ lo que implica que se adapta con mayor agilidad a las necesidades políticas que se le presentan al Poder Legislativo y sus órganos, a través de medios alternos, como es el caso de los precedentes. En Derecho Parlamentario, es común el uso de precedentes para la solución de un caso concreto, lo que implica tomar un acuerdo *sin que exista cobertura reglamentaria; es decir, una solución de facto puede llegar a ser punto de referencia para la solución de otros casos.*⁶⁵

Los precedentes, son resoluciones que resuelven caso a caso los problemas que se presentan en el desarrollo de los procesos parlamentarios, sin llegar a tener alcance general, y carecen por ello de valor normativo. No obstante, pueden servir de base para el surgimiento de verdaderas disposiciones generales.

Los precedentes se derivan de la facultad que *generalmente los reglamentos atribuyen a los órganos de gobierno de las asambleas de elaborar y aprobar normas interpretativas y supletorias de las previsiones del respectivo Reglamento.*⁶⁶

De acuerdo con Martínez Sospedra, son producidos por órganos distintos al Pleno, cuya categoría jurídica es inferior; como es el caso del Presidente de la Mesa Directiva, que en ocasiones debe tomar resoluciones sobre los trámites o mociones que se presentan en el Pleno; es de destacar que en el caso de la Cámara de Diputados, ahora conforme al artículo 260 numeral 4 de su Reglamento para atender una situación no prevista en el mismo, el Presidente puede dictar una resolución de carácter general, siempre que haya la opinión favorable de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política; en este caso el Presidente puede invocar algún precedente para apoyar la resolución, con lo que éste adquiriría fuerza normativa.

Para demostrar la existencia de un precedente, se requiere la acreditación de una decisión anterior sobre un asunto similar, adoptada por el mismo órgano; cuando se pretende hacer valer un precedente, la carga de la prueba recae sobre quien lo invoca en defensa de su interés por lo que éste debe probar su existencia. El precedente en sí no es una norma, ni por sí mismo configura una, lo que no significa que carezca de efecto vinculante para el órgano que lo ha producido, pero sí que la vinculación que pueda producir depende de la integración con una

⁶⁴ LÓPEZ GARRIDO, Diego, La producción del Derecho Parlamentario: Una nueva perspectiva sobre su naturaleza en I Jornadas de Derecho Parlamentario, Cortes Generales, Madrid, 1985, p. 179.

⁶⁵ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, Op. cit., p. 143.

⁶⁶ MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, La costumbre como fuente de derecho parlamentario. Precedentes, usos y prácticas parlamentarias en la doctrina del Tribunal Constitucional, Anuario de derecho parlamentario, publicaciones de las Cortes Valencianas, Número extraordinario, No. 23, 2010, Valencia (España), 2010, p 275.

norma; *el precedente tiene capacidad de configuración de los derechos de los que es titular el parlamentario cuando aparece asociado directamente bien a un derecho fundamental, bien a una norma de derecho parlamentario escrito*.⁶⁷

Los precedentes se forman en el caso español -siguiendo lo señalado por Alonso de Antonio- generalmente en el curso de los debates y son competencia de los Presidentes de las Cámaras, los cuales no se incorporan formalmente al texto del Reglamento pero sí se publican en los Boletines Oficiales y se añaden como anexos.⁶⁸ Sobre este particular, Fernando Santaolalla señala que como manifestación natural de su función directiva, los Presidentes interpretan los reglamentos, lo que les capacita para resolver las dudas que por oscuridad o insuficiencia normativa pueden presentarse durante las deliberaciones y trabajos parlamentarios.⁶⁹

Francisco Berlín señala que los efectos del precedente son sensibles dentro del Parlamento, ya que sus órganos rectores los toman en consideración para resolver situaciones específicas similares a alguna que ya fue resuelta.⁷⁰

De acuerdo con Martínez Elipe, la diferencia entre el precedente y las prácticas parlamentarias, consiste en que las primeras *representan usos internos de eficacia, mientras que los precedentes constituyen una resolución ante un determinado problema*. El citado autor agrega que los precedentes suponen *la previa resolución, por los órganos rectores de las cámaras de un determinado caso, utilizando funciones de interpretación de normas o de libre apreciación y la posterior aparición de un problema similar*.⁷¹

En nuestro sistema parlamentario, si bien no se prevé una compilación de los precedentes constituidos por las resoluciones del Presidente de la Mesa Directiva, los trámites que éste dicta interpretando la legislación parlamentaria a falta de una norma aplicable exactamente al caso concreto, son invocados por los legisladores cuando se presenta una controversia sobre algún trámite que se ordena en las sesiones, o bien cuando se presenta una propuesta de modificación de las normas funcionales del Congreso.

Finalmente, se debe destacar la necesidad de recopilar y sistematizar las resoluciones que constituyen precedentes, ya que al no guardar registro de los mismos, un trámite similar puede ser resuelto en diversas formas aun en la misma legislatura.

⁶⁷MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, Op. cit., pp. 285-288.

⁶⁸ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Op. cit. p. 29.

⁶⁹SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., p. 49

⁷⁰BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Op. cit., p. 88

⁷¹MARTINEZ ELIPE, León, Fuentes del Derecho y del Ordenamiento Jurídico Parlamentario, I Jornadas de Derecho Parlamentario, Vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 479.

G. Práctica Parlamentaria

La práctica parlamentaria es una de las fuentes del Derecho Parlamentario más invocadas; sin embargo, existen imprecisiones sobre sus características y alcances, mismos que trataremos de aclarar en forma breve.

Elviro Aranda señala que: *la necesidad de que el parlamento y sus órganos den respuesta a las nuevas e inmediatas necesidades políticas que llevan a incorporar en su Derecho el mayor y más importante conjunto de normas de carácter consuetudinario, y agrega que para cubrir esas situaciones no es infrecuente que los órganos parlamentarios actúen de acuerdo con el llamado Derecho Parlamentario no escrito.*⁷²

De acuerdo con Martínez Sospedra, para que exista un uso o práctica debe existir una cadena de actos sustancialmente iguales, adoptados por el mismo órgano parlamentario y referidos a una misma cuestión.⁷³ A diferencia de los precedentes, las prácticas sí pueden llegar a constituir normas. De acuerdo con Santaolalla éstas son una especie de Derecho no escrito que implica que dos elementos se yuxtapongan; por un lado, el elemento material, la repetición de determinados comportamientos o prácticas dentro de un círculo de sujetos jurídicos, y, por otro, la opinión iuris seu necessitatis (la opinión o necesidad del Derecho), lo que a su vez implica de esos sujetos *la aceptación o convicción del carácter jurídico de tales prácticas, que deviene así fuentes normativas, con la consiguiente posibilidad de imponer una sanción en caso de incumplimiento.*⁷⁴

La Práctica es considerada una fuente del Derecho Parlamentario no escrito, la cual, si bien puede llegar a tener alcances importantes, su límite deben ser los ordenamientos parlamentarios –Ley Orgánica y Reglamentos de las Cámaras– por lo que no pueden obstruir los procedimientos parlamentarios, ya previstos en los ordenamientos, sino sólo complementarlos. Con respecto a esto, Martínez Sospedra señala que la práctica puede tener valor normativo pero *por definición se mueve en el seno del Derecho Parlamentario escrito, en los espacios que éste deja sin regulación completa o sencillamente sin regulación y subordinado a ese derecho parlamentario escrito.*⁷⁵ En el anterior comentario, queda evidenciado el carácter complementario de las prácticas parlamentarias y su utilidad.

⁷² ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, Op. cit., p. 143.

⁷³ MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, Op. cit., p. 289.

⁷⁴ SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., p. 51.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 291.

H. Derecho Parlamentario Comparado

Una fuente del Derecho Parlamentario que reviste gran importancia, es el Derecho Parlamentario comparado, ya que si bien gran parte de las figuras jurídicas en general que rigen en el mundo se inspiran en diseños tomados de otros Estados, en el Derecho Parlamentario esta influencia es todavía más marcada.

Sobre este particular, Vincenzo Miceli opina que el Derecho Parlamentario de otros Estados debe ser considerado una fuente indirecta del Derecho Parlamentario italiano.⁷⁶ Opinión que destaca la importancia de los sistemas Parlamentarios comparados, mismos que pueden ser tomados como referencias de un Estado a otro.

Francisco Berlín también refiere al Derecho Parlamentario comparado como una fuente importante del Derecho Parlamentario y agrega que es común para el estudio de cualquier disciplina remitirse a las normas jurídicas de otras naciones para recoger principios, sistemas u órganos para aplicarlos en otra nación atendiendo a sus particularidades.⁷⁷

Es de destacarse que si un país ha captado el modelo parlamentario de otro y le ha impreso características similares, puede presumirse que las soluciones sean también similares.

Algunas opiniones señalan que el Derecho Parlamentario está formado en gran parte por principios universales o la suma de reglas técnico-jurídicas universalizables.⁷⁸ Si consideramos al Derecho Parlamentario como meras reglas técnicas, éstas pueden ser tomadas como universales por lo que se constituirían en un instrumento que puede utilizar cualquier colegio o asamblea, ya que su finalidad no será otra que asegurar un eficiente desarrollo de sus trabajos de la forma más libre que sea posible. No obstante, como ya ha sido comentado, el Derecho Parlamentario reviste características muy complejas y su desarrollo va de la mano de las circunstancias políticas de cada Estado, razón por la que, si bien los sistemas parlamentarios de otros países constituyen importantes referentes en la formación y evolución del Derecho Parlamentario nacional, sólo es posible aplicar la característica de universalidad a algunos de sus principios.

⁷⁶MICELI VICENZO, *Principi di Diritto Parlamentare*, Edit Societa Editrice Libreria, Milan, 1910, p. 2. citado por Elviro Aranda Álvarez, *Op. cit.*, p. 69.

⁷⁷BERLÍN VALENZUELA, *Francisco*, *Op. cit.*, p. 94.

⁷⁸ARANDA ÁLVAREZ, *Elviro*, *Op. cit.*, p. 69.

II. AUTONOMÍA PARLAMENTARIA

De acuerdo con Karl Loewenstein, la autonomía del Parlamento consiste en que la asamblea debe estar organizada y operar de tal manera que pueda llevar a cabo sus tareas sin la presión exterior o la intervención de otros detentadores del poder o de fuerzas extraconstitucionales. La autonomía funcional, se concreta en el principio de self-government (autogobierno) interno: el Parlamento puede ordenar y gestionar, propia e ilimitadamente, sus cuestiones internas, las reglas y técnicas necesarias para su realización quedan fijadas generalmente en el reglamento parlamentario.⁷⁹

Como se desprende del anterior comentario, la autonomía del Parlamento es una de sus características esenciales, ya que se ha considerado que como representante directo de la voluntad popular que comprende a todas las expresiones políticas, su organización y funcionamiento debe darse en el marco de la más absoluta libertad. No obstante, la autonomía se ha ido adaptado a los nuevos requerimientos de los sistemas constitucionales, con lo que ha pasado de ser ilimitada a aceptar controles de constitucionalidad.

1. Surgimiento en Inglaterra

El Parlamento surge como poder en Inglaterra derivado de la larga lucha que sostiene contra la monarquía para arrebatarle poco a poco todos los poderes al rey, con el fin de que sean asumidos por el Parlamento hasta adquirir su plena soberanía. El principal referente en cuanto a la consagración del Parlamento como centro del poder político es la Glorious Revolution de 1689, tomando en cuenta desde luego que en esa época el Parlamento era la reunión del Monarca con los Lores y los Comunes. Derivado de este movimiento, se expide el acta de derechos (Bill of rights) que establece que los órganos legislativos tienen plena autonomía para regular su organización y procedimientos interiores. Apoyado en este principio, el Parlamento Británico desarrolló un derecho propio de cuya aplicación sólo las cámaras podrían conocer.

*El artículo 9 del Bill of Rights señala que la libertad de palabra y de debate o de procedimientos en el Parlamento, no debe ser denunciada o puesta en cuestión en ninguna Corte o lugar fuera del Parlamento.*⁸⁰

En este contexto, surge el Derecho Parlamentario como la técnica de libertad del Parlamento, concepción anterior al Derecho Constitucional moderno,⁸¹ el cual de acuerdo con Silvano Tosi, nace más que como una ciencia empírica, más

⁷⁹ LOEWENSTEIN, Kart, Teoría de la Constitución, Editorial Ariel, Barcelona, 1983, p. 242.

⁸⁰ Bill of Rights de 1689. The Avalon Project at Yale Law School. En www.yale.edu/lawweb/avalon/

⁸¹ FERNÁNDEZ MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, prólogo del libro de Ignacio Torres Muro, Los Órganos de Gobierno de las Cámaras, Congreso de los Diputados. Monografías II. Madrid. 1987, p. 30.

como una técnica: la técnica de la Libertad.⁸² A partir de este momento, las teorías clásicas del Derecho Parlamentario, pusieron todo su empeño en la consecución y mantenimiento de la independencia parlamentaria, en cuanto un valor fundamental que era necesario preservar. Las teorías clásicas se gestaron en el contexto de un Parlamento que tenía que protegerse de las constantes agresiones de los poderes tradicionales, para lo cual la mejor medida fue declarar la soberanía de las Cámaras, lo que garantizaría su independencia funcional.

La forma de organización del Parlamento inglés, pasó al Derecho continental europeo, a través de los sistemas francés y alemán, que lo asimilaron, desarrollando sus propias teorías sobre la autonomía parlamentaria.

2. Sistema francés

En la Asamblea Nacional Constituyente los primeros debates que se presentaron tuvieron como materia la necesidad de crear un reglamento de policía interior que asegurase el buen funcionamiento de la Asamblea en las tumultuosas sesiones que se avecinaban, debates de los que surgió un reglamento provisional, el 7 de junio de 1789, que fue sustituido por el del 29 de julio del mismo año. Esta norma se ocupó de establecer órganos de dirección de la Cámara, de reconocer sus funciones, de la ordenación de los debates y de regular el uso de la palabra, así como de la ordenación de los trabajos y los medios para su difusión, normas que tenían una clara influencia inglesa.⁸³

En el modelo francés el Parlamento es el centro del sistema de gobierno. La organización y funcionamiento de la Asamblea Nacional que surge de la Constitución de 1791, va a consolidar la independencia del Poder Legislativo con las características del nuevo sistema.

En el nuevo sistema, la defensa del Parlamento frente a los jueces, que formaban parte de la clase social derrotada por la Revolución, precursores de las acciones involucionistas en su intento por recuperar el poder fue determinante. Con esta Constitución, el Parlamento se transformó en el único depositario de la soberanía nacional, en cuanto órgano representativo capaz de materializar con sus decisiones la *volonté général*.

La autonomía de organización y funcionamiento en el modelo francés es ilimitada, debido principalmente a que se erige como el ilimitado controlador del Estado -que requería la más absoluta libertad en la construcción de sus decisiones- sin dar cabida a medio alguno de revisión de sus decisiones, lo que se fundaba en el hecho de ser el representante directo del pueblo.

⁸²TOSI, Silvano, Derecho Parlamentario, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, México, 1996 p. 11.

⁸³ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, Op. cit., pp. 48-49.

3. Sistema alemán. La teoría de los *Interna Corporis Acta*

La teoría constitucional alemana del siglo XIX, es totalmente distinta a la francesa, para el Derecho alemán, el Parlamento es un órgano más del Estado. No obstante, autores como Gneist van a generar una de las construcciones teóricas más importantes sobre la independencia del Parlamento, la teoría de los *Interna corporis acta*; esta teoría es una de las construcciones dogmáticas más acabadas de las que se han elaborado para garantizar la independencia de las Cámaras en el ejercicio de sus funciones.⁸⁴

Sus antecedentes los encontramos en el Derecho parlamentario inglés, en el concepto de los *interna proceedings*, que es la facultad de que gozan cada una de la Cámaras del Parlamento inglés para conocer de los actos que se desarrollan en su interior. Éstos constituían privilegios parlamentarios tendentes a asegurar el correcto ejercicio de sus principales funciones, legislativas y de control político.

La concepción tradicional de los *interna corporis* se refiere, por un lado, a la libertad en la ordenación de los temas de discusión, al modo de dirigir esas discusiones, así como al procedimiento de deliberación; por otro, a la competencia exclusiva en la facultad de elaborar los códigos de procedimiento, y lo que es más importante, la facultad de valorar discrecionalmente sobre el modo de aplicar la disciplina parlamentaria e interpretar y modificar sus preceptos.⁸⁵ En síntesis, la pretensión consiste en que aquellas materias que comienzan y concluyen en la Cámara, no estén sometidas a ningún control externo.

Los *interna corporis* en su concepción amplia, parten de la teoría clásica de garantizar la independencia del Parlamento y los parlamentarios, en el ejercicio de sus funciones institucionales frente a los demás poderes públicos.

De la teoría de los *interna corporis acta*, deriva la doctrina de los *interna corporis* norma a que alude Fernando Santaolalla que señala que: *los reglamentos parlamentarios constituyen una manifestación del poder de normación autónoma de determinados órganos constitucionales... Los Parlamentos carecen de la tutela judicial ordinaria. Si no se admite a trámite una iniciativa parlamentaria, o no se permite un turno de palabra, aunque resulten ajustados al Reglamento, no hay autoridad externa a la que recurrir para obtener la imposición del precepto reglamentario supuestamente infringido. Su aplicación descansa en controles internos.*⁸⁶ Como puede observarse, esta teoría permitió el fortalecimiento de las garantías parlamentarias con lo que se crearon facultades tan importantes para las Cámaras como el hecho de poder decidir soberanamente sobre la aplicación e interpreta-

⁸⁴MANZELLA, Andrea. El Parlamento, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. LIII Legislatura, 1987, p. 228; TOSI, Silvano, Op. cit., p. 80.

⁸⁵ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, Op. cit., p. 55.

⁸⁶SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., pp. 40 y 41.

ción de las normas internas. Facultad que se encuentra prevista en forma expresa en nuestras normas parlamentarias –aunque en forma más restringida– en el inciso b) del artículo 20 de la Ley Orgánica de nuestro Congreso, que regula las atribuciones de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y en forma implícita en los artículos 23 inciso f) y 67 inciso b) de la misma Ley, que facultan a los presidentes de las dos Cámaras para determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a su respectiva Asamblea, determinación que en ocasiones requiere de interpretación.

Con respecto a la facultad de interpretación autónoma, debe señalarse que es objeto de polémica, ya que se considera vulnera el principio de Estado de Derecho, al limitar el control jurisdiccional sobre las decisiones del Parlamento. Con lo que las Cámaras se colocan por encima del principio que establece el sometimiento de todos los poderes públicos a las leyes, y bajo el control de los jueces. Con respecto a esto, es necesario comentar que si bien a nivel comparado, los controles jurisdiccionales comienzan aplicarse a las resoluciones internas del Parlamento, las relacionadas con cuestiones esenciales, aún escapan a éstos. Es por lo anterior, que resulta evidente la necesidad de replantear la concepción de la autonomía parlamentaria, para adecuarla a las circunstancias políticas y sociales actuales.

4. Nueva concepción

Siguiendo a Fernández Miranda, el Derecho Parlamentario tiene que ser, también, una técnica de libertad en el Parlamento e incluso frente al propio Parlamento.⁸⁷ Es decir, el Derecho de Parlamentario debe ordenar la vida de las Cámaras, velando por la autonomía y buen funcionamiento, pero respetando los preceptos constitucionales que son el fundamento de todo el sistema.

Actualmente, el Poder Judicial ha asumido un papel determinante en los regímenes constitucionales,⁸⁸ replanteando el papel del resto de los órganos del Estado, y particularmente el de las Cámaras, que hoy están directamente vinculadas al ordenamiento jurídico, no obstante que cuentan con autonomía organizativa, que se expresa en la autonomía de reglamentación, presupuestaria, disciplinaria y de condiciones de su personal.

Esta es una nueva concepción de los Parlamentos, que a diferencia de la clásica –en la que se autolegitimaban por su relación directa con la sociedad–, los incorpora al Estado por el Derecho. Es decir, sus decisiones entran en el ámbito

⁸⁷FERNÁNDEZ MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, Op cit. p. 30.

⁸⁸FERRAJOLI, Luigi, “El papel de la Función Judicial”, en Ferrajoli, Luigi, y Atienza, Manuel Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, pp. 89-90.

de lo revisable, como las de cualquier otro órgano del Estado. A partir de este momento, se tiene que dejar de hablar de independencia parlamentaria y comenzar a hacerlo de autonomía orgánico funcional de las Cámaras.⁸⁹

5. Autonomía en el Congreso mexicano

En nuestro país, la autonomía para expedir la reglamentación de los órganos encargados de ejercer la función legislativa, fue reconocida desde la Constitución de Cádiz, que señalaba en su artículo 127 que: *En las discusiones de las Cortes, y en todo lo demás que pertenezca a su gobierno interior, se observará el reglamento que se forme, por estas Cortes generales y extraordinarias, sin perjuicio de las reformas que las sucesivas tuvieren por conveniente hacer en él.* Este texto influyó en la redacción del artículo 34 de la Constitución de 1824, en el que se señalaba que *Cada cámara en sus juntas preparatorias y en todo lo que pertenezca a su gobierno interior, observará el reglamento que formará el actual Congreso, sin perjuicio de las reformas que en lo sucesivo se podrán hacer en él, si ambas cámaras lo estimaren conveniente.* Posteriormente, en la Constitución de 1857, el artículo 72, fracción XXVIII, facultaba al Congreso: *Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes, y corregir las faltas u omisiones de los presentes.* Este precepto pasó íntegro al texto original de la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución de 1917.

Con la reforma de 1977, se suprimió esta fracción y se adicionó un segundo párrafo al artículo 70, para que el ordenamiento que regulaba al Congreso pasara de ser un reglamento a una ley. Con esta reforma quedó garantizada la autonomía funcional y de organización de nuestro Congreso, al facultarlo para expedir la ley que regulara su estructura y funcionamientos internos. En el texto del artículo constitucional, quedó plasmado el principio de autonomía parlamentaria derivado de la doctrina, que busca preservar la garantía de división de poderes, y la garantía del mejor funcionamiento de las cámaras, autonomía que era considerada por las doctrinas clásicas del Derecho Parlamentario impenetrable por el resto de los órganos del Estado, razón por la que las Cámaras gozaban de la más amplia libertad para autorregularse, ajena a cualquier control jurisdiccional de la constitucionalidad.

Francisco Javier Blanco Herranz, señala que la autonomía organizativa y de funcionamiento interno de las Asambleas parlamentarias, es un principio y una constante histórica, que en el momento actual lejos de atenuarse o debilitarse, presenta un horizonte de mayor intensificación y desarrollo en los Parlamentos de prácticamente todo el mundo.⁹⁰ Esta autonomía parlamentaria, se expresa de

⁸⁹PUNSET BLANCO, R., citado pro Aranda Álvarez, Elviro, Op. cit., en p. 32.

⁹⁰BLANCO HERRANZ, Francisco Javier, "Modernización de los Parlamentos: Nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento". En *El Parlamento del siglo XIX*, Aelpa, Madrid, 2002, p. 158.

varias formas y en distintas materias en las Cámaras y tiene en la vertiente, tanto organizativa como presupuestaria, su expresión más característica.

No obstante, las amplias facultades del Congreso mexicano para autorregularse, debido a la situación política que imperó en el país hasta 1997, el ejercicio de éstas fue prácticamente inexistente, sólo las normas en materia de organización tuvieron avances importantes –ejemplo de esto son las Leyes Orgánicas de 1979 y 1999-, dejando a la parte funcional en materia legislativa –en la que incluimos las materias de control, jurisdiccional y administrativa, - sin modificaciones significativas. En lo referente a la regulación administrativa autónoma de las Cámaras –particularmente la de Diputados- se aprecia que a partir de la LIX Legislatura, ésta ha proliferado enormemente, al grado de que existe un importante acervo de normas en esta materia, mismas que en ocasiones presentan contradicciones con la legislación general, ya que la materia de algunas de estas normas es facultad del Congreso –siguiendo el procedimiento legislativo – y no una facultad unicameral autónoma.

Con respecto a este problema, Michela Manetti, señala que el Reglamento (Parlamentario) aludiendo a la legislación de producción autónoma por las Cámaras, *tiene como objeto exclusivo la disciplina de las relaciones entre sujetos político-parlamentarios, por lo que todas la relaciones que se refieran a otras materias, o referidas a terceros, no son de su competencia, y encuentran su fundamento en las leyes.*⁹¹

Como puede observarse, existe un importante atraso en materia de regulación tanto en el ámbito de lo parlamentario como en lo administrativo, materias que deben ser reguladas a la brevedad, a la luz de un nuevo modelo de autonomía parlamentaria, a fin de garantizar el buen funcionamiento de nuestro Congreso y el cumplimiento irrestricto del principio de legalidad.

III. ORGANIZACIÓN PARLAMENTARIA

La organización parlamentaria se sustenta en los principios organizativos básicos que reglan el funcionamiento del Parlamento. Estos principios organizativos constituyen el núcleo del Derecho Parlamentario y fueron incorporados a los textos constitucionales, para salvaguardar el debate y la igualdad de armas entre las distintas fuerzas políticas a fin de proteger la posición de las minorías y, en última instancia, como vía de garantizar el pluralismo.⁹² Francisco Javier Blanco

⁹¹MANETTI, Michela “La legittimazione del diritto parlamentare” Giufré Editore, 1990, p.145, citada por Elviro Aranda Álvarez, en “Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional”, p. 90.

⁹²AGUILAR DE LUQUE, Luis, “La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional” en Pauil Vall, Francesc, (coord.) Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de Asociación Española de Letrados de Parlamentos” Aranzadi Editorial, Pamplona, 1997, p. 54.

Herranz, señala que la autonomía organizativa y de funcionamiento interno de las Asambleas parlamentarias, es un principio y una constante histórica que en el momento actual lejos de atenuarse o debilitarse presenta un horizonte de mayor intensificación y desarrollo en los Parlamentos de prácticamente todo el mundo.⁹³ Esta autonomía parlamentaria se expresa de varias formas y en distintas materias en las Cámaras y tiene en la vertiente tanto organizativa como presupuestaria su expresión más característica.

En nuestro sistema encontramos algunos de estos principios en el artículo 70 de la Constitución, como es el caso del ya comentado principio de autonomía normativa y autogobierno; de igual forma se prevé a los grupos parlamentarios como formas de organización al interior de la Cámara de Diputados, previsión que es determinante para la organización y funcionamiento de ambas Cámaras. Otras previsiones en materia organizacional, las encontramos en la regulación de la Comisión Permanente prevista en el artículo 78, que establece la forma en que ésta debe conformarse, la cual se traduce en un equilibrio entre las fuerzas que conforman el Congreso.

Las normas de organización son determinantes para el adecuado funcionamiento del Parlamento; no obstante, la constitucionalidad de la organización parlamentaria ha sido objeto de una limitada revisión de los Tribunales Constitucionales. Es así que en España si bien el Tribunal Constitucional ha expedido un importante número de sentencias sobre esta materia, éstas abarcan un número reducido de temas, entre los que encontramos: el significado del principio de mayoría; el criterio de distribución de escaños entre los distintos grupos en la constitución de las comisiones y los órganos rectores de las cámaras; y algunas breves consideraciones sobre los grupos parlamentarios.⁹⁴ Actos que pueden ser recurridos en virtud de que el Tribunal Constitucional español ha establecido la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados.⁹⁵ Como puede observarse, en España la revisión constitucional de las normas de organización parlamentarias es sumamente limitada, pero comienza a darse en contraste con nuestro país donde la revisión de constitucionalidad no se ha presentado aún.

Resulta evidente que las cámaras son órganos complejos, integrados por diversas estructuras, con diversas facultades –las cuales no tienen características típicas de los órganos públicos en especial en las relaciones de subordinación-, que se interrelacionan en formas diversas, lo que hace evidente lo compleja que resulta la organización parlamentaria. Un ejemplo de lo anterior, lo ubicamos en los órganos rectores de las Cámaras, los Presidentes, las Mesas, que no ocupan

⁹³Blanco Herranz, Francisco Javier, *Modernización de los parlamentos: Nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento*, en el parlamento del siglo XIX, Aelpa, Madrid, 2002, p. 158

⁹⁴Ibídem, pp. 62-64.

⁹⁵Ibídem, p. 60.

una posición de gobierno sobre las mismas, sino que son simplemente órganos arbitrales, órganos jurídicamente calificadorios del trámite, pero no órganos de decisión, órganos de gobierno en sentido estricto.⁹⁶

Como vemos, la organización parlamentaria presenta características muy peculiares que la diferencian de la organización de los Órganos Ejecutivo o Judicial, como son la autonomía y la flexibilidad sobre las cuales ahondaremos.

1. Flexibilidad en la organización

La flexibilidad es un rasgo distintivo del Derecho Parlamentario en su parte funcional, pero también en la organizacional.

Como ya se ha comentado, el Derecho Parlamentario es flexible y sumamente dinámico; los Parlamentos, a decir de Martínez Elipe no son solamente órganos de preparación de leyes sino, fundamentalmente, de adopción de decisiones políticas; tal es el carácter que se tiene que dar incluso al acto de aprobación de leyes. Decisiones políticas que deben ser normadas en forma suficientemente amplia y flexible para no anclar la decisión política. La racionalización y flexibilidad debe caracterizar al Derecho Parlamentario y específicamente, a los Reglamentos de las asambleas representativas.⁹⁷

El ordenamiento parlamentario sigue evolucionando con un fluir constante, casi diario, de usos, prácticas y acuerdos generados por la permanente dialéctica existente entre las fuerzas políticas parlamentarias para la preparación y adopción de decisiones, acomodando los preceptos parlamentarios, aunque se encuentren constitucionalizados, a las necesidades o exigencias impuestas por la realidad.⁹⁸

Resulta evidente que los parlamentos requieren de una continúa redefinición, y adaptación, en su estructura y funciones, para enfrentarse a las exigencias y desafíos derivados del cambio social y político, a lo que están sujetos todos los órganos del Estado;⁹⁹ sin embargo, las Cámaras requieren de mayor flexibilidad en su regulación para enfrentar su continua redefinición.

⁹⁶LÓPEZ GARRIDO, Diego, "La producción del Derecho Parlamentario: Una nueva perspectiva sobre su naturaleza", en I Jornadas de Derecho Parlamentario. Cortes Generales monografías 3. Madrid, 1985, p. 177

⁹⁷MARTÍNEZ ELIPE, León, Introducción al Derecho Parlamentario, T. 1. Aranzandi, Pamplona, 1999, p. 59.

⁹⁸Ibídem, p.262.

⁹⁹LÓPEZ GUERRA, Luis, Organización y funcionamiento del Parlamento del Futuro, en PAUI I VALL, Francesc, (coord.) El parlamento del siglo XX, VIII Jornadas de la asociación Española de Letrados de Parlamentos, AELPA, Tecnos, Madrid, 2002, p. 32.

Es de destacar que la flexibilidad de las normas no sólo aplica para el funcionamiento del Parlamento, sino también para su organización, lo cual resulta lógico, ya que una nueva forma de funcionamiento supone en la mayoría de los casos una nueva organización.

La organización parlamentaria es flexible debido a que debe ajustarse rápidamente a las circunstancias políticas de cada legislatura. No obstante esta flexibilidad de la organización parlamentaria, encuentra un límite en las normas que regulan la relación con los funcionarios del Parlamento. Estas normas estarían fuera de lo que Diego López Garrido denomina núcleo esencial del Derecho Parlamentario,¹⁰⁰ normas que al regular el servicio de carrera e implican derechos laborales, lo que suponen características distintas que deben hacerlas más estables.

2. El Congreso un órgano complejo

En la actualidad los problemas que enfrentan las asambleas o cámaras que conforman el Poder Legislativo son diversos, ya que éstos dependen del entorno social y político de cada región, así como de sus diversas necesidades; sin embargo, en los parlamentos nacionales podemos identificar dos como fundamentales, el primero tiene que ver con su crecimiento y la complejidad cada vez mayor de las funciones que debe llevar a cabo; el segundo es el que se relaciona con la representación efectiva de los intereses de las mayorías. En relación con el primero podemos señalar que las asambleas legislativas son órganos sumamente complejos, no obstante que el entorno parlamentario es considerado frecuentemente como simple al darle la categoría de reducido y poco significativo. No obstante, el considerar al Poder Legislativo como un órgano simple es un grave error; los parlamentos modernos son órganos cuya estructura la mayor parte de las veces está ampliamente desarrollada; actualmente cuentan con un importante número de órganos, de diversa naturaleza, tanto funcionales como de dirección, tales como las comisiones de todos tipos, los comités, ponencias y grupos de trabajo, independientemente de los órganos de dirección del proceso legislativo y de una importante estructura administrativa.

Como lo señala Luis María Cazorla, el Poder Legislativo ha pasado de ser un órgano simple que resolvía todos sus asuntos a través de Pleno a un órgano policéntrico, además de que la función de aprobar leyes -de la cual toman su nombre- ya no es la única que desarrollan, pues han cobrado importancia otras de muy variado carácter, como es la de control, lo que ha traído importantes consecuencias a la institución parlamentaria.¹⁰¹ El tamaño de las Cámaras, como lo complejo de sus labores, se han convertido en serios problemas de operación, ya que esto supone una gran cantidad de asuntos que hay que resolver.

¹⁰⁰ LÓPEZ GARRIDO, Diego, Op. cit. pp. 178-179.

¹⁰¹ CAZORLA PRIETO, Luis María, Problemas de la organización y el funcionamiento de los parlamentos actuales, en GARRORENA MORALES, Ángel, (ed), El parlamento y sus transformaciones actuales, Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988), Tecnos, Madrid, 1990, pp. 340-342.

Las asambleas numerosas son la constante en la actualidad, si a ello le sumamos el hecho de que los órganos legislativos ejercen funciones cada vez más complicadas, debido a la tecnificación de la legislación, la inclusión de materias relacionadas con sus ámbitos de decisión que suponen estudios más especializados, el incremento de las funciones y estructura de la administración pública, que constituye uno de sus principales objetos de control, da como resultado la necesidad de la distribución de cargas de trabajo y desde luego la especialización. A esto se le adiciona la problemática derivada del surgimiento de los grupos parlamentarios como órganos originados en los partidos, con expresión al interior de las cámaras, lo que en principio representa la simplificación de los debates y por tanto de la consecución de acuerdos, pero que sin embargo traen aparejados procesos más complejos para su operación.

Los anteriores son factores que contribuyen en forma determinante a hacer del Parlamento un órgano complejo, que a diferencia del Parlamento del siglo XIX que operaba fundamentalmente a través del Pleno, cuenta con importante desarrollo organizacional, tanto funcional como de dirección:¹⁰² Es así que encontramos órganos funcionales como las comisiones y comités, los órganos rectores como las juntas de coordinación política, las mesas directivas y órganos unipersonales como el Presidente de la Cámara.

Este numeroso conjunto de órganos trae como consecuencia el desarrollo de la regulación organizacional parlamentaria, que actualmente es de dimensiones considerables, ya que existen diversos órganos con facultades y estructuras sumamente complicadas, mismas que si bien responden a naturaleza homogénea, presentan variaciones de cámara a cámara y por supuesto con respecto a los congresos locales, lo que dificulta conocer con precisión la totalidad y alcance de las facultades de todos los órganos del Poder Legislativo.

3. Estructura e integración del Congreso mexicano

El Congreso mexicano, al igual que la mayoría de los órganos parlamentarios del orbe, es un órgano complejo que a su vez se divide en una gran cantidad de órganos internos que podemos dividir en rectores y funcionales, los cuales interactúan para llevar a cabo las funciones que tiene conferidas el Poder Legislativo. El hecho de que sea un órgano complejo, no es sinónimo de que sea un órgano ineficaz; por el contrario, las estructuras ampliamente desarrolladas, son un apoyo especializado del Congreso que le permiten optimizar sus recursos y ser más eficaz en su trabajo; adicionalmente, la concentración de algunas decisiones

¹⁰² El tema de la transformación del Parlamento en un órgano complejo, ha sido desarrollado en TORRES MURO, Ignacio, *Los Órganos de Gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados, Monografías II. Madrid. 1987; p. 20, RUBIO LORENTE, Francisco, *El Parlamento y la Representación Política*, en I Jornadas de derecho parlamentario, Cortes Generales, Madrid 1985, p. 168.

y la constitución de acuerdos previos en el seno de los órganos de representación partidaria que por su naturaleza son más reducidos que el Pleno, permite avanzar en el plano de los acuerdos políticos que recurrentemente están revestidos de gran dificultad.

A. Antecedentes

La estructura de los primeros Congresos del México independiente, es tomada de los órganos parlamentarios previstos en el Reglamento de Cádiz de 1813, estructura que prácticamente se mantendría sin mayores cambios hasta la segunda mitad del siglo XX.

En 1963, ubicamos en el seno del Poder Legislativo, el inicio del llamado proceso de Reforma del Estado, con la incorporación de los Diputados de partido que representaron un cambio radical de paradigma e impactaron en forma importante en la conformación y organización de la Cámara de Diputados de esa época. No obstante, este importante antecedente tuvo su mayor expresión en 1977, año en el que se lleva a cabo la llamada reforma política de la que se desprendió la primera Ley Orgánica del Congreso, que constituyó el punto de partida para transformar la estructura del Poder Legislativo y redimensionar sus atribuciones.

Las modificaciones constitucionales de 1977, se tradujeron en un Poder Legislativo autónomo en sus decisiones, plural y más fuerte. El Congreso mexicano ha sido objeto de importantes modificaciones en el marco de la denominada Reforma del Estado, proceso en el que su participación ha sido y es fundamental. Estas modificaciones impactaron en primer término las normas de organización del Congreso.

Es de destacar que el proceso de Reforma del Estado, se desarrolló en primer término en el ámbito del Poder Legislativo. En los años sesenta, se consideró que las reformas al Poder Legislativo eran prioritarias, por lo que se dieron los primeros pasos para fortalecerlo en junio de 1963, en que se reformó el artículo 54 Constitucional,¹⁰³ con lo que se dio mayor apertura a la oposición en las Cámaras. Con la modificación se introdujo la figura de los diputados de partido con la que se buscó aumentar el número de diputados de los partidos minoritarios que llegaban a la Cámara de Diputados.

Para tener derecho a que se les otorgaran diputados, por este principio, los partidos políticos nacionales debían obtener:

¹⁰³Diario Oficial de la Federación del 22 de junio de 1963.

- Como mínimo el 2.5 por ciento de la votación del país, con lo que se tenía derecho a cinco diputados y a uno más por cada 0.5 por ciento adicional con un máximo de 20, sumando los diputados electos por mayoría relativa y los diputados de partido, y
- Su registro oficial, cuando menos un año antes al día de la elección.

En 1972, se reforma nuevamente el artículo 54 de la Constitución con lo que se redujo el porcentaje a 1.5 por ciento del total de votos en el país y se incrementó el mínimo de diputados que se les podían asignar a los partidos con un máximo de 25.¹⁰⁴

Posteriormente, en diciembre de 1977,¹⁰⁵ se expide la Reforma Política del Presidente López Portillo, la cual en el ámbito del Poder Legislativo introdujo reformas que modificaron:

- La estructura de la Cámara de Diputados, introduciendo el sistema mixto que prevalece hasta nuestros días, con la incorporación inicial de 100 diputados de representación proporcional, en virtud de que con los diputados de partido no se logró obtener una estructura pluripartidista real.

- Los mecanismos ideados para la integración del Colegio Electoral, manteniendo el sistema de autocalificación.

- Algunas funciones del Congreso de la Unión, al disponer que tanto la revisión de la Cuenta Pública como la votación del Presupuesto, serían facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; asimismo, se estableció que sería facultad exclusiva de la Cámara de Senadores el análisis de la política exterior.

- Los requisitos para ser diputado, incluyendo la obligación de ser originario o vecino del estado en que se haga la elección o vecino con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la elección, para los diputados de mayoría o ser originario o vecino de uno de los estados que comprenda la circunscripción en el caso de los candidatos por representación proporcional.

Por otra parte, se dispuso que el Congreso expidiera la ley que regularía su estructura y funcionamiento interno (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), la cual determinaría las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados según su filiación partidista.

Asimismo, se adicionó el artículo 93 de la Constitución para crear las comisiones de investigación con el fin de que el Congreso de la Unión coadyuvara en las tareas de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo, sobre las corpo-

¹⁰⁴ Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 1972.

¹⁰⁵ Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

raciones descentralizadas y empresas de participación estatal, con lo que se abrió la posibilidad de que cualquiera de las dos Cámaras pudiera integrar este tipo de comisiones; sin embargo, se limitó a este tipo de entidades paraestatales, que hoy en día son un número muy reducido. No obstante, esta última adición fue el punto de partida para que el Legislativo pudiera ejercer un control sobre algunas áreas del Ejecutivo.

Los cambios introducidos con esta reforma fueron determinantes en la consolidación del Poder Legislativo, ya que permitieron la participación de las distintas fuerzas políticas de oposición, lo que constituyó un factor para impulsar los importantes cambios que se realizaron en la década pasada.

Más adelante, durante el periodo del Presidente De la Madrid, el 15 de diciembre de 1986, se publica una reforma mediante la cual se:

- Aumenta el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, con lo que se fortalece el pluralismo político al ampliar los espacios de participación de los partidos minoritarios en la integración de la Cámara de Diputados, tanto en números absolutos como en números relativos de curules.
- Establece en el artículo 54 constitucional, que el grupo parlamentario mayoritario no podría alcanzar más de 350 curules, lo que representaba el 70% del total de la Cámara de Diputados. Con esta disposición se trata de evitar la sobre-representación del partido mayoritario y se reduce la distorsión que normalmente produce un sistema de mayoría.

Ya en el sexenio del Presidente Carlos Salinas, se expidió un decreto de reforma constitucional,¹⁰⁶ que contribuyó a fortalecer al Poder Legislativo al buscar hacer de la pluralidad un valor fundamental, aumentando la participación de los partidos minoritarios en ambas cámaras.

El decreto dispuso que:

- El número de diputados asignados a un mismo grupo parlamentario, por ambos principios de elección, fuera de 315 como máximo, con lo que se suprimió la llamada cláusula de gobernabilidad que garantizaba, por mandato de ley, la mayoría absoluta al partido político con mayor número de triunfos en los distritos uninominales. Con esta decisión, se garantizó que toda decisión que implicara una reforma constitucional, contara con el apoyo de legisladores de más de un partido político.

¹⁰⁶Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1993. Este decreto entró en vigor a partir del 15 de marzo de 1995 de acuerdo con lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio del mismo.

- Al partido que hubiera obtenido 60 por ciento de la votación, se le asignara un número proporcional de diputados de representación proporcional, sin exceder el máximo establecido.

- Se aumentará a cuatro el número de senadores por entidad federativa, de los cuales eran electos por el principio de votación mayoritaria relativa, y uno asignaba a la primera minoría. Este último principio, se crea con esta reforma, con lo que se asegura la presencia de diversas fuerzas políticas en el Senado.

- La resolución de la Cámara de Diputados, al erigirse en colegio electoral para calificar la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, será definitiva e inatacable.

- La declaración de validez de la elección de diputados y senadores, así como la asignación de diputados y senadores de representación proporcional y de los de primera minoría en el caso del Senado, serán facultad del Instituto Federal Electoral, con lo cual se suprimió la facultad de las Cámaras para calificar su propia elección.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, el decreto de reforma Constitucional de 1996 modificó la composición de las Cámaras y dispuso nuevas reglas para evitar la sobrerrepresentación en las mismas, de la siguiente forma:

- Se elevó de 1.5 al 2 por ciento el porcentaje de la votación para acceder a la asignación de diputados de representación proporcional.

- Se redujo el límite máximo de diputados que pueden obtener los partidos en la Cámara a 300, con el fin de limitar la sobrerrepresentación del partido mayoritario.

- Se permite la representación proporcional en el Senado de la República.

En este sexenio se crearon las bases para que la pluralidad fuera un principio que rigiera la conformación del Poder Legislativo, al determinar nuevas disposiciones para la integración de las Cámaras; asimismo, con la reforma electoral que es parte de este decreto, se posibilitó que las contiendas electorales fueran más democráticas y se llevaran a cabo en condiciones de equidad. Dicha pluralidad puede observarse en la composición actual del Congreso de la Unión, en la que ningún grupo parlamentario tiene la mayoría absoluta.

En esta administración se dio al Poder Legislativo mucha mayor participación en los nombramientos de funcionarios de los Poderes de la Unión y de los órganos constitucionales autónomos. Es el caso que con la reforma de diciembre de 1994 en materia de nombramientos, se dispuso que:

- La designación del Procurador General de la República por parte del Presidente de la República fuera ratificada por el Senado, o al menos por la Comisión Permanente;
- Para el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República sometiera una terna al Senado, la cual previa presencia de los candidatos; designaría al o los Ministros que correspondieran; y
- De los siete Consejeros de la Judicatura, dos fueran nombrados por el Senado.

Con la reforma de 1996, se dispuso que la Cámara de Diputados fuera la encargada de designar al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales del Consejo General del IFE, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los parlamentarios.

La participación directa de las Cámaras en la conformación de otros órganos del Estado, constituyó un avance considerable en materia de control, que mejoró la posición del Congreso con relación a los otros Poderes y lo fortaleció internamente.

B. Estructura actual

El Congreso mexicano está conformado por una importante cantidad de órganos, su estructura actual es la que se estableció con la Ley Orgánica de 1999, la que incorporó figuras novedosas como la Junta de Coordinación Política y en el caso de la Cámara de Diputados, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, órganos en los que los Grupos Parlamentarios tienen representación y facultades para tomar acuerdos previos con respecto a los asuntos que deberá sancionar el Pleno de la Cámara.

Los Grupos Parlamentarios incorporados desde 1977 a nuestro sistema, juegan un papel determinante en la organización y funcionamiento del Congreso, al igual que en los principales parlamentos del mundo.

Los Grupos Parlamentarios son la base para conformar tanto los órganos de dirección como los funcionales, ya que se integran a partir de sus propuestas, tomando en cuenta el principio de mayoría. Como puede observarse, los Grupos han adquirido una importancia fundamental en la organización de las Cámaras.

En lo que respecta a los órganos de dirección, como ya se ha mencionado, se incorporaron importantes novedades, preservando las estructuras que son indispensables para la dirección de los trabajos parlamentarios como son la Mesa

Directiva y desde luego su Presidente, al cual se le dotó de nuevas e importantes facultades, así como de un periodo más largo, lo que fue fundamental para su fortalecimiento.

En lo que respecta a los órganos funcionales, a diferencia de los grandes avances que se han presentado en el ámbito de los órganos de dirección, su regulación no había sido modificada prácticamente hasta el año 2010, lo que trajo como consecuencia deficiencias en su operación al no contar con los instrumentos reglamentarios para enfrentar los problemas derivados de las tareas que tenían encomendadas. Este es el caso de las Comisiones y los Comités que funcionaban con reglas desfasadas y cuya organización interna no había sido objeto de una reglamentación adecuada a las necesidades de la nueva realidad del Congreso mexicano.

C. Integración

De acuerdo con Francisco Rubio Llorente, la democracia representativa no sólo es democracia, sino que es, probablemente, la única forma posible de la democracia en un Estado extenso y agrega que el Parlamento es un órgano del Estado cuya composición resulta de la elección de los ciudadanos.¹⁰⁷

Por otra parte, es de destacarse que las asambleas parlamentarias se encuentran compuestas por parlamentarios; esto es, por personas que ostentan un mandato que descansa básicamente en el sufragio y del que deriva un estatuto particular a favor del parlamentario en el que ocupa lugar central la prohibición del mandato imperativo.¹⁰⁸ En el anterior comentario, se observa una clara alusión a la teoría de la representación y la prohibición del mandato vinculante, conceptos sin los cuales no sería posible entender la forma en que se integran las asambleas parlamentarias. Sobre la representación Montesquieu señalaba que sería imposible en los grandes estados que el pueblo en cuerpo desempeñara el poder legislativo por lo que debía hacerlo a través de representantes, asimismo Stuart Mill, afirmaba que el tipo ideal de gobierno es el gobierno representativo, y también Hans Kelsen en el siglo XX sostenía que: *Cuanto más grande es la colectividad política, tanto menos capaz se muestra el pueblo, como tal, de desenvolver la actividad creadora de la formación directa de la voluntad política, y tanto más obligado se ve –aunque sólo fuese por razones técnico sociales– a limitarse a crear y controlar el verdadero mecanismo que forma la voluntad política.*¹⁰⁹

¹⁰⁷RUBIO LLORENTE, Francisco, Op. cit., p. 151-152.

¹⁰⁸AGUILAR DE LUQUE, Luis, Op. cit., p. 57.

¹⁰⁹KELSEN, Hans, Esencia y valor de la democracia. Ediciones Coyoacán, México, 2005, p.53.

Como vemos, la teoría de la representación señala que en un Estado con una población numerosa no es posible que todos participen directamente en la formación de la voluntad, por lo que deben hacerlo a través de representantes que les den voz. En el caso del Parlamento que es el órgano más cercano al pueblo, mientras más numerosa sea la representación ésta será más directa, lo que fortalecerá el vínculo entre el legislador y el distrito o circunscripción donde fue electo. El que la representación sea más directa si bien no implica que sea personal, contribuye a que el legislador tenga la posibilidad de acercarse más a sus electores, ya que si bien, como se ha comentado, el mandato que se da a los legisladores no es vinculante; esto no obsta para que escuchen las opiniones de su electorado y grupos de interés que lo conforman con respecto a las decisiones que deba tomar.

En el texto original de la Constitución de 1917 se instauró un sistema para determinar el número de legisladores con base en la población, con este mecanismo la variación del número de legisladores era recurrente!¹⁰ Fue hasta 1977, que se estableció el sistema de elección mixta, con lo que se incorporaron los distritos fijos, inicialmente 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, mismos que en 1986 pasarían a ser 200.

En el caso del Senado de la República desde 1917 y hasta 1993, se elegía a dos senadores por cada Estado y el Distrito Federal; a partir del 3 de septiembre de 1993, se elegía a cuatro senadores por cada Estado y el Distrito Federal de los cuales tres eran electos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno era asignado a la primera minoría; a partir del 22 de agosto de 1996, se dispuso que la Cámara de Senadores se integrara por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los treinta y dos senadores restantes se eligen por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

Resulta evidente que el tema de la integración de las asambleas legislativas reviste gran importancia, puesto que de ella depende, en gran medida, el destino de las políticas que el gobierno pretenda implementar; es decir, si la conformación cameral favorece al partido del Presidente de la República, éste podrá impulsar sus propuestas sin mayor obstáculo; por el contrario, si la conformación le es adversa, tendrá que negociar con las fuerzas de la oposición para llegar a un consenso, con lo que sus propuestas pueden verse considerablemente modifi-

¹⁰El texto original del artículo 52 de la Constitución de 1917 disponía que se elegiría un diputado por cada sesenta mil habitantes, cantidad que fue modificada en 1928 a cien mil habitantes hasta llegar en 1974 a doscientos cincuenta mil habitantes.

cadav u obstruidas. Este escenario, ha sido recurrente con las diversas reformas al sistema electoral, que generaron las condiciones para que las últimas tres legislaturas tuvieran una conformación más plural, con lo cual se hizo posible que las cámaras desarrollaran sus funciones en forma mucho más autónoma, lo que propició que el establecimiento, aplicación y desarrollo de los programas y políticas estatales, tuvieran un matiz más heterogéneo y que las minorías participaran activa y directamente.

Es de destacar que en los regímenes federales, la Cámara baja se elige proporcionalmente a la población de cada Estado miembro, en tanto que la Cámara alta está compuesta por igual número de delegados por cada Estado, sin tener en cuenta la importancia de su población.¹¹¹ Con la reforma política de 1977, se introdujo el actual sistema de elección mixta,¹¹² quedando la Cámara de Diputados integrada por 500 miembros, de los cuales 300 son electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 200 electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en cinco circunscripciones plurinominales.

En lo que respecta al Senado de la República, el artículo 56 prevé que la Cámara de Senadores se integre por 128 miembros, de los cuales 64 son electos por el principio de mayoría relativa, dos por cada Estado y el Distrito Federal; 32 se asignan a la primera minoría y 32 se eligen según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de una lista votada en una sola circunscripción nacional. Es decir, en la integración del Senado se establecen tres tipos de elección: la de mayoría relativa, la de primera minoría y la de representación proporcional. La ley establece que la primera minoría tenga representación, lo que consiste en que los partidos registran dos fórmulas para la elección de mayoría relativa, de las cuales una debe encabezar la lista, por lo que en caso de ocupar el segundo lugar en la votación de mayoría relativa, la fórmula designada para encabezar la lista será la primera minoría. Por otra parte, en lo que respecta a la elección por el sistema de representación proporcional en la votación para senadores, sólo hay una circunscripción, a diferencia de las cinco que corresponden a la elección de los diputados federales. Se ha señalado que el sistema de representación proporcional en el Senado tiene diversos inconvenientes, en virtud de que rompe el esquema de la paridad en la representación porque como consecuencia del mismo algunos estados quedan con tres senadores en tanto que otros pueden superar los cuatro escaños.

La paridad en la representación de los Estados en el Senado, nació y se ha mantenido como un dogma en los Estados Unidos y en los países latinoamericanos que obtuvieron su independencia a partir de las luchas contra la corona española.

¹¹¹Ibidem. p. 190

¹¹²Del texto constitucional se desprende que el sistema mixto consiste en celebrar dos tipos de elección, una de mayoría y otra de representación proporcional.

Sin embargo, se presentan excepciones a este principio de la paridad representativa. En Europa, donde la mayoría de las naciones siguen el régimen central en el que el Senado tiene funciones muy distintas a las del régimen federal destacan, por una parte, Alemania que fue el primer país en apartarse del dogma de la paridad representativa y establecer un sistema en el Senado (Bundesrat) integrado por un número de senadores según el número de habitantes de cada land o Estado. Por otra parte, España es ejemplo de otro modelo, ya que a pesar de ser una monarquía, no es un país de gobierno central, sino más bien federal,¹¹³ por la representación que tienen las distintas autonomías en las que cada región autónoma tiene su propia Cámara de Diputados y en algunas regiones su propia Cámara de Senadores y así en lo nacional, España tiene su Congreso de los Diputados y su Cámara de Senadores la cual funge como Cámara de representación territorial, aunque esta no es paritaria.¹¹⁴

En América Latina, donde más impactó el modelo norteamericano, muchos países se han apartado mediante la adopción de determinadas excepciones como por ejemplo, en Venezuela que hasta 1999, preveía en su Constitución que los ciudadanos que habían desempeñado la Presidencia de la República se les designaran senadores;¹¹⁵ un caso atípico fuera de la paridad representativa; otro caso latinoamericano, es el de los senadores chilenos designados, entre los que se encuentran los ex presidentes de la República, estos últimos con carácter vitalicio, que forman parte junto con los senadores electos el Senado chileno.¹¹⁶

a. Sistema de Mayoría

El principio de mayoría, de origen inglés, consiste en asignar cada una de las curules a repartir entre los candidatos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las circunscripciones o divisiones territoriales electorales en que se divide un país.¹¹⁷ Sartori comenta que un sistema electoral es mayoritario si la votación se hace en distritos de un solo representante: lo que llaman los estadounidenses el sistema del que cruza primero la meta. Los sistemas de mayoría no procuran un parlamento que refleje la distribución de la votación; buscan un vencedor indiscutible.

Características del sistema de mayoría:

1. El triunfador se queda con todo;

¹¹³Artículo 137 de la Constitución española de 1978.

¹¹⁴Artículo 69 de la Constitución española de 1978.

¹¹⁵Artículo 148 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961 vigente hasta 1999.

¹¹⁶Artículo 45 de la Constitución Política de la República de Chile.

¹¹⁷BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, Comentario al artículo 50 constitucional, en *Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo VI, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000. p. 1122.

2. La elección del votante es canalizada y finalmente limitada a una alternativa;
3. Se proponen candidatos individuales.¹¹⁸

Aunque en los sistemas mayoritarios el ganador se queda con todo, la mayoría de que se trate puede ser absoluta (la mitad mas uno, por lo menos el 50.01%, o relativa, esto es, el mayor número de votos).¹¹⁹

b. Sistema de Representación Proporcional

En todos los sistemas proporcionales se transforman los votos en curules, según alguna proporción. Ésta varía desde una correspondencia casi perfecta hasta una muy imperfecta, es decir, muy desproporcionada.¹²⁰ La representación proporcional pura es muy difícil de encontrar en el nivel nacional, a excepción hecha de países geográficamente pequeños como Nicaragua o Israel. La mayor parte de los sistemas que utilizan la representación proporcional lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría (por ejemplo Alemania).¹²¹

Características de la representación proporcional:

1. El resultado electoral refleja la composición del electorado, mismo que posibilita una representación sociológica en la integración del parlamento, para lo cual, el cociente electoral permite la distribución proporcional de las curules.
2. No se obliga a los electores a concentrar su voto y las posibilidades de elegir pueden ser muchas.
3. Se proponen listas electorales de candidatos (generalmente cerradas) de cada partido.

En ambos sistemas puede haber matices. Un ejemplo lo encontramos en el caso de la regulación electoral de México, que incorpora tanto al sistema de mayoría como al de representación proporcional en la elección de diputados y senadores.

¹¹⁸Sartori, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 15.

¹¹⁹Idem.

¹²⁰Ibidem. p. 16

¹²¹BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. Op. cit. p. 1122.

D. El Sistema Bicameral

A partir de los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón,¹²² el principio de la división de poderes se incorporó en todas las constituciones que precedieron a la de 1917; sin embargo, fue hasta 1824 cuando se declara formalmente su adopción en el artículo 9 del Acta Constitutiva de la Federación;¹²³ la cual señala que:

El poder soberano de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación ó persona ni depositarse el legislativo en un individuo.

Actualmente, este principio lo consagra el artículo 49 constitucional que determina que el supremo poder de la Federación se divida en tres poderes, entre ellos el Legislativo, el cual se deposita en un Congreso General, en virtud a lo dispuesto en el artículo 50. Al respecto, Manuel Barquín señala: *en el ámbito estrictamente legislativo, la voluntad legislativa del pueblo mexicano, como colectividad organizada en nación, corresponde ejercitarla a los diputados y senadores como miembros del Congreso;*¹²⁴ es decir, el Poder Legislativo se deposita en dos cámaras que integran el cuerpo legislativo de la nación, cuyo objeto es establecer un control intraorgánico para la expedición de las leyes o decretos, en virtud de que el carácter imperativo y obligatorio de las leyes sólo dimana del Congreso actuando como un todo.

El artículo 50 constitucional establece el sistema bicameral; es decir, divide al Congreso General en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, con el propósito de buscar equilibrio, ponderación y prudencia en las decisiones del Poder Legislativo, mediante la discusión del mismo asunto en distintas asambleas, a fin de que una Cámara revise las decisiones de la otra, reconociéndose un control intraorgánico de revisión; así también, es de considerarse que esta división del Poder Legislativo atempera su fuerza frente a los otros órganos del Estado.

a. Antecedentes

La organización del Congreso de Estados Unidos, fue la que más influencia tuvo en la estructura del Poder Legislativo Mexicano. Aquél, a su vez, tomó el ejemplo del Parlamento británico que se introdujo en las colonias americanas de Inglaterra.¹²⁵ Al respecto, Richard A. Watson, afirma que si bien la herencia de los

¹²²Texto en Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808- 2002*. 23ª edición. Porrúa. México. 2002. p. 23.

¹²³Decretos del Congreso Constituyente Mexicano de 1824. Decreto Número 17. Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824. Original, en Decretos de 1821 a 1824. Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

¹²⁴BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, Op. cit., p. 1018.

¹²⁵BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 2002, p. 626.

británicos –en la que el Parlamento está dividido en dos cámaras (la de los Lores y la de Los Comunes) y el bicameralismo de muchas de las legislaturas coloniales, en las cuales la Cámara alta estaba integrada por los emisarios de la corona y la Cámara baja por personas elegidas por los colonos mismos— influyó en que la Convención Constitucional decidiera dividir al Congreso en dos cámaras; sin embargo, estas tradiciones no fueron determinantes, ya que la legislatura bicameral surgió de la lucha política entre estados grandes y pequeños, y de la batalla legal acerca de si los legisladores nacionales iban a representar a estados soberanos o a individuos.¹²⁶ En efecto, los Estados grandes presentaron desde luego el llamado plan de Virginia por el cual proponían la creación de un poder nacional con sus tres ramas clásicas de las cuales el Poder Legislativo se dividiría en dos cuerpos integrados por representantes de la población y con las mismas facultades para legislar en todo lo que no fuera de la competencia de los Estados.

A su vez los Estados pequeños exhibieron un contraproyecto llamado el plan de New Jersey, donde, nos dice Tena Ramírez, se adoptaban principios establecidos antes en la Confederación como el sistema de Cámara única, con representación paritaria para todos los Estados, y se establecía la coacción armada para imponer el derecho federal. Sin embargo, el Plan de New Jersey contenía un artículo que iba a ser la piedra angular del sistema, al instituir la supremacía del Derecho Federal expedido de acuerdo con la Constitución, la nulidad de las leyes de los Estados que se le opusieran y la competencia de los Tribunales para declarar dicha nulidad.

*Un tercer plano conocido por transacción de Connecticut, recogió del Plan de Virginia la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara de Representantes, a la que incumbiría por otra parte como materia exclusiva la financiera; acogió, en cambio, del Plan de New Jersey el voto igual para los Estados dentro de la otra Cámara, el Senado.*¹²⁷ Así fue como se creó el bicameralismo en el sistema federal, en el que una Cámara representaba directamente al pueblo y la otra las entidades Federativas.

El tema de la ratificación de la Constitución por las asambleas estatales, reviste aspectos de primera importancia. En la Convención de Virginia en 1788, Patrick Henry pidió que se le diera a conocer: ¿qué derecho tenían ellos para decir Nosotros, el pueblo? ¿Quién los autorizó a emplear el lenguaje de nosotros, el pueblo, en lugar de nosotros, los estados? Los convencionistas, dice Bernard Schwartz eran perfectamente conscientes del significado legal de usar el nombre de nosotros el pueblo. Madison declaró que consideraba que la diferencia entre un sistema basado sólo sobre las legislaturas, y otro fundado sobre el pueblo, era la verdadera diferencia entre un tratado y una Constitución. De esto se sigue ca-

¹²⁶WATSON, Richard A, Democracia Americana. Logros y Perspectivas, Editorial Limusa, México 1989, p. 337-340.

¹²⁷TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 34ª edición, Porrúa, México, 2001, p. 106.

tegoricamente, que el documento redactado en 1787 no es un simple pacto entre los estados. Éste no es un gobierno fundado sobre un pacto. Se funda sobre el poder del pueblo, declaró James Wilson en la Convención de Filadelfia¹²⁸

Esta acotación es válida para nuestra historia, porque la Constitución en 1824, se fundó en la voluntad del pueblo mexicano.

En México, el bicameralismo fue previsto por primera vez en el Acta Constitutiva de la Federación¹²⁹ de la cual posteriormente pasaría al texto constitucional de 1824¹³⁰. Años más tarde, la Constitución liberal de 1857 optó por el sistema unicameral, con un total predominio del Legislativo sobre un Ejecutivo disminuido, con facultades débiles y prácticamente carente de veto, pues éste era fácilmente superado por el Congreso unicameral que incluso podía omitir la consulta al Ejecutivo, cuando lo considerara necesario. En realidad la Constitución de 1857 estableció un gobierno con marcada hegemonía del Congreso. Fue hasta 1874, cuando se reinstaura el Senado y con ello el sistema bicameral que actualmente, prevé el texto de la Ley Fundamental.

b. Medio de control intraorgánico

Karl Loewenstein afirma que el control intraorgánico incorporado al aparato legislativo, más importante políticamente y más eficaz funcionalmente, es el sistema bicameral. Sin embargo, apunta que cuando ambas cámaras son elegidas con la misma o parecida base electoral, es de esperar que en ambas cámaras se dé la misma o parecida constelación de partidos; es decir, si las dos cámaras debido al sistema electoral tienen una conformación similar y por tanto mayorías similares -como es el caso del Congreso mexicano-, desaparecerá el efecto de control intraorgánico; pero pese a todo esto, la institución del sistema bicameral, aun con la amplia limitación que han sufrido los poderes y funciones de la Cámara alta, sigue manteniendo su valor como eficaz control intraorgánico frente a la posibilidad de un poder excesivo de la Cámara baja¹³¹. Sobre el mismo tema, Elizur Arteaga comenta que el bicameralismo ha sido una constante en la historia constitucional de México. Con la existencia de dos cámaras se ha buscado ponderación, equilibrio, serenidad, ecuanimidad, dar curso a diversos pareceres emitidos en distintos foros y contextos, todo a costa de restar velocidad al proceso y, cuando menos en teoría, dar lugar a reiteraciones en el momento del debate¹³²

¹²⁸BERNARD SCHWARTZ.- Los poderes del gobierno: comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 1966, p. 23.

¹²⁹El Artículo. 10 del Acta constitutiva de la Federación disponía que: el Poder Legislativo de la Federación, residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado, que compondrán el Congreso General. Decretos del Congreso Constituyente Mexicano de 1824. Decreto Número 17. Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824. Original, en Decretos de 1821 a 1824. Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

¹³⁰Artículo 7 de la Constitución de 4 de octubre de 1824.

¹³¹Cfr. LOEWENSTEIN, Kart, Teoría de la Constitución, Editorial Ariel, Barcelona, 1983, pp. 246-250.

¹³²ARTEAGA NAVA, Elizur, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo I, Editorial Oxford, México, 2001, p. 224.

El Sistema bicameral previsto por nuestra Constitución, tiene como fin que una Cámara revise las resoluciones de la otra, especialmente las que derivan del proceso legislativo. Esto supone un control intraorgánico del Poder Legislativo, control que Manuel Barquín considera el más importante políticamente y el más eficaz. Este control se deriva de la naturaleza propia de la función legislativa, la cual está distribuida entre dos asambleas separadas y respectivamente independientes.¹³³ El control que menciona Manuel Barquín, se da en la formación de leyes, ya que independientemente de cuál Cámara sea la de origen, invariablemente la otra tendrá que revisar el proyecto de ley que haya aprobado la colegisladora, lo cual garantiza que los proyectos serán revisados por dos órganos totalmente independientes uno del otro, con criterios y puntos de vista autónomos.

c. Polémica sobre su conveniencia

La conveniencia o inconveniencia del sistema bicameral, ha sido objeto de un intenso debate desde que éste existe. Al respecto, comenta Maurice Duverger, que, al principio del siglo XX, el debate sobre este punto era muy vivo; sin embargo, en la práctica, ha perdido progresivamente su actualidad porque, salvo en los estados federales, las segundas cámaras están en vías de desaparición, como ya sucedió en Dinamarca en 1953, en Suecia en 1969, y en la mayoría de los estados donde aún existen van perdiendo su influencia, como es el caso de la Cámara de los Lores de la Gran Bretaña.¹³⁴ En torno a este punto, el maestro Tena Ramírez opina que el control que se deriva del sistema bicameral tiene las ventajas siguientes:

1. Favorece el equilibrio de poderes al debilitar al Poder Legislativo, dividiéndolo, pues generalmente tiende a predominar.
2. En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las cámaras, puede la otra intervenir como mediadora. Sin embargo, si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos cámaras hay presunción fundada de que el Congreso es quien tiene la razón.
3. La segunda Cámara es una garantía contra la precipitación legislativa, así como contra el error, el desborde y predominio de las pasiones políticas en el proceso legislativo. Esto se debe a que el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, permite serenar la controversia y madura el juicio.¹³⁵

Asimismo Mariana Llanos señala que la inclusión de una segunda cámara en el diseño constitucional crea, un sistema de corrección de errores, o de control

¹³³BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, Op. cit., p. 1020.

¹³⁴DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ariel, Colección Demos, Barcelona, 1970, p.190.

¹³⁵TENARAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 34ª edición, México, 2001, p. 270.

de calidad, basado principalmente en la evaluación reiterada de la legislación por parte de dos cuerpos legislativos; asimismo al dificultar el proceso de aprobación de nuevas leyes, el bicameralismo otorga garantías de estabilidad en la producción legislativa, es así que agrega que los propósitos descritos han servido para justificar la división del poder legislativo en dos cuerpos deliberativos.¹³⁶

Con respecto a este tema, Jeremy Bentham, desarrolla amplios argumentos en contra de los parlamentos divididos en dos asambleas independientes, y señala que éstas no pueden existir por mucho tiempo sin medir sus fuerzas. Los argumentos de este célebre pensador inglés consisten en que:

1. Sería con frecuencia un medio de dar a la minoría el efecto de mayoría, ya que la unanimidad de una sola Cámara saldría mal contra la pluralidad de un solo voto en la otra asamblea.

2. Esta división es propia para favorecer dos intenciones diferentes, según la calidad de los miembros así distribuidos, con el resultado de oponer los intereses de una clase particular a los de la nación misma.

3. No se presentan las mismas razones con igual fuerza en ambas cámaras; ya que el autor de una proposición, que ha hecho de su materia un profundo estudio, no se hallará presente en la asamblea en que hagan objeciones contra ella.

4. Esta división produce por necesidad inútiles dilaciones. Dos asambleas no pueden ocuparse al mismo tiempo en un mismo negocio.

5. El efecto final de esta división es hacer una distribución de poderes, que da la iniciativa a una de las asambleas, y reduce la otra a una simple negativa.¹³⁷

No obstante, la fuerza de los argumentos en contra también señala razones a favor como: El aborrecimiento de la madurez en la discusión, la restricción del poder de una asamblea única y la separación de la nobleza del Estado llano (actualmente inoperante y en desuso).

Como podemos observar, las dos primeras razones a favor coinciden con lo expuesto por el maestro Tena, no así la separación de la nobleza, que obviamente no aplica para regímenes como el nuestro.

Por otra parte, Duverger llama a los sistemas bicamarales, parlamentos con segundas cámaras, y las divide en segundas cámaras económicas y segundas

¹³⁶LLANOS, Mariana, El bicameralismo en América Latina, Documento de Trabajo No. 5, Institut Für Iberoamerika-Kunde Hamburg, Septiembre de 2002, p. 3.

¹³⁷BETHAM, Jeremy, Tácticas Parlamentarias, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comité de Biblioteca e Informática, México, 1999, p. 113.

cámaras políticas. Estas últimas, a su vez, las divide en aristocráticas, federales y democráticas. Con respecto a las segundas cámaras federales, comenta que éstas son la consecuencia normal de la estructura de un estado federal. En este tipo de parlamentos existen dos cámaras: una representa la unidad del Estado federal y la otra representa el conjunto del pueblo, la totalidad de la nación; la otra, por el contrario, es la representación de cada Estado particular en su individualidad.¹³⁸ En esta clasificación ubicamos a las cámaras de nuestro Congreso.

Como se puede observar, el debate consistente en la conveniencia o no del sistema bicameral no es nuevo, y a pesar de que existen fuertes argumentos contrarios, en los países de régimen federal éste tiende a perpetuarse. Es el caso de México, en el que el sistema bicameral se ha fortalecido; esto se debe, entre otras causas, a las experiencias que se tuvieron en 1857, con un congreso unicameral, el cual, lejos de lograr el desarrollo del país, propició el atraso político y económico; además de que se consideró que el control intraorgánico que se ejerce entre las cámaras, es la mejor forma de garantizar la calidad del trabajo legislativo y atemperar las decisiones de un solo cuerpo legislativo.

4. Órganos del Congreso

Durante el siglo XX, los parlamentos de gran parte del mundo experimentaron una evolución en su estructura interna, acontecimiento que está ligado directamente a los cambios en la naturaleza de sus funciones. Esto constituyó una modificación radical frente a los parlamentos decimonónicos en los que el Pleno era el centro de toda la vida cameral.

Ignacio Torres Muro considera que resulta difícil interpretar la posición de los órganos de gobierno de las cámaras respecto de los demás, debido a lo complicado que resulta definir jurídicamente lo que podría llamarse función de gobierno o dirección al interior de un parlamento,¹³⁹ además de que las cámaras presentan una serie de peculiaridades que dificultan aún más su definición, *la más importante de todas ellas es la imposibilidad de contar dentro de un parlamento con el principio jerárquico, pues las cámaras tienen una estructura organizada sobre la base de un principio igualitario*.¹⁴⁰ No obstante, se puede afirmar que los órganos de gobierno son aquéllos a los que la ley y los reglamentos atribuyen la facultad de dirigir los trabajos del Congreso.

En el caso de México, la Ley Orgánica del Congreso General de 1999, introdujo cambios importantes a la estructura de ambas cámaras. Entre los más importantes se encuentran los que modifican su estructura interna; éstos van desde

¹³⁸DUVERGER, Maurice, Op. cit. p. 190

¹³⁹TORRES MURO, Ignacio, Los Órganos de Gobierno de las Cámaras, Congreso de los Diputados, Monografías II, Madrid, 1987, p. 20.

¹⁴⁰Ibidem. p. 23.

el fortalecimiento de los órganos ya existentes, hasta la creación de nuevos, como los órganos de gobierno en los cuales los grupos parlamentarios pueden impulsar directamente sus propuestas como parte de un partido político, cambios que son el resultado de acontecimientos políticos relativamente recientes.

A. Presidente de la Cámara

Comenta Fernando Santolalla que debido a lo numeroso y complejo de un cuerpo colegiado, como lo es una Asamblea 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.¹⁴¹ Esta autoridad es el Presidente de la Mesa Directiva, 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, 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.¹⁴² En el caso de los presidentes de las Cámaras del Congreso Mexicano, podemos agregar, que éstos 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.

a. Antecedentes

El papel preponderante del Presidente en la marcha del Congreso, se remonta a los primeros antecedentes reglamentarios, lo cual ubicamos en el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz, del 4 de septiembre de 1813,¹⁴³ en el que el Presidente tenía gran importancia como figura representativa de las Cortes; sin embargo, sus funciones eran limitadas y era considerado como cualquier otro diputado.¹⁴⁴ En este ordenamiento están previstos el Presidente y las comisiones como órganos del Congreso, radicando la importancia del Presidente en que sólo tiene facultades de dirección. Cabe destacar que en este ordenamiento, el Presidente no podía ser reelecto en el lapso del mismo periodo de sesiones.

¹⁴¹Ley 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.

¹⁴²SANTOLALLA, Fernando, Op. cit., (Derecho Parlamentario Español), pp. 161-163.

¹⁴³Historia Sumaria del Poder Legislativo en México, Enciclopedia Parlamentaria, Volumen I, Tomo I, Serie I, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p. 523.

¹⁴⁴El Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz en el artículo XXXVII, disponía que al Presidente se le diera tratamiento de excelencia en la correspondencia de oficio; sin embargo, el artículo XXX, señala que el Presidente no tendrá voto decisivo, sino uno singular como cualquier otro diputado.

José María Morelos y Pavón, expidió el Reglamento para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso, el cual establece que *el Presidente debe llevar la voz para arreglar lo pertinente a la política interior del cuerpo, por lo que es conveniente que se turne entre todos los diputados tal dignidad, no pasando de cuatro meses el tiempo que cada uno debe disfrutarla, y eligiéndose por suertes, con excepción de los que la hayan obtenido...*¹⁴⁵ En este ordenamiento, se aprecia la relevancia del cargo que, por esta misma razón, es incompatible con la reelección.

El Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, tomó como modelo el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz, por lo que los textos, y desde luego las facultades del Presidente, son muy semejantes en ambos ordenamientos. En ellos, el Presidente está facultado para dirigir las sesiones, pero está imposibilitado para reelegirse.¹⁴⁶

En el Reglamento para el Gobierno Interior de la Junta Instituyente¹⁴⁷ las facultades del Presidente son semejantes a las de la Junta Provisional Gubernativa; no obstante, se procura en la redacción del artículo 4° concentrarlas todas, en virtud de que se encontraban dispersas en el texto del anterior reglamento. Este ordenamiento preveía que la designación del Presidente fuera por escrutinio, además de que su voto era singular como el de cualquier otro diputado.

El Soberano Congreso Constituyente de 1823, expide un Reglamento Interior¹⁴⁸ en el cual el Presidente se mantiene como el único órgano de dirección en el Congreso, con facultades similares al reglamento anterior y con la prohibición expresa para poder volver a ser Presidente.

El Primer Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824¹⁴⁹ contempla ya la estructura bicameral del Congreso por lo que se habla de dos presidentes, uno para cada Cámara, así como de dos vicepresidentes, los cuales tenían impedimento para reelegirse en todas las sesiones de un año. En este ordenamiento, las facultades de resolución del Presidente se subordinan al voto de la Cámara respectiva, al cual antecedía una discusión en caso de que algún

¹⁴⁵Artículo 28 del Reglamento expedido en Chilpancingo, el 11 de septiembre de 1813 por José María Morelos para la instalación funcionamiento y atribuciones del Congreso en Historia sumaria del Poder Legislativo, p. 543.

¹⁴⁶Historia Sumaria del Poder Legislativo en México. Op. cit., p. 547.

¹⁴⁷Decretos de la Junta Nacional Instituyente, instalada el 2 de noviembre de 1882. Decreto 25. Original, en Decretos de 1821 a 1824. p. 55. Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

¹⁴⁸Artículos 15 a 24 del Reglamento del 25 de abril de 1823, en Historia sumaria del Poder Legislativo. Op. cit., p. 561.

¹⁴⁹Decreto 136 del Congreso Constituyente por el que decreta el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824. De fecha 23 de diciembre de 1824. Legislación Mexicana, colección completa de las disposiciones Legislativas Expedidas desde la independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Tomo I México. Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, pp.749-762.

miembro de la Cámara lo solicitara. En su propuesta de Reglamento del Congreso Interior del 1 de mayo de 1876,¹⁵⁰ los diputados Matías Romero y Jesús Fuentes, describen los inconvenientes de una presidencia mensual, consistentes en: *La elección del Presidente causa una crisis en la Cámara y es motivo de perder un día de sesiones en cada mes; y que la presidencia la asuma un grupo minoritario.*

Por lo anterior, proponen que la duración del Presidente en su cargo sea por todo el periodo de la Cámara. A pesar de los inconvenientes señalados por los legisladores, el proyecto fue desechado y la presidencia siguió ejerciéndose por periodos mensuales hasta 1999. Cabe señalar que esta disposición le restó fuerza política al que debió ser el máximo órgano de gobierno, lo que propiciaría que otros órganos asumieran el control de las cámaras, situación que más adelante comentaremos.

El segundo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, promulgado por el Presidente Porfirio Díaz en 1897, adiciona dos atribuciones al Presidente: *dictar todos los trámites que exija el orden de la discusión de los negocios y declarar, después de tomadas las votaciones, por conducto de uno de los secretarios, aprobadas o desechadas las mociones o proposiciones a que éstas se refieran.*¹⁵¹

En 1925, se adiciona la atribución de *invitar a abandonar el salón, por sí o a excitativa de algún individuo de la Cámara, al miembro de ésta que se presente armado*.¹⁵² Se adiciona también un procedimiento para remplazar al Presidente, en caso de no observar las prescripciones del propio Reglamento, sin olvidar que en el artículo 5° de la convocatoria a elecciones de diputados al Congreso Constituyente, expedida por Venustiano Carranza el 15 de septiembre de 1916, se había estipulado que las sesiones de éste se regirían por el Reglamento Interior del Congreso General, con las modificaciones que el mismo Congreso Constituyente creyera oportuno. Las modificaciones realizadas no afectaron los artículos que correspondían a las atribuciones del Presidente.¹⁵³

En el reglamento de 1934, las disposiciones que regulan el actuar del Presidente no tienen mayor modificación, pero sí le adicionan atribuciones importantes como son:

¹⁵⁰Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Octava Legislatura Constitucional de la Unión. Tomo II. Imprenta de Francisco Díaz de León. México 1876. pp. 477 a 506.

¹⁵¹Artículo 23 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General promulgado el 20 de diciembre de 1897 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.

¹⁵²Decreto promulgado el 25 de septiembre de 1925 que adicionó la fracción XIII al Artículo 23 en Historia Sumaria del Poder Legislativo, p. 626.

¹⁵³Modificaciones al Reglamento Interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realizadas por el Congreso Constituyente en la 4ª sesión ordinaria celebrada el lunes 4 de diciembre de 1916. Diario de los Debates del Constituyente del 1917, pp. 303-305.

1. Firmar, en unión de los Secretarios, los nombramientos o remociones de los empleados que haya acordado la Cámara respectiva, conforme a la fracción II del artículo 77 constitucional;
2. Firmar los nombramientos o remociones que haga la Cámara de Diputados de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda;
3. Declarar que no hay quórum cuando es visible su falta, o hacer que la Secretaría pase lista cuando aquél sea reclamado por algún miembro de la Cámara;
4. Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido cinco días después de aquél en que se les turne un asunto y si no fuere suficiente, la emplazará para día determinado, y si ni así presentare el dictamen, propondrá a la Cámara que se pase a otra comisión; y
5. Obligar a los representantes ausentes a concurrir a las sesiones, por los medios que juzgue más convenientes, en los casos en que se trate de asuntos de interés nacional.

Del breve análisis de los antecedentes reglamentarios de la figura del Presidente del Congreso Mexicano, puede concluirse que este órgano de gobierno ha evolucionado escasamente, pues desde el Reglamento de las Cortes de Cádiz hasta el Reglamento de 1934, mantuvo prácticamente las mismas facultades y obligaciones. Además, se aprecia que es el único órgano rector en las cámaras, ya que si bien prevé a los vicepresidentes, éstos sólo tienen la encomienda de suplir al Presidente, y los secretarios solamente cumplen funciones ajenas a la dirección de la Cámara.

b. Funciones actuales

Con la primera Ley Orgánica del Congreso General, se crea una regulación específica para cada uno de los presidentes de las cámaras y se les denomina *Presidente de la Mesa Directiva*.¹⁵⁴ Esta regulación recoge puntualmente algunas de las atribuciones que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso daba al Presidente y las confiere a los presidentes de las mesas, adicionando las siguientes atribuciones:

1. Solicitar el auxilio de la fuerza pública;
2. Firmar con los Secretarios y, en su caso, el Presidente de la Cámara colegisladora, las leyes, decretos y reglamentos que expida la Cámara o el Congreso;

¹⁵⁴Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1979.

3. Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara;

4. La representación protocolaria de la Cámara ante la colegisladora y las ceremonias a las que concurran los otros poderes de la Federación;

5. Las que se deriven de las disposiciones o acuerdos de la Cámara.

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

La Ley Orgánica de septiembre de 1999, fortaleció la figura del Presidente de la Mesa Directiva dotándolo de atribuciones políticas importantes y ampliando su periodo 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:¹⁵⁵

1. Garantizar el fuero constitucional de los diputados y senadores, velando por la inviolabilidad de los recintos.

2. Citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno; y aplazar la celebración de las mismas.

3. Conceder el uso de la palabra; conducir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente.

4. Disponer lo necesario para que los legisladores se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones.

5. 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.

6. 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.

7. Ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos en que resulte necesario.

¹⁵⁵ Además de las facultades implícitas que prevé el inciso p) del artículo 23 de la Ley Orgánica.

8. Las demás que le atribuyan la Constitución General de la República, la Ley Orgánica del Congreso General y ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.

9. Presidir las sesiones de:

- a. El Congreso General y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. (exclusiva del Presidente de la Cámara de Diputados).
- b. La Cámara.
- c. La Comisión Permanente (en este caso se alternan la presidencia).

10. Convocar a las reuniones de:

- a. La Mesa Directiva de la Cámara.
- b. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (además de cumplir las resoluciones que le correspondan en estos órganos).

11. En la Cámara de Senadores, el Presidente, además de las anteriores, debe asegurarse de que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación.

Es indudable que dentro de las atribuciones del Presidente de la Cámara señaladas por la Ley Orgánica, se encuentra la que jurídicamente debe ser considerada la de mayor categoría. Nos referimos a la facultad que tiene el Presidente para conceder el uso de la palabra; conducir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente. Es decir, en estos casos, el presidente expresa por su voz la voluntad de la Cámara. Cuando el presidente declara el resultado de la votación, lo hace a nombre de la Cámara y a nombre de ella expresa su conclusión: la ley, (o el decreto) a discusión ha sido aprobada. Esta declaración verbal del presidente le da fuerza a la decisión de la Cámara y la hace vigente; sin la declaración del presidente no existe la aprobación de la Cámara.

Atribuciones Disciplinarias:

1. Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello;

2. 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;¹⁵⁶

¹⁵⁶La anterior Ley Orgánica denominaba 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.

Atribuciones Administrativas.

En la Cámara de Diputados:

1. Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario.
2. Firmar junto con el Secretario General los acuerdos de la Mesa Directiva.
3. 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.
4. Acordar con el titular de la Coordinación de Comunicación Social los asuntos que le competen.

En la Cámara de Senadores:

1. 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.
2. Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad.
3. Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara.

Atribuciones Protocolarias:

Conducir las relaciones institucionales con la legisladora y los otros poderes.

Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara.

En la Cámara de Diputados: 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: 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 concurre para: Dirigirla, coordinarla y en caso de empate en las votaciones, resolver mediante su voto de calidad; y 2. La conformación plural de las últimas 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.

Es de destacar que con la creación de los Reglamentos unicamerales se desarrollaron algunas facultades para los Presidentes, es así que en el caso de la Cámara de Diputados su Reglamento prevé las siguientes atribuciones:

1. Autorizar el uso de la tribuna. Art. 6, fracción IV.
2. Velar por la inviolabilidad del Recinto. Art. 25, numeral 2, 3 y 4.
3. Supervisar el buen uso de los espacios, de la Cámara, asignados a los grupos o diputados y diputadas sin partido. Art. 27, numeral 2.
4. Ordenar el cierre de las galerías al público en caso de presentarse desorden valorar su reapertura. Art. 33, numeral 2.
5. Solicitar la presencia de la fuerza pública, en términos de lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley Orgánica. Art. 34, numeral 1 y 2.
6. Citar a sesiones extraordinarias, con cuarenta y ocho horas de antelación y en caso de urgencia, por lo menos con, veinticuatro horas. Art. 37, numeral 3.
7. Explicar el objeto de la convocatoria a sesiones extraordinarias, al inicio de la Sesión de apertura y declarar concluido el periodo extraordinario cuando se hubieran agotado los asuntos enlistados, o veinticuatro horas antes del inicio del periodo de Sesiones ordinarias. Art. 37, numeral 4.
8. Declarar que la Cámara se ha constituido en sesión permanente. Art. 39, numeral 2.

9. Realizar los avisos necesarios para procurar la presencia de los diputados, en la apertura de las sesiones y en las votaciones nominales. Art. 44, numeral 1.

10. Requerir la presencia de los diputados que no asistan a las sesiones. Art. 44, numerales 1 y 2.

11. Ordenar la apertura del Sistema Electrónico por lo menos, noventa minutos antes de la hora de inicio de la Sesión y ordenar su cierre. Art. 45, numeral 2.

12. A falta de quórum en una votación nominal, declarar un receso hasta por 15 minutos y si posteriormente persiste la falta de quórum, deberá levantar la Sesión. Art. 46, numeral 3.

13. Otorgar permisos a los integrantes de la Mesa para ausentarse de una sesión del Pleno, por cumplimiento de encomiendas oficiales. Art. 51, numeral 1 y 2.

14. Ordenar la Publicación del Orden del día en la Gaceta, a más tardar a las 22:00 horas del día anterior de cada Sesión. Art. 60, numeral 1.

15. Devolver el dictamen a la comisión respectiva, en virtud de que éste no cumple las normas que regulan su formulación y presentación, en lo términos del artículo 20, inciso e) de la Ley Orgánica. Art. 63, numeral 5, fracción I.

16. Dar turno a los asuntos presentados en el Pleno. Art. 66, numeral 1.

17. Modificar el turno cuando se haya recibido solicitud de quien esté facultado para hacerlo. Art. 73, numera 1.

18. Informar al Pleno, de la modificación del turno, y ordenar su publicación. Art. 74, numeral 2.

19. Realizar las prevenciones reglamentarias a la comisión o comisiones relacionadas con el vencimiento del plazo para dictaminar. Art. 88.

20. Firmar y sellar los proyectos enviados al Senado. Art. 94.

21. Tramitar las mociones realizadas por los legisladores. Arts. 115 a 122.

22. Presentar controversia constitucional cuando lo considere necesario para la defensa de los intereses de la Cámara. Art. 233, numeral 1, fracción IV y numeral 2.

23. Ejercer la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria. Art. 271, numeral 1.

Es de destacar que el Reglamento de la Cámara de Diputados preveía en el artículo 260 que: *Compete al Presidente, cumplir y hacer cumplir el Reglamento e Interpretarlo*, sin embargo, mediante la reforma del 20 de abril de 2011, se modificó esta disposición y se atribuyó esta facultad a la Mesa Directiva en su conjunto, no obstante en el texto de este mismo artículo se dispone que el Presidente podrá dictar una resolución de carácter general, para atender una situación no prevista en el Reglamento, para lo que se requiere de la opinión favorable de la Mesa Directiva y de la Junta o bien en caso de no contar con éstas con la aprobación de la mayoría simple del Pleno.

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.

En el caso de Senado el artículo 39 de su Reglamento prevé atribuciones expresas para el Presidente de la Cámara, adicionalmente a las previstas en la Ley Orgánica.

B. 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 administrativos¹⁵⁷ 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 Pleno¹⁵⁸ Además es la instancia encargada de elaborar el anteproyecto de estatuto en la parte relativa al servicio de carrera parlamentaria.¹⁵⁹

¹⁵⁷Artículo 66, incisos h) e i) de la Ley Orgánica.

¹⁵⁸Artículo 20, inciso b) de la Ley Orgánica

¹⁵⁹Artículo 20, inciso h) de la Ley Orgánica.

a. Antecedentes

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 la Ley Orgánica del Congreso de 1979, la Mesa Directiva es incorporada por primera vez en el Capítulo II, con funciones muy limitadas, las cuales se ejercen bajo la autoridad de su Presidente:⁶⁰ En los antecedentes reglamentarios del Congreso, la Mesa Directiva no desempeñó un papel relevante, fundamentalmente por dos razones:

Primera. 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.

Segunda. 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 clave para explicar un factor interno que distorsionó el desarrollo pleno del Congreso como un órgano soberano del Estado mexicano. La Gran Comisión fue creada en el Reglamento de 1824 como una comisión permanente (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 y especiales.¹⁶¹

Como puede observarse en el texto del Reglamento de 1824, ésta no surge como órgano de gobierno de la organización interna de la Cámara. Esta calidad la 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:¹⁶² De acuerdo con Alonso Lujambio, *el Constituyente de 1824 no sólo crea un Senado con la representación*

¹⁶⁰Artículo 33 de la Ley Orgánica del Congreso de 1979.

¹⁶¹Artículo 58 del Reglamento de 1824.

¹⁶²Artículo 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de Diciembre de 1824, en *Historia Sumaria del Poder Legislativo*, p. 580.

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.¹⁶³

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 que comenzó a perder el control absoluto de la Cámara de Diputados.¹⁶⁴ 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 desde el Reglamento del Congreso de 1824, los integrantes de ésta –vicepresidentes y secretarios-, sólo habían sido auxiliares en la conducción de las sesiones del Pleno.¹⁶⁵

b. Naturaleza

Analizados los antecedentes de la Mesa Directiva, resulta necesario definir 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.*¹⁶⁶ 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 lo desarrollaremos, 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.

¹⁶³LUJAMBIO, 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. S/f. p. 11.

¹⁶⁴DE LIMA JIMÉNEZ, Dinorah, Organización, Estructura y Funcionamiento de la Cámara de Diputados. El Congreso Mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, 1994, p. 96.

¹⁶⁵Artículos 27, 28, 29, 30, 31 y 32 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824.

¹⁶⁶SANTOLALLA, Fernando. Op. cit. p.167.

Es por esta razón, que se ha considerado que no es necesario que en la Mesa Directiva estén representados todos los grupos parlamentarios, ya que los legisladores que la conforman, no cumplen funciones de representación de su fracción además de que no deben atender a intereses de grupo. No obstante en el caso de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, la Ley Orgánica de 1979 preveía que la Mesa se conformara por cinco vicepresidentes y cuatro secretarios,¹⁶⁷ lo que fue modificado en 1994, con lo cual se dispuso que se integrara con tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios hubiera en la Cámara, manteniendo los cuatro secretarios;¹⁶⁸ posteriormente con la Ley Orgánica de 1999, podía considerarse que se trataba de atemperar la representación partidaria en este órgano, en virtud de que se dispuso que la Mesa Directiva se integrara por tres vicepresidentes y tres secretarios; sin embargo, en el año 2006 se modificó nuevamente esta regla,¹⁶⁹ con lo que se dispuso que hubiera un secretario por cada Grupo Parlamentario a fin de garantizar la representación de éstos en ese órgano.

c. Conformación

Es así que la Mesa Directiva, en la Cámara de Diputados se integra por un Presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario; en este último caso, el Grupo puede optar por no ejercer este derecho, que duran un año en sus funciones con posibilidad de reelegirse.¹⁷⁰ Por su parte, el Senado se integra por un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, que durarán en su encargo un año legislativo con posibilidad de reelegirse.¹⁷¹ 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 General y de Servicios Parlamentarios, figuras novedosas en la estructura de la Cámara, creadas para *otorgar solidez y sistematización a las diversas tareas que ejecuta el personal de la Cámara*.¹⁷² Debe destacarse 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 1876,¹⁷³ para profesionalizar la secretaría de la Cámara 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 fun-

¹⁶⁷Artículo 28 de la Ley Orgánica del Congreso de 1979. Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1979.

¹⁶⁸Artículo 21 de La Ley Orgánica del Congreso reformada mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 1994.

¹⁶⁹Diario Oficial de la Federación del 13 de septiembre de 2006.

¹⁷⁰Artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso.

¹⁷¹Artículo 62 de la Ley Orgánica del Congreso.

¹⁷²Dictamen de la Ley Orgánica del 20 de junio de 1999.

¹⁷³Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Octava Legislatura Constitucional de la Unión. Tomo II. Imprenta de Francisco Díaz de León. México. 1876, pp. 477-506.

cionario, ya que su permanencia en el puesto dependería del fiel cumplimiento de sus deberes. Finalmente la propuesta no prosperó y, en cambio, durante 1897, se crea la figura de los prosecretarios,¹⁷⁴ para coadyuvar en el cumplimiento de las tareas parlamentarias con los secretarios de la Mesa.

Es con la reforma de 1999, que la Mesa Directiva adquiere 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 de las importantes atribuciones que el nuevo ordenamiento le otorga. Por otra parte, al convertirse en un órgano plural, se garantizó en parte la imparcialidad en su actuación.

d. Reglas para su integración

Con respecto a las reglas para la integración de la Mesa Directiva, Ignacio Torres Muro, tomando en cuanto a la naturaleza de la Mesa en cuestión, propone las siguientes alternativas:

1. 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.

2. 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; por lo que plantea dos opciones que consisten en:

- a. Que todos los grupos estén representados proporcionalmente a su importancia en la Cámara, o
- b. 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.¹⁷⁵

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 minoritarios, siempre y cuando el grupo se constituya por un número no inferior de veinte diputados, lo que, 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

¹⁷⁴Artículo 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 Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura.

¹⁷⁵TORRES MURO, Ignacio, Op. cit. pp. 173-174.

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).¹⁷⁶

Las mesas directivas previstas en nuestra Ley Orgánica, ejercen facultades de control político y de dirección de los trabajos legislativos, previos acuerdos tomados en el seno de la Junta de Coordinación Política, 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, en el caso de la primera, y por el voto de las dos terceras partes, para la segunda. No se establece previamente el número de integrantes que de cada partido 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 motivación de estas reglas para su conformación, las encontramos en el dictamen de la Ley Orgánica de junio de 1999, que señala, con respecto a la Cámara de Diputados que: se optó por la mayoría absoluta para la elección de la Mesa Directiva en la Cámara de Diputados, a fin de garantizar que cuando menos dos grupos parlamentarios procuraran formar los acuerdos 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.*¹⁷⁷

e. Atribuciones

Con la Ley Orgánica de 1999, se establecieron atribuciones que corresponde ejercer a los integrantes de la Mesa Directiva como órgano colegiado, entre las que se encuentran:

1. Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones.
2. Cuidar que los documentos que son objeto del conocimiento del Pleno cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación.
3. Formular y cumplir el orden del día de las sesiones.

¹⁷⁶TOSSI, Silvano, Derecho Parlamentario, Cámara de Diputados, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 105-106.

¹⁷⁷Dictamen 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 de la Cámara de Diputados, número 290, 20 de junio de 1999.

4. Designar las comisiones de cortesía.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, además de las atribuciones señaladas:

1. 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.

2. Determina, durante las sesiones, las formas que puedan adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios.

3. Determina las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.

4. 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 y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere en la redacción de dicho instrumento normativo.

5. Asimismo el 21 de abril de 2008,¹⁷⁸ se adicionó la facultad de expedir la convocatoria aprobada por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral.

En su caso, la Mesa Directiva del Senado debe:

1. Asignar los recursos humanos materiales y financieros así como los locales que corresponda a los grupos parlamentarios.

2. Elaborar y proponer al pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la tesorería y el servicio civil de carrera.

3. 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 constituye una de las más importantes aportaciones de esta reforma. Lo que se logró mediante nuevas reglas para garantizar: 1) la pluralidad en su integración. Con lo que se buscó que ésta operara

¹⁷⁸ Diario Oficial de la Federación del 21 de Abril de 2008.

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 permitió que este órgano se fortaleciera políticamente y diera continuidad a sus trabajos.

C. 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.¹⁷⁹ Su integración a los parlamentos acontece 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 participación de los grupos parlamentarios en la preparación y coordinación del ejercicio de las funciones de las Cámaras.¹⁸⁰

El antecedente inmediato de la Junta de Coordinación Política en nuestra legislación, lo ubicamos en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP).¹⁸¹ Ésta surgió en la LV Legislatura, debido a que la estructura de la Gran Comisión,¹⁸² ya no respondía a las necesidades de una Cámara de Diputados de conformación plural. Este órgano se integraba con los coordinadores de los grupos parlamentarios, lo que permitió que por primera vez la oposición -representada en otra novedosa instancia que son los grupos parlamentarios- participara en el gobierno interior de la Cámara y en la toma de decisiones, no obstante que la Gran Comisión conservó muchas de las facultades más importantes en esta materia.

Con la reforma a la Ley Orgánica de 1994, y en virtud de lo dispuesto por el artículo 45, la CRICP asume el papel de órgano de gobierno de la Cámara de Diputados, desplazando a la Gran Comisión, la cual conservaría la importante facultad de nombramiento de los diputados que la conformarían a la primera.¹⁸³ En

¹⁷⁹Ibídem, p. 231.

¹⁸⁰SANTAOLALLA, Fernando. Op Cit. p. 172.

¹⁸¹En una entrevista la Diputada María de los Ángeles Moreno, Líder de la Gran Comisión y Presidenta de la CRICP de la LV Legislatura, comentaba que la CRICP, se crea probablemente como consecuencia directa de las presiones políticas suscitadas en la LIV, a raíz de los problemas electorales de 1988 en GIL VILLEGAS, Francisco (coord.) El Congreso Mexicano. Estructura, organización, funcionamiento y análisis político, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1994, p. 98.

¹⁸²La CRICP es creada por un Acuerdo Parlamentario del 7 de noviembre de 1991 y posteriormente incorporada a la Ley Orgánica con las reforma de julio de 1994.

¹⁸³Artículo 39, numeral IV de la Ley Orgánica de 1994.

1997, debido a que ningún Grupo Parlamentario obtuvo la mayoría absoluta, no fue posible integrar la Gran Comisión en la Cámara de Diputados, razón por la cual, la CRICP hubo de tomar el control total de la Cámara,¹⁸⁴ el cual mantuvo hasta ser sustituida, en 1999, por la Junta de Coordinación Política.

Respecto de la Junta, podemos afirmar que 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 que los grupos parlamentarios, participan en la conformación de las decisiones de gobierno de las cámaras,¹⁸⁵ 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 periodos anuales.

a. Naturaleza

Fernando Santaolalla señala que la Junta de Portavoces —equivalente 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,¹⁸⁶ 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*.¹⁸⁷ 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.¹⁸⁸

¹⁸⁴Acuerdo Parlamentario del 4 de septiembre de 1997.

¹⁸⁵En 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 había sido rebasado por la realidad política y la pluralidad en la conformación del órgano legislativo. Por lo que se propuso que fuera sustituido por un órgano que fuera capaz de hacer frente a la nueva realidad política.

¹⁸⁶SANTOLALLA, Fernando. Op. cit. p. 172.

¹⁸⁷TORRES MURO, Ignacio. Op. cit. p. 225.

¹⁸⁸SANTAOLALLA, Fernando. Op. cit. p. 172.

Algunos autores consideran que es dudoso el carácter de órgano 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.¹⁸⁹ 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.¹⁹⁰ Por otra parte, sus decisiones son colegiadas y en ellas concurren las voluntades de los 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, consideramos 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- el cual tiene atribuidas una gran diversidad de facultades. Una de sus facultades más importantes es 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. Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

La programación de los trabajos legislativos supone una facultad de gran relevancia al interior del Congreso, ya que de ésta depende la inclusión o no de los asuntos que los diversos grupos consideran prioritarios en su agenda legislativa; esta facultad en la Cámara de Diputados de nuestro Congreso es encomendada a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, órgano que no tiene antecedentes en nuestra legislación y que constituyó una de las innovaciones que incorporó la Ley Orgánica de 1999, de acuerdo con el artículo 38 inciso a), de la misma Ley que determina que entre sus facultades están: *Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones; el calendario para su desahogo; la integración básica del orden del día de cada sesión...* en el caso del Senado de la República, en virtud de lo dispuesto por el inciso d) artículo 82 de misma Ley, esto es una facultad de la Mesa Directiva.

¹⁸⁹TORRES MURO, Ignacio. Op. cit. p. 227.

¹⁹⁰Artículos 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 periodo de sesiones, y en el Senado una vez al mes durante los recesos.

El calendario de trabajo es una programación más o menos genérica de los asuntos que deben tramitarse por las cámaras en un cierto período, cubriendo, en todo caso, una pluralidad de sesiones.¹⁹¹ La programación es una protección de los derechos públicos subjetivos, derechos políticos o garantías individuales consignados en las Constituciones modernas, mediante la programación previa de los asuntos a tratar, que da certeza a los diversos grupos representados, por lo que es considerada una función de suma importancia.

a. Aspectos generales

En la Conferencia se encuentran representados los grupos parlamentarios que la integran además del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que incorpora la visión institucional a sus decisiones, ya que es él quien dirige los trabajos conforme lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley Orgánica.

La Conferencia constituye el máximo órgano de dirección de los trabajos legislativos de la Cámara de Diputados y es un espacio para la concertación legislativa, en el cual la formación, la programación o calendarización de los trabajos legislativos y la formación del orden del día básico, son sus más importantes facultades, sin demérito de las facultades administrativas y el impulso a los trabajos legislativos que también tiene encomendadas.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos tiene referente a nivel comparado en la Conferencia de Presidentes de Grupos de la Cámara de Diputados¹⁹² la cual se integra con el Presidente de la Cámara, los Presidentes de Grupo y de cuyas reuniones debe ser informado el Gobierno para que pueda intervenir un representante suyo. Otro referente lo constituye la Conferencia de Presidentes, de la Asamblea Nacional de Francia;¹⁹³ que 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 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 y cuyas 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.¹⁹⁴

¹⁹¹SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., p. 205.

¹⁹²Prevista en los artículos 13, 23 y 24 del Reglamento vigente desde 1971.

¹⁹³Prevista en el artículo 48 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia.

¹⁹⁴Artículo 48, numeral 4 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia.

A nivel comparado la fijación del orden del día y la posible predisposición de calendarios de trabajo más amplios de la asamblea están dentro de la competencia gubernamental o en la de los órganos asamblearios.¹⁹⁵

Existen tres modelos para establecer la programación de los asuntos que deban conocer las asambleas, el inglés, el francés y el norteamericano.

En el modelo inglés, corresponde al gobierno establecer el orden del día en sintonía con lo previsto por el programa gubernamental enunciado al inicio de la legislatura, no existe un órgano específico que cuente con esta facultad.

En Francia, la Constitución en su artículo 48, formalmente establece que la conformación del orden del día corresponde a cada Cámara; sin embargo, reconoce competencia al gobierno para establecer prioridad.

En el modelo norteamericano, son los órganos parlamentarios los que forman el orden del día, lo que resulta paradójico, ya que como lo menciona Torres Muro, es curioso que en un gran ejemplo del parlamento de origen anglosajón, exista un órgano que se dedique a estos temas que es *Rules Committee*.¹⁹⁶

Como puede observarse, nuestra legislación parlamentaria sigue el modelo norteamericano, no obstante que en la Cámara de Diputados se haya tomado como referencia el órgano de programación del modelo francés, ya que como puede observarse en la programación de los trabajos legislativos, el gobierno no tiene injerencia y sólo se limita a presentar las iniciativas sobre los temas que constituyen su agenda legislativa, sin que formalmente pueda asignarles alguna prioridad.

El Ejecutivo sólo se limita a llevar a cabo negociaciones para que sus iniciativas sean incluidas como prioridad en la programación a través de su Grupo Parlamentario el cual, desde luego, cuenta con representación en la Conferencia. De acuerdo con el dictamen presentado por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 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.¹⁹⁷

¹⁹⁵DE VERGOTTINI, Giuseppe, Op. cit., p. 419.

¹⁹⁶TORRES MURO, Ignacio, Op. cit., (Los órganos de Gobierno) p. 240.

¹⁹⁷Dictamen de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de junio de 1999.

b. Funciones

La Conferencia cumple con las siguientes funciones:

1. De programación

Establece: El programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión y las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones.

La programación en el proceso parlamentario es esencial para el desarrollo de los trabajos del Congreso y constituye la función central de la Conferencia. El control del orden del día es de suma importancia en virtud de que las cámaras únicamente pueden tratar los asuntos previamente establecidos en éste. El que se incluya un asunto para una sesión concreta puede tener consecuencias importantes. Lo anterior en virtud de que la inclusión de un asunto no es cuestión de estrategia parlamentaria, ya que acelerar la inclusión de un asunto sin garantizar mayoría por no contar con el tiempo suficiente para las negociaciones, puede derivar en el rechazo de un proyecto importante.

2. Administrativas

- Proponer al Pleno el proyecto de estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la 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:¹⁹⁸ 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, facultad que se sustentó en el hecho de que éstos, 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 esta función.¹⁹⁹

3. De impulso

Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.

¹⁹⁸Artículo 38, inciso d) de la Ley Orgánica.

¹⁹⁹Dictamen de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Algunos Congresos locales han incorporado esta figura de la Conferencia en su organización. Ejemplo de esto son los Congresos de Michoacán y Morelos, así como Veracruz que la denomina Junta de Trabajos Legislativos.

E. Grupos Parlamentarios

Los Grupos Parlamentarios, son órganos que surgen en los parlamentos desde el siglo XIX; sobre sus antecedentes, Manuel Ramírez comenta que su reconocimiento históricamente es anterior al reconocimiento de los partidos políticos y agrega que las agrupaciones de diputados dentro de las Cámaras es inmediatamente un hecho, si no a nivel constitucional, sí en el meramente reglamentario en donde se les reconoce y regula. En Francia es hasta 1910 cuando en los reglamentos de las Cámaras se establece la intervención de los grupos en la designación de los miembros de las comisiones:²⁰⁰ Sobre el particular, comenta Ma. Rosa Ripollés, que en Francia, una resolución del 1 de julio de 1910 reconoció oficialmente a los grupos parlamentarios:²⁰¹ 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*.²⁰²

Para que pueda integrarse un Grupo Parlamentario, se debe cumplir con dos condiciones: la exigencia de un número mínimo de miembros para poder constituirse y la correspondencia con un partido político. El número de miembros varía según los ordenamientos y casi siempre se deja la posibilidad de la constitución de grupos parlamentarios mixtos. El aspecto de mayor interés es la correspondencia entre el grupo y el partido político.²⁰³ La relación entre grupo y partido tiene su más clara expresión en la disciplina de voto, ya que los legisladores miembros tienen un compromiso con el partido que los llevó al Congreso, lo que se traduce en una limitación a su libertad de decisión. Sobre este particular, Antonio Ojeda comenta que en los Parlamentos actuales la voluntad que se impone no es la de los diputados considerados aislada o conjuntamente, sino la de los partidos más concretamente, la de sus órganos de dirección llevada al Parlamento a través de los grupos parlamentarios y la institución de la disciplina de voto;²⁰⁴ fenómeno conocido como partidocracia. La actual concepción de la representación se refiere siguiendo al Kelsen, mucho más a la representación de posiciones colectivas, mediante los partidos y su expresión, los grupos parlamentarios, que a una representación de individuos mediante los diputados aisladamente considerados.²⁰⁵

²⁰⁰RAMÍREZ, Manuel, Grupos Parlamentarios y Sistema de Partidos en I Jornadas de Derecho Parlamentario, Cortes Generales, Madrid, 1985, p. 119-120.

²⁰¹RIPOLLÉS SERRANO, Ma. Rosa, Los Grupos Parlamentarios en el Senado Español, 1979-2000. Análisis desde la perspectiva Institucional. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas, Núm. 10, p. 299.

²⁰²Ibidem, p. 319.

²⁰³Ibidem, p. 121.

²⁰⁴OJEDA, Antonio, Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos en I Jornadas de Derecho Parlamentario, Cortes Generales, Madrid, 1985, p. 43.

²⁰⁵LÓPEZ GUERRA, Luis, Op. cit., p. 37.

Como puede observarse, la estrecha vinculación entre el legislador y su grupo puede convertirse en un inconveniente para la representación popular, problema que enfrentan prácticamente todos los parlamentos a nivel mundial.

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.*²⁰⁶ 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.²⁰⁷ No obstante que como puede observarse, la incorporación de los grupos parlamentarios a las estructuras parlamentarias en el mundo, es relativamente reciente, éstos han asumido un importante papel en la dirección de las cámaras, al grado de desplazar en ocasiones a los legisladores en lo individual. Por lo anterior, resulta 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.

a. Naturaleza

El tema 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 Santao-lalla, quien comenta que éstos son, hoy por hoy, asociaciones o uniones de hecho, sin personalidad propia expresamente reconocida, y de carácter transitorio.²⁰⁸ 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.*²⁰⁹ Agrega que su expresión organizativa al interior de las cámaras está funcionalizada por la aplicación del rumbo político del partido.

²⁰⁶GARCÍA PELAYO, Manuel, *El Estado de Partidos*, Madrid 1986, pp. 93-94 citado por SANZ PÉREZ, Ángel, *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 p. 332.

²⁰⁷Tossi, Silvano, *Op. cit.* p. 121.

²⁰⁸SATAOLALLA, Fernando. *Op. cit.*, p. 142.

²⁰⁹TOSSI, Silvano, *Op. cit.* p. 120.

Gian Franco Ciaurus 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.²¹⁰ Por último, José Luis García Guerrero considera que éstos son órganos del partido y de la Cámara, en virtud de que:

1. 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.

2. Los reglamentos parlamentarios también se ocupan de su regulación jurídica y, salvo que éstos dispongan otra cosa, la materia de los grupos queda sustraída tanto al legislador ordinario como al poder reglamentario de la administración pública.

3. 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 camarl.

4. Los grupos han pasado de designar simplemente a los integrantes de las comisiones a ser los auténticos protagonistas de la actividad parlamentaria.

5. 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.²¹¹

Con la anterior afirmación, coincide María Rosa Repollé, al señalar 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.²¹²

Definir la naturaleza de los grupos no es una tarea sencilla, como se aprecia en 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

²¹⁰CIARRUSO, Gian Franco, citado por GARCÍA GUERRERO, José Luis en Democracia Representativa de Partidos y Grupos Parlamentarios. Monografías 30, Congreso de los Diputados de Madrid, 1996, p. 241.

²¹¹Cfr. GARCÍA GUERRERO, José Luis, Democracia Representativa de Partidos y Grupos Parlamentarios, Monografías 30, Congreso de los Diputados de Madrid, pp. 258-267.

²¹²REPOLLÉ, María Rosa. Op. cit., p. 307.

cual dificulta aún más su definición. En el caso de nuestra legislación, las opiniones de José Luis García y María Rosa Repollé son las que se adecuan con las características de los grupos parlamentarios previstos por la Ley Orgánica, mismos que coinciden con la de Susana Thalía Pedroza de la Llave, quien afirma que, en nuestro país, la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios es la de *órganos auxiliares de los partidos políticos, así como el ser, al mismo tiempo, órganos auxiliares de la Cámara de Diputados*.²¹³ No obstante de 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.

b. Funciones

Las funciones de los grupos son de distinta índole; pero 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 a 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.²¹⁴ Además de lo anterior, los grupos parlamentarios están facultados para:

1. 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.
2. Convocar a las comisiones y solicitar la celebración de sesiones ordinarias en los días no previstos para ello.²¹⁵

En el caso de la Asamblea Nacional de Francia, los grupos tienen 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.²¹⁶ En

²¹³PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo VII. p. 628.

²¹⁴REPOLLÉ, María Rosa, *Op. cit.*, pp. 308-314.

²¹⁵Artículos 40, 42 y 62 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España.

²¹⁶Artículos 23, 25, 32 y 80 del Reglamento la Asamblea Nacional.

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.²¹⁷ 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.

c. Los Grupos Parlamentarios en el Congreso Mexicano

Con la llamada reforma política de 1977, se incorporó en el texto constitucional la figura de los Grupos Parlamentarios,²¹⁸ 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 1979,²¹⁹ 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 éstos 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 que es evidente 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 1994,²²⁰ pasaron a formar parte de la organización interna del Senado, sin haber realizado la reforma constitucional correspondiente.

²¹⁷Artículo 5 y 19 del Reglamento de la Cámara de Diputados Italiana.

²¹⁸Reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977.

²¹⁹Artículos 38 al 45.

²²⁰Artículo 94 de la Ley Orgánica del Congreso de 20 de julio de 1994.

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:

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. En el supuesto de que los legisladores provenientes de un mismo partido no alcancen a conformar un grupo parlamentario, pueden adquirir la calidad de independientes, ya que la Ley prevé la posibilidad de que no pertenezcan a ningún grupo parlamentario;²²¹ 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;²²² lo cual ha complicado el funcionamiento de éstos, ya que en la Ley Orgánica del Congreso la reglamentación de éstos 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 sus partidos; sin embargo, en las normas para el funcionamiento interno del grupo, no están previstas reglas claras para resolver las controversias al interior de éstos, como es la sustitución del coordinador. Existen disposiciones contradictorias en la ley orgánica respecto a la formación de los grupos parlamentarios.

El artículo 14, numeral 4 de la Ley Orgánica establece que para conformar los grupos parlamentarios, los partidos políticos cuyos candidatos hayan obtenido la constancia de mayoría y validez o que hubieren recibido constancia de asignación proporcional, *comunicarán a la Cámara por conducto de su Secretario General, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, la integración de su grupo parlamentario con los siguientes elementos:*

- a) La denominación del Grupo Parlamentario;
- b) El documento en que consten los nombres de los diputados electos que lo forman y
- c) El nombre del Coordinador del Grupo Parlamentario.

²²¹ Artículos 30 y 78 de la Ley Orgánica del Congreso.

²²² Artículo 26.3 inciso b) de la Ley Orgánica del Congreso.

Esto significa claramente que los grupos parlamentarios dependen de los partidos políticos para su formación y existencia. Son los partidos políticos los que a más tardar el 28 de agosto integran y registran a sus grupos parlamentarios en la Secretaría de la Cámara.

Por otra parte, el artículo 26 numeral 3 de la Ley Orgánica establece que: *en la primera sesión ordinaria de la legislatura cada grupo parlamentario de conformidad con lo que dispone esta ley, entregará a la Secretaría General la documentación siguiente:*

a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes;

b) Las normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los estatutos del partido político en el que militen y

c) Nombre del diputado que haya sido designado como coordinador del grupo parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.

Como se ve, existe una clara contradicción entre ambos preceptos:

En el artículo 14, numeral 4, son los partidos políticos los que registran a sus grupos parlamentarios, establecen las normas a que deben sujetarse y nombran a los Coordinadores, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección.

Frente a estas disposiciones, el artículo 26 numeral 3 dispone que son los diputados los que deben hacer constar su decisión de integrar el grupo parlamentario, nombrar al Coordinador y establecer sus normas de acuerdo a su estatuto partidario.

Todo ello, en la primera sesión ordinaria cuya fecha no puede establecerse, pues depende de la elección de la Mesa Directiva que tiene que elegirse por acuerdo de las dos terceras partes de la Asamblea que la elija. (Artículo 17 numeral 2).

Si antes del primero de septiembre no se ha elegido la Mesa Directiva, continuará funcionando la Mesa de Decanos hasta el 5 de septiembre y entrará en funciones la Mesa Directiva hasta que se logre el acuerdo de las dos terceras partes del Pleno.

En consecuencia, no se puede predecir cuándo se instalará la Mesa y cuándo se registren los grupos parlamentarios.

El conflicto radica en: si la integración, registro, normas y nombramiento del Coordinador, corresponden al partido o a los diputados.

Conforme al artículo 14, numeral 4, corresponden al Partido y debe ser a más tardar el 28 de agosto.

Conforme al artículo 26 numeral 3 corresponde a los diputados y será en fecha indefinida.

d. Funciones de los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión

La Ley Orgánica determina que las funciones de los grupos parlamentarios son proporcionar información a sus miembros y otorgarles asesoría, además de preparar los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de los Diputados.²²³ Respecto del Coordinador del Grupo Parlamentario, su función consiste en expresar la voluntad de este último y promover entendimientos con los otros grupos.²²⁴ 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 estos órganos participan en la conformación de distintas decisiones para:

En la Cámara de Diputados:

1. Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas y minutas.
2. Presentar puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado.
3. 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.
4. Opinar en la conformación del presupuesto.
5. Asignar los recursos humanos, materiales y financieros así como los locales que corresponda a los grupos parlamentarios.

²²³ Artículo 28 de la Ley Orgánica del Congreso.

²²⁴ Artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso.

6. Proponer al Pleno:

- La integración de las comisiones.
- La conformación de las mesas directivas de las comisiones.
- La designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países:²²⁵

- La designación del Secretario General de la Cámara a través de la Conferencia para Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos:²²⁶

En el Senado:

1. Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con propuestas, iniciativas o minutas que requieran ser votadas por el Pleno.

2. Presentar propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política en la misma.

3. Proponer al Pleno la integración de las comisiones, así como a los senadores que integren la Comisión Permanente.

4. Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y los puntos del orden del día de las sesiones del Pleno.

5. Proponer a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional.²²⁷

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 último, obedeció fundamentalmente a dos factores: La regulación interna que rigió al Congreso hasta 1999, limitaba sus facultades y la composición que la Cámara de Diputados tuvo hasta 1997, en la que sólo había un grupo hegemónico.

²²⁵Artículo 34 de la Ley Orgánica del Congreso.

²²⁶Artículo 48.2 de la Ley Orgánica del Congreso.

²²⁷Artículo 82 de la Ley Orgánica del Congreso.

Resulta evidente que a partir de la LVII Legislatura, la participación de los grupos parlamentarios en la dirección de las Cámaras, al igual que en la toma de decisiones, ha sido determinante, en virtud que favorecen la construcción de consensos, toda vez que 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- celebrar directamente acuerdos, con lo que las negociaciones se dan en grupos más reducidos con facultades para decidir.

Por otra parte, debe señalarse que el control que los grupos ejercen sobre sus integrantes, en algunos aspectos puede considerarse excesivo, tal es el caso de los acuerdos parlamentarios que disponían que algunos de los derechos de los legisladores se ejercieran por medio de su Grupo Parlamentario o de la Junta de Coordinación Política, lo que limita su actuación, esta previsión fue recogida en el vigente artículo 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Resulta conveniente revisar esta disposición, ya que pudiera constituir una afectación a los derechos de los legisladores.

De lo anteriormente expuesto, se desprende cuál es la problemática que debe resolver el Parlamento en torno a los Grupos Parlamentarios, problemática a la que no escapa nuestro Congreso, el cual se enfrenta al desafío de lograr un equilibrio entre la representación de los intereses nacionales y los distintos grupos parlamentarios.

El vínculo entre el legislador y el partido es indisoluble, además de que la misión de los grupos es organizar las diversas posturas de sus miembros. Lo que no es conveniente es la imposición de intereses, razón por la que se deben buscar mecanismos para que los miembros de un grupo puedan presentar sus divergencias al exterior de su grupo.

F. Comisiones

Las comisiones, son órganos de gran importancia para el funcionamiento de las Cámaras, que no se reduce a la materia de formación de la legislación, ya que mediante las comisiones, las Cámaras ejercen todas sus facultades; es por esta razón, que de la operación eficiente y eficaz de estos órganos funcionales, depende el buen funcionamiento de toda la Cámara. Tomando en cuenta lo anterior, nos abocaremos a su análisis pormenorizado.

Encontrar un significado unívoco de la palabra Comisión Parlamentaria, reviste cierta complejidad debido a que se trata de una figura con competencias distintas, según el sistema parlamentario de que se trate.

Previo a tratar de encontrar el significado de Comisión parlamentaria, es conveniente definir inicialmente el término Comisión. El diccionario de la real Academia de la Lengua Española señala que el término proviene del latín *commissio*, -onis, que se interpreta como acción de cometer; asimismo, proporciona las siguientes definiciones: orden y facultad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o entienda en algún negocio. Encargo que una persona da a otra para que haga alguna cosa y conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender en algún asunto.

Esta descripción nos permite iniciar la construcción de una definición de Comisión parlamentaria, que sería un conjunto de personas -desde luego legisladores- encargada por una corporación -una Cámara- para atender algún asunto. Debe precisarse que este conjunto de personas procede de un órgano colegiado, y a su vez conforman otro órgano colegiado, con funciones delegadas del órgano que los comisiona.

Tomando en cuenta lo anterior, podemos definir inicialmente a las Comisiones como órganos colegiados de las Cámaras, integrados por legisladores, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias de los asuntos que debe resolver la Asamblea. Sin embargo, con las funciones en materia de control y legislativas, que hoy en día tienen encomendadas las Comisiones en diversos Parlamentos europeos -España e Italia-, esta definición inicial se ve afectada, por lo que debemos señalar que estas pequeñas Asambleas, que se forman reproduciendo la proporcionalidad de los grupos parlamentarios en el Pleno, son órganos de decisión en algunos sistemas. Sobre esto, Juan Luis Paniagua Soto señala que: *la doctrina clásica anterior a 1947, concebía a las Comisiones como órganos de la Cámara, instrumentos para facilitar el trabajo legislativo, pero no para sustituirla: la diferencia entre Comisión y Cámara tenía fronteras muy definidas*.²²⁸ Con lo que a partir de la Constitución italiana, el problema de la identidad o diferencia entre las Comisiones y la Cámara cobró un nuevo impulso.

No obstante lo anterior, la definición inicial puede aplicarse a las Comisiones de nuestro sistema, toda vez que se trata de órganos preparatorios de instrucción de las tareas del Pleno.

Siguiendo con el análisis del término Comisión, se observa su condición de órganos de las Cámaras; entendiendo por órganos a aquellos entes que responden a la doble condición de ser centro de competencias e imputar su actividad a las Cámaras. Adicionalmente, podemos señalar que desde luego estos órganos tienen una composición numérica muy inferior a la de la Asamblea en su conjunto;

²²⁸PANIAGUA SOTO, Juan Luis. El sistema de Comisiones en el Parlamento Español Revista de la facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 1986, p. 133.

las Comisiones forman parte de la organización de la Cámara como medios para la resolución, con mayor eficacia, de los asuntos que debe resolver la Asamblea y aumentar su capacidad funcional, aplicando el principio de la división del trabajo.

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. Las Comisiones son elementos naturales de la organización parlamentaria, de naturaleza colegiada y deliberante, y son absolutamente imprescindibles en cualquier Asamblea numerosa, poco conveniente para enfrentarse con problemas de una cierta complicación técnica.

Debe tomarse en cuenta que con respecto a su composición, éstas son órganos colegiados, compuestos por una pluralidad de individuos, que a diferencia de las Comisiones del siglo XIX -que más bien eran comisionados- no pueden integrarse con una sola persona. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que la pluralidad con la que hoy se integran las Cámaras en nuestro país, se traslada a las Comisiones, pluralidad que marcará la esencia de este órgano, la cual encontrará al interior de la Comisión mejores medios para expresarse que en las sesiones del Pleno, y permite no entorpecer las discusiones y resolver un mayor número de asuntos.

Retomando lo antes expuesto, podemos desarrollar una definición de Comisión ajustada a la figura en nuestro país, que sería la siguiente: Órganos colegiados formados por las Cámaras e integrados por legisladores de todos los grupos parlamentarios, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias, de los asuntos que debe resolver la Asamblea, y cuya composición numérica es inferior a la del Pleno, de conformidad con el marco jurídico de las Cámaras, las cuales cumplen con funciones, que por razones de especialidad y división del trabajo, les son delegadas; es decir, para que los actos que estos órganos emitan tengan efectos al exterior, deben ser sancionados por el Pleno, ya que cumplen con funciones que originariamente son de la Cámara.

Debe destacarse que un rasgo fundamental de los Parlamentos modernos, es la predominante operación de las Comisiones. Actualmente las tareas que llevan a cabo las Comisiones requieren de conocimientos en una gran diversidad de materias sumamente complejas, por lo que éstas constituyen el medio para que los legisladores logren un alto grado de especialidad en determinados campos.

De acuerdo con lo señalado por Silvano Tosi, el Parlamento en Asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras que el Parlamento en Comisión es la figura organizativa prevaeciente

en el Estado contemporáneo.²²⁹ Hoy en día, los Parlamentos numerosos son la regla general en las democracias modernas, lo que representa un inconveniente para el funcionamiento interno de las Cámaras, inconveniente que señala Jeremy Bentham al afirmar que, cuanto más numerosa es una Asamblea, tanto menos idónea es para ciertas tareas. Sin embargo, la dimensión de la Asamblea, no es el único factor que dificulta su trabajo, ya que otros como la especialización, cada vez mayor de las materias de su competencia, son los que lo hacen más complicado.

Las Cámaras se han convertido en organizaciones sumamente complejas, integradas por órganos especializados con distintas competencias, 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, 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 lo que fue necesario establecer el principio de división del trabajo, a fin de que la institución operara en forma más eficiente y dinámica. Lluís Aguiló comenta que en la actualidad el Pleno no puede hacer todas las funciones que 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.²³⁰

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 al que se refiera, 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. Al respecto, señala Barthelemy, que ninguna decisión importante de las Asambleas es tomada antes que haya sido examinada por una Comisión.²³¹ Es decir, no puede llevarse el texto de ninguna propuesta al Pleno de la Cámara si no ha sido examinado previamente por una Comisión.

Silvano Tosi señala que las Comisiones parlamentarias deben considerarse, en relación con la formación de leyes, como órganos necesarios indefectibles, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada, debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario de las Cámaras, sujeto a los señalamientos constitucionales, en lo atinente a las modalidades que configuran las atribuciones de las Comisiones en la formación de las leyes, pero libre para disciplinar otras eventuales atribuciones.²³²

²²⁹TOSI, Silvano. Derecho Parlamentario. Instituto de Investigaciones Legislativas- Miguel Ángel Porrúa, Mexico, 1996, p. 139.

²³⁰AGUILÓ I LÚCIA, Lluís. Las Cortes Valencianas. Introducción al Derecho Parlamentario. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas. Tirant lo Blach, Valencia. 2000, p. 62.

²³¹BARTHELEMY, Joseph: "Essai sur le travail Parlementaire et le système des Commissions. Citado por Ahumda Muñoz Ingrid, Las Comisiones parlamentarias en Chile y otros países. Editorial Jurídica de Chile. 1967, p. 8.

²³²TOSI, Silvano, Op. cit., 1996, p. 138.

Las Comisiones parlamentarias deben tener una determinada jurisdicción o competencia sobre ciertas materias, y asimismo, ser integradas por parlamentarios versados en ese aspecto de la legislación.²³³ Con respecto al número de miembros que debe tener una Comisión, Juan Luis Paniagua, señala que predomina el criterio de que las Comisiones sean reducidas.²³⁴

En la mayoría de los parlamentos existe la necesidad de desconcentrar las cargas de trabajo a órganos igualmente colegiados pero más restringidos como son las comisiones, las cuales se forman siguiendo la proporción en que está conformada la cámara, a estos órganos se les confían atribuciones auxiliares respecto de las asambleas.

Las comisiones pueden formarse en los parlamentos bicamerales en forma independiente en cada asamblea o bien constituirse comisiones bicamerales con la participación de miembros de ambas asambleas.

a. Clasificación

De acuerdo con la doctrina, las comisiones se dividen básicamente en dos tipos: ordinarias o permanentes, y temporales.²³⁵ Con respecto a las primeras, se encuentran previstas en la regulación orgánica con ese carácter, éstas son especializadas; es decir, se ocupan de un determinado sector de la actividad estatal, siguiendo en esencial las materias de que se ocupa cada ministerio o secretaría de Estado del Poder Ejecutivo.

Sobre las comisiones permanentes 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.²³⁶ Es así, como se explica que las originalmente comisiones temporales evolucionaron y constituyen el actual sistema de comisiones permanentes.

²³³AHUMADA MUÑOZ, Ingrid. Las Comisiones parlamentarias en Chile y otros países. Editorial Jurídica de Chile. 1967, p. 9.

²³⁴PANIAGUA SOTO, Juan Luis, El sistema de Comisiones en el Parlamento Español Revista de la facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 1986, p. 119.

²³⁵BASTERRA MONTSERRAT, Daniel. Las Comisiones Legislativas con delegación plena. Granada 1997, pp. 11-17. Paniagua Soto., Juan Luis. Op. cit. 128-139. Villacorta Mancebo, Luis. Op Cit., pp. 203-207. Punset Blanco, R. Temas básicos de Derecho Constitucional Tomo II, pp. 152-155.

²³⁶Villacorta Mancebo, Luis. Op Cit., p. 183.

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.²³⁷ En el Congreso Mexicano, la actual Ley Orgánica prevé 44 comisiones ordinarias,²³⁸ en el caso de la Cámara de Diputados, y 30 comisiones en el Senado de la República.²³⁹

Es importante destacar que la regulación de las comisiones permanentes -desde el primer reglamento del Congreso Mexicano- ha sido la que más modificaciones ha sufrido; sin embargo, éstas solo se han limitado a adicionar y suprimir comisiones, lo que podemos observar en el siguiente cuadro que nos ilustra el número de comisiones con que ha contado la Cámara de Diputados:

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 Hacienda
Reforma de 1994	42
Ley Orgánica de septiembre de 1999	27
Reforma de septiembre de 2000	40
Reforma de septiembre de 2003	42
Reforma de enero 23 de 2006	43
Reforma de diciembre 5 de 2006	44

²³⁷SANTAOLALLA, Fernando. Op. cit. p. 179.

²³⁸Artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso, prevé 40 comisiones y el artículo 40 prevé 4 que desarrollan tareas específicas. El texto original del artículo 39 preveía 27 comisiones ordinarias.

²³⁹Artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso.

Fue con la reforma a la Ley Orgánica de 1999, que se precisó el objeto de las comisiones y se les encomendaron tareas específicas. Asimismo, con la expedición de los Reglamentos unicamerales, ahora las comisiones cuentan con su propia reglamentación funcional. Dentro de las comisiones permanentes que actualmente forman parte de nuestro sistema, se encuentran 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. 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 previstas en la Ley que son:

1. La del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, que se encarga de la conducción de las actividades que en el se desarrollan

2. 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.²⁴⁰ 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 Bicameral del Sistema de Bibliotecas...*

Por su parte las comisiones temporales –también llamadas no permanentes o especiales- se crean para un trabajo concreto y se extinguen al concluir el trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la legislatura.²⁴¹ Este tipo de comisiones, aun teniendo carácter estable, no desarrollan funciones encaminadas al estudio y dictamen de leyes.

La rigidez en la especialización de las comisiones permanentes se compensa con la posibilidad prevista en las normas orgánicas de crear comisiones temporales o ad hoc, las cuales se establecen para el estudio específico de un solo tema y se disuelven una vez que los resultados de las deliberaciones de estas comisiones son llevados al Pleno.

En el caso del Congreso Mexicano, es posible nombrar comisiones temporales, que conozcan exclusivamente de la materia correspondiente con su denominación, o que desempeñen un encargo específico.²⁴² Entre éstas se encuen-

²⁴⁰FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Poder Legislativo, UNAM, Porrúa, México, 2003, p. 404.

²⁴¹SANTAOLALLA, Fernando. Op Cit., pp.179-180.

²⁴²GIL VILLEGAS, Francisco.-Coordinador-. El Congreso Mexicano. Estructura, organización, funcionamiento y análisis político. Instituto de Investigaciones Legislativas, LV Legislatura, México, 1994, p. 135.

tran las comisiones especiales²⁴³ y las comisiones de investigación,²⁴⁴ las cuales se extinguen al agotarse el objeto para el que fueron creadas o al final de la legislatura que las creó, razón por la cual, el número de éstas varía en cada legislatura.

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, en el caso de la Cámara de Senadores, esto está regulado por el Título Sexto de las comisiones y los comités, Capítulo Primero, Sección Segunda del Reglamento del Senado.

b. Integración y composición

De acuerdo con Silvano Tosi, los reglamentos de las Cámaras deben estatuir que cada grupo parlamentario designe a sus miembros en las Comisiones permanentes específicas.²⁴⁵ Esta designación debe ser proporcionalmente equivalente a la representación del grupo en el Pleno, con lo que se tendrá la adecuada representación en cada Comisión.

En lo que corresponde a la Cámara de Diputados, de acuerdo con lo previsto por el inciso c) del artículo 34 de la Ley Orgánica, corresponde a la Junta de Coordinación Política -en la cual están representados todos los grupos-, proponer al Pleno la integración de las Comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas. Previsión similar encontramos en el artículo 104 de la misma Ley para el caso del Senado, las reglas de conformación que tiene que observar están previstas en el artículo 43 y 104 de la Ley Orgánica y son:

- Tomar en cuenta la pluralidad representada en la Cámara.
- La conformación de las Comisiones debe ser proporcional a la integración del Pleno.
- Integradas hasta por 30 miembros, (salvo las comisiones de Presupuesto y Hacienda y Crédito Público que pueden integrarse por un número superior de acuerdo con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 43 de la Ley Orgánica). En el caso del Senado pueden estar integradas hasta por 15 miembros.

²⁴³ 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.

²⁴⁴ Artículo 41 de la Ley Orgánica que 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.

²⁴⁵ TOSI, Silvano. Op. cit., p. 138.

Con respecto a la conformación de las mesas directivas, de la Cámara de Diputados éstas se integran por un Presidente y en lo que corresponde a los secretarios, no se especifica su número, -la práctica recurrente de las anteriores Legislatura había sido integrarlas por tres secretarios, uno por cada uno de los tres grupos mayoritarios-, razón por la cual han existido comisiones hasta con 12 secretarios como fue la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la LX Legislatura, misma que en la LXI Legislatura cuenta con 7 secretarios. En el caso del Senado de la República, se establece en el artículo 91 de la Ley Orgánica, que las mesas directivas se integren con un presidente y dos secretarios.

c. Funciones y deberes

En nuestro Congreso, las Comisiones son órganos colegiados menores, con funciones instructoras o preparatorias de las tareas del Pleno, por lo que hablar de sus funciones es hablar de las funciones de las Cámaras, pero sólo en calidad de instructor, a diferencia de algunos Parlamentos europeos donde las Comisiones realizan funciones propias.

No obstante, en el dictamen de reforma al Título II de la Ley Orgánica, relativo a la Cámara de Diputados,²⁴⁶ se señala que las funciones de las Comisiones consisten en elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, para hacer posible 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.
- 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.

²⁴⁶Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Núm. 6 Año II, 22 de junio de 1999, p. 150.

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. Por otra parte, de acuerdo con los artículos 39 y 86, las funciones de las Comisiones son la elaboración de:

- Dictámenes
- Informes
- Opiniones
- Resoluciones

La elaboración de dictámenes y opiniones es considerada la principal actividad de una Comisión ordinaria, por lo que es necesario precisar estos conceptos. Los dictámenes son las resoluciones que acuerdan las Comisiones ordinarias por mayoría relativa, con respecto a una iniciativa o propuesta que se les haya turnado, previo análisis y discusión de la misma. Asimismo, puede solicitársele a la Comisión únicamente una opinión respecto de una iniciativa o propuesta, lo que reducirá su participación en el proceso legislativo, a un análisis en su calidad de órgano especializado en la materia.

Finalmente, de acuerdo con lo previsto por el artículo 45 numeral 6, las Comisiones deben:

- Elaborar su programa anual de trabajo;
- Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;
- Sesionar cuando menos una vez al mes;
- Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;
- Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y
- Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas, con relación a la materia o materias de su competencia.

Con respecto a los procedimientos que deben regir el trabajo al interior de las Comisiones, éstos se encuentran desarrollados en los Reglamentos de cada Cámara,²⁴⁷ además de que es una práctica parlamentaria aplicar la regulación de las sesiones del Pleno a las reuniones de las Comisiones, desde luego sólo en lo que no se oponga a los nuevos ordenamientos funcionales.

²⁴⁷ En lo que respecta a las Comisiones del Senado de la República, el artículo 103 de la Ley Orgánica, señala que el Reglamento establecerá los procedimientos y trámites para el despacho de los trabajos de las Comisiones.

Con los nuevos reglamentos unicamerales se regula la instalación de las comisiones; sus órganos de gobierno; las obligaciones de su presidente y secretarios; las subcomisiones; los grupos de trabajo; se prevén normas para regular las convocatorias a reunión; los tipos de reuniones y las tareas de las comisiones ordinarias; programas anuales de trabajo; informes semestrales; dictámenes; opiniones; análisis del informe de gobierno; control evaluatorio e investigación; también se prevén normas disciplinarias y se norma el proceso de trabajo en comisiones unidas.

d. Facultades plenas

Excepcionalmente, las comisiones son investidas de competencia decisoria pudiendo votar el texto de una ley sin necesidad de investir, nuevamente, a la asamblea.²⁴⁸ En algunos parlamentos las comisiones cuentan con facultades plenas para legislar en algunas materias con lo que el producto de sus deliberaciones pasa de ser un mero dictamen a una resolución vinculante. Esta forma de operación ha sido cuestionada argumentando que el debate se reduce a un pequeño grupo de legisladores que no representa las posiciones de la totalidad de la asamblea; sin embargo, debemos tener en cuenta que las comisiones tienen una composición en lo que a grupos parlamentarios se refiere correspondiente con el Pleno, por lo que las mayorías y minorías son similares y por tanto las decisiones que se tomen en la comisión tendrán la misma votación porcentualmente hablando. Facultar a las comisiones para que tomen decisiones vinculantes, evita que los argumentos planteados en sus deliberaciones se reproduzcan en el Pleno, lo que descarga a éste de los asuntos menores que por su alta especialidad puede resolver sin inconvenientes las comisiones.

En nuestro país no se ha explorado esta posibilidad, lo que sería conveniente para abatir el rezago legislativo y así dejar sólo los asuntos y las materias más relevantes al Pleno.

e. Conferencia de Comisiones

Con el fin de que las Comisiones ordinarias pudieran ilustrar su juicio con respecto a los asuntos que se les encomendaban, además de hacer expedito el despacho de alguna ley u otro asunto importante, en 1897 se incorpora al Reglamento para el Gobierno Interior, la facultad de reunirse en conferencia, la cual posteriormente sería recogida por la primera Ley Orgánica. Con ello se mantuvo la posibilidad de crear Comisiones conjuntas para atender asuntos de interés común, a lo que se le denominó: *reuniones de conferencia*.²⁴⁹

²⁴⁸DE VERGOTTINI, Giuseppe, Derecho constitucional comparado, UNAM, México, 2004, p. 416.

²⁴⁹CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, El sistema de comisiones en Revista Quórum, Núm. 88 Enero-Marzo 2007, Centro de estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, p. 131.

Las reuniones de conferencia funcionan de la siguiente forma: antes de pasar una iniciativa a dictamen, o en algún otro momento del proceso, se reúnen los miembros de las Comisiones involucradas del Senado y de la Cámara de Diputados, con el fin de que al llegar a la Cámara de Diputados (o Senadores) para su dictamen final las iniciativas de ley, ya incluyan las sugerencias o ideas de los miembros del propio Senado (o de la Cámara de Diputados) que a través de la Comisión correspondiente estudia previamente el tema. El artículo 98, numeral 2 de la Ley Orgánica, dispone que las Comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados y del Senado, pueden reunirse en conferencia para expeditar el despacho de los asuntos y ampliar la información que orienta la elaboración de los dictámenes.

Puede considerarse que este tipo de reuniones contravienen las reglas del sistema bicameral, mediante el que se establece que los asuntos sean analizados en forma independiente por cada Cámara en forma sucesiva, con el fin de establecer un control intraorgánico, el cual con la reunión y realización de acuerdos previos entre representantes de las dos asambleas puede verse vulnerado; sin embargo, debe destacarse que estas reuniones contribuyen en forma importante a dinamizar el procesamiento de algunos asuntos, es por lo que tomando en consideración ambos aspectos este mecanismo es usado en forma excepcional. Si bien en términos de economía procesal la Conferencia de Comisiones es conveniente en virtud de que favorece los acuerdos, esto no suplente el trámite ordinario, ya que aunque la iniciativa o dictamen contenga la opinión de la Cámara revisora, aún debe someterse al procedimiento ordinario, por lo que el dictamen aprobado debe ser enviado a la colegisladora.

G. Comisiones de investigación

a. Antecedentes

Estos órganos se incorporaron a nuestra legislación en 1977, con grandes expectativas con respecto a sus resultados, desde entonces se han conformado un número muy reducido de estos órganos, entre los que se encuentran:

- En la LI Legislatura, la Comisión de Investigación sobre Teléfonos de México creada en 1979;
- En la LIV Legislatura la Comisión de Investigación sobre el Banco Nacional Pesquero y Portuario, SNC, creada en 1990;
- En la LVI Legislatura la Comisión de Investigación sobre el funcionamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y sus empresas filiales, creada en 1995 y retomada por la LVII Legislatura en 1997;

- En la LVII Legislatura, la Comisión de Investigación sobre el Impacto Ecológico Actividades de la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria Exportadora de Sal, S.A de C.V; la Comisión de Investigadora del Instituto Mexicano del Seguro Social; la Comisión de Investigación a la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro; la Comisión de Investigación con objeto de analizar el sistema de jubilaciones de Nacional Financiera; la Comisión para investigar el funcionamiento del Instituto de Protección al Ahorro Bancario;

- En la LVIII, la Comisión de Investigación de la Planta Núcleo Eléctrica de Laguna Verde, Veracruz;

- En la LIX Legislatura, la Comisión de Investigación del daño Ecológico y Social Generado por PEMEX; la Comisión de Investigación encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública otorgados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, S.A de C.V., estas dos fueron retomadas por la LX Legislatura; la Comisión de Investigación Encargada de Revisar las Actividades del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial; la Comisión de Investigación Instituto para la Protección al Ahorro Bancario; la Comisión de Investigaciones Políticas Implementadas para la Determinación del Precio del Petróleo;

- En la LX Legislatura se integraron además de las ya mencionadas: la Comisión de Investigación de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en cuanto al Origen, Cobro, Destino e Impacto que tiene en sus Finanzas el Pago del Derecho de Trámite Aduanero; y la Comisión de Investigación para conocer la legalidad de los contratos de PEMEX;

- En la LXI Legislatura no se constituyeron comisiones de investigación;

Las conclusiones que se han presentado sobre las diversas investigaciones en la mayoría de los casos han carecido de relevancia.

b. Definición

Definir la naturaleza de este tipo de órganos no es una tarea sencilla lo que a decir de Cecilia Mora Donato se debe entre otras causas a que la doctrina se encuentra dividida al momento de definir una institución tan controvertida como son las comisiones de investigación.²⁵⁰ No obstante la problemática descrita la autora las define como:

²⁵⁰MORA DONATTO, Cecilia Judith. Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político, Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca e Informática, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, p. 65.

órganos del Parlamento de carácter temporal, instados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del Estado democrático.²⁵¹

Por su parte, Ignacio Torres Muro señala que dos son los rasgos fundamentales de estos órganos, primero en un terreno propiamente jurídico su carácter de órgano parlamentario del cual se desprenden su ámbito de competencia y el sentido de las tareas que asume, segundo el que son órganos políticos de los que no puede esperarse resultados que deben obtenerse de los tribunales; es decir, estos no son tribunales.²⁵² El autor agrega que una característica que las distingue de las comisiones ordinarias es su temporalidad, y que éstas nacen con el objeto de investigar un asunto de interés público y una vez cumplido se disuelven.

Adicionalmente, podemos comentar que las comisiones de investigación son órganos auxiliares del Pleno, cuya función fundamental es preparar un proyecto de resolución de la Cámara y en el proceso de formación de éste genera un debate público sobre el asunto que investiga, el cual supone el interés de la ciudadanía.

Las comisiones de investigación tienen gran relevancia en la estructura del Parlamento ya que constituyen uno de los mecanismos más importantes para ejercer la facultad de control; no obstante, en el Congreso estos órganos carecen de relevancia en virtud de que su materia es limitada, además de que no cuentan con los instrumentos jurídicos necesarios para llevar a cabo adecuadamente las funciones que se le encomiendan.

En lo que respecta a nuestro Congreso, la regulación de este tipo de órganos la encontramos en el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución, la que es precisa con respecto a su ámbito de competencia, pero sumamente ambigua, respecto al alcance de las facultades de investigación que se les asignan. Referente al desarrollo de esta importante facultad, la legislación parlamentaria organizacional señala en el caso de la Cámara de Diputados en el artículo 41 de la Ley Orgánica el término del ejercicio de este tipo de comisiones, señalando que éstas: se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional.-omitiendo que su duración está limitada al periodo de la legislatura que las creó-, en el caso del Senado el artículo 85, numeral 2 inciso de esta Ley, sólo las clasifica y las define como: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional. Asimismo, en

²⁵¹Ibidem, p. 70.

²⁵²TORRES MURO, Ignacio, Las comisiones parlamentarias de investigación, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 18-19.

el caso de la Cámara de Diputados, su Reglamento prevé una regulación mínima en el artículo 204 y en el Caso del Senado, si bien no se prevén específicamente comisiones de investigación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 119 de su Reglamento, esta labor se asigna a las comisiones especiales.

c. funciones

De la revisión de la regulación de estos órganos, se desprende que ésta ya no responde a la realidad que el país enfrenta actualmente, sus facultades son muy limitadas, además de que se aprecia que el ámbito de sus funciones, hoy en día, es muy restringido. Es necesario modificar las normas que las regulan tomando en cuenta que:

1. Es necesario aclarar los alcances de las investigaciones que éstas realizan.
2. Se requiere flexibilidad para su integración, ya que actualmente en el país existe mayor pluralidad política.
3. Se requieren mayores facultades y un más amplio espectro de investigación sobre cualquier tema de interés nacional, lo que resulta fundamental para que el Congreso pueda ejercer un control eficiente sobre los otros órganos del Estado.
4. Los resultados de sus investigaciones deben tener mayor vinculación, por lo que no sólo deben concluir con la detección de irregularidades derivadas de la corrupción, sino también deben emanar de estas observaciones y recomendaciones que puedan coadyuvar a mejorar al órgano investigado.
5. Las conclusiones a que arriben en sus investigaciones, por lo menos deben obligar a la autoridad que corresponda a iniciar los trámites para exigir responsabilidad, en caso de que se detecten anomalías o responsabilidad penal.

H. Comités

Los Comités son órganos que fungen como auxiliares en la Cámara de Diputados, cuyo objetivo central es apoyar su funcionamiento administrativo y no cuentan con facultades de dictamen o investigación. En el caso de la Cámara de Senadores, su Reglamento prevé en el artículo 116, la posibilidad de formar comités temporales para la gestión de tareas específicas relativas al funcionamiento del Senado, que deben ser distintas de las asignadas a las comisiones.

El artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso, 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, que tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación. La actual Ley Orgánica prevé un solo 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 y el Comité de Administración que es un órgano auxiliar de la Junta de Coordinación Política, en el ejercicio de sus funciones administrativas. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley Orgánica, fueron creados los Comités de los Centros de Estudio, mediante distintos acuerdos de la Junta de Coordinación Política, ratificados por el Pleno el 7 de noviembre de 2000; posteriormente, a través de distintos acuerdos de la Junta de Coordinación Política, se constituyeron nuevamente los Comités de los Centros de Estudio, además del Comité de Comunicación Social;²⁵³ los cuales se siguieron constituyendo en las sucesivas Legislaturas y que actualmente en virtud de lo dispuesto por el artículo 206 del Reglamento de la Cámara de Diputados, han adquirido el rango de permanentes.

5. Órganos de apoyo al trabajo legislativo

A. Servicio de Carrera

El Servicio de Carrera tiene como antecedentes algunos cuerpos burocráticos que se crearon al interior de las Cámaras como son los servicios de biblioteca o los primeros sistemas de investigación; sin embargo, el más representativo lo constituye la inclusión de los Cuerpos Técnicos de Apoyo del Congreso, mediante la reforma de 1994 a la Ley Orgánica prevista en el artículo 29, inciso m), relativa a la Secretaría (de la Cámara de Diputados), que prevé la existencia de un cuerpo técnico profesional de apoyo. Con esta reforma se presentó por primera vez una separación, al menos formal, entre las labores administrativas que venía haciendo la Oficialía Mayor y las de carácter técnico, asignadas a un órgano especializado, el cual nunca se integró.²⁵⁴

Posteriormente el Servicio de Carrera fue introducido a nuestro Congreso mediante la Ley Orgánica de 1999 en los artículos 56 y 57 con respecto a la Cámara de Diputados y 114 y 115 con respecto al Senado de la República, estableciendo una nueva organización de las áreas técnicas de apoyo de las Cámaras, dividiéndolas en atención de las funciones legislativas y la atención de las necesidades

²⁵³Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1459, 19 de marzo de 2004. En la LX el acuerdo que crea el Comité del CEDIP fue aprobado, el 18 de diciembre de 2006 y publicado el 15 de enero de 2007. En la LXI Legislatura se constituyó nuevamente el Comité del CEDIP mediante el Acuerdo publicado en la Gaceta número, 2909-X del 15 de diciembre de 2009.

²⁵⁴GARITA, Arturo, Los Servicios de Apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso Mexicano (1988-2000), Universidad Iberoamericana- Senado de la República, México, 2005, p. 103.

administrativas y financieras, teniendo como cabeza a las Secretarías Generales. Como puede observarse, la nueva estructura de apoyo prevé las dos ramas de servicios técnicos utilizadas en los parlamentos de la mayor parte del mundo, salvo en casos excepcionales como por ejemplo el Bundestag alemán o la Asamblea de la República de Portugal en la que la división se articula sobre tres grandes áreas administrativas²⁵⁵

Esta división no es arbitraria, sino que permite dividir la organización de los apoyos que tienen que ver con la atención de las funciones esenciales de la Cámara, como son desde luego la función legislativa que prevé el artículo 47 de la Ley Orgánica, así como el resto de las funciones parlamentarias como son la de control, jurisdiccional y administración, que son atendidas por las áreas de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y los apoyos relacionados con las necesidades administrativas y financieras atendidas por las áreas de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

Estas normas fueron desarrolladas en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, así como en el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores. Ambos estatutos pretenden establecer un mínimo de principios a ser observados por los funcionarios, de entre los cuales la legalidad, la objetividad y la imparcialidad son denominador común, asimismo enfatizan la necesidad de hacer funcionar mejor sus respectivas Cámaras por medio de su actividad.²⁵⁶

Como puede observarse con la creación del Servicio de Carrera en el Congreso se pretende eficientar las labores de los funcionarios que apoyan la labor de los legisladores, optimizando recursos y aprovechando el talento y la experiencia de los funcionarios de las Cámaras mediante procesos claros de acceso al servicio, mecanismos de capacitación y evaluación y una bien organizada estructura, una precisa definición de cargas de trabajo y un régimen de disciplina perfectamente claro. A pesar de haberse iniciado el proceso para la implementación de las nuevas disposiciones en la Cámara de Diputados durante el año 2000, a la fecha el Servicio de Carrera formalmente no ha sido puesto en marcha; en el caso del Senado, éste ha comenzado a funcionar desde la LIX Legislatura. No obstante en el Reglamento de la Cámara de Diputados existen disposiciones transitorias cuyo objeto es retomar el Servicio de Carrera²⁵⁷ asimismo es de destacar que se han incluido nuevas disposiciones relacionadas con el Servicio de Carrera en el Título Sexto, de las Comisiones y los Comités, Capítulo Décimo artículos 157 al 159 del Reglamento del Senado y en el caso de la Cámara de Diputados en el Capítulo V del Título Octavo se prevén normas relativas al Servicio de Carrera.

²⁵⁵BLANCO HERRANZ, Francisco Javier, Op. cit., p. 173.

²⁵⁶GARITA, Arturo, Op. cit., p 172.

²⁵⁷El artículo Quinto transitorio del Decreto que expide el Reglamento de la Cámara de Diputados señala que: *La Cámara, a través de la Conferencia y dentro de los cuatro meses siguientes a la vigencia del presente Decreto, deberá disponer las acciones y medidas necesarias para regularizar y concluir el proceso de instrumentación del Servicio de Carrera de la Cámara, en su vertiente parlamentaria.*

B. Investigación Parlamentaria

La investigación parlamentaria en el Congreso, es una actividad relativamente novedosa, no así los servicios y órganos de información, que existen desde hace más de setenta años, y los servicios informáticos que se incorporaron a los primeros desde 1976. Sin embargo, tanto la biblioteca como el resto de los órganos de información del Congreso, han tenido su mayor desarrollo en las últimas Legislaturas.²⁵⁸

En la Cámara de Diputados formalmente no se ha puesto en marcha el Servicio de Carrera, sin embargo, sí se han constituido los Centros de Estudios previstos por la Ley Orgánica, los que podemos considerar una parte vigente del Servicio de Carrera.

Los Centros de Estudio tienen antecedente en el Instituto de Investigaciones Legislativas creado durante la LI Legislatura como órgano de apoyo al trabajo de los diputados, el cual comenzó sus labores en diciembre de 1981.²⁵⁹ La función del Instituto consistía en auspiciar y patrocinar estudios históricos, jurídicos y de análisis institucionales sobre la vida parlamentaria en general y la nacional en particular.

En la LVII Legislatura, el Instituto fue sustituido formalmente por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP),²⁶⁰ en virtud de la reforma a la Ley Orgánica de 1999, que también dio lugar a la creación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y dispuso que la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, creada por un Acuerdo Parlamentario de abril de 1998,²⁶¹ pasara a constituir el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas todos en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios.²⁶² Posteriormente, en la LVIII Legislatura, mediante distintos Acuerdos Parlamentarios, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la creación de tres Comités que funcionarían como órganos de gobierno respectivamente, de los tres centros de estudio.²⁶³ Más adelante en 2004 se creó el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria y en 2005 el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.

²⁵⁸ CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, La Investigación Parlamentaria y los Servicios de Información del Congreso de la Unión en el Nuevo Orden Político, en GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, Congreso REDIPAL, Virtual I (enero- agosto 2008), Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas, Cámara de Diputados, CEDIA, México, pp.121-132.

²⁵⁹ La propuesta con Punto de Acuerdo para crear el Instituto de Investigaciones Legislativas fue presentada, votada y aprobada en la misma sesión. Diario de los Debates del 26 de diciembre de 1981.

²⁶⁰ El artículo tercero numeral IV inciso a) transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispuso que los asuntos pendientes del Instituto pasaran al Centro de Estudio de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

²⁶¹ Acuerdo firmado el 2 de abril y publicado el 15 del mismo mes en Diario Oficial de la Federación.

²⁶² Artículo 49, inciso f), número 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁶³ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 626, 8 de noviembre de 2000.

Con la conformación de los Centros de Estudio, se ha dado un importante paso para atender el problema descrito por Héctor Díaz Santana, que señala que *los servicios de información y asesoría del órgano legislativo mexicano requieren de una urgente transformación, ya que son obsoletos para las necesidades actuales*.²⁶⁴ No obstante, es necesario continuar con su fortalecimiento y con el de los órganos encargados del acopio y procesamiento de información, además de mejorar la coordinación entre órganos prevista en el Estatuto de la Cámara de Diputados,²⁶⁵ ya que los trabajos de los Centros dependen en gran parte de la calidad de información con la que cuenten, por lo que si los órganos encargados de proveer información, como la biblioteca y el archivo de la Cámara, no son fortalecidos, el desempeño de los centros de estudio se verá limitado.

En lo que respecta a la Cámara de de Senadores, ésta cuenta con el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Republica Belisario Domínguez, (IILSENBD), que es un órgano especializado, dependiente de la Mesa Directiva, encargado del desarrollo de balances, estudios y análisis sobre las prioridades de la Agenda Legislativa del Senado con el fin de fundamentar la toma de decisiones relacionadas con las facultades y competencias de esa Cámara.²⁶⁶

El IILSENBD fue creado a propuesta de la Gran Comisión, el 7 de diciembre de 1995, mediante un Punto de Acuerdo del Pleno de la Cámara, por el que se transforma el Centro de Informática Legislativa del Senado de la República (CILSEN)²⁶⁷ en el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Republica (IILSEN).²⁶⁸ Posteriormente el 5 de diciembre de 2007, se expidió el Reglamento del IILSENBD, el cual abrogó el Reglamento Interior del IILSEN, de fecha 28 de diciembre del 2000, entre las modificaciones que se insertaron con el nuevo ordenamiento, destaca el haber relacionado el nombre del IILSEN con el del Senador Belisario Domínguez. Asimismo con el nuevo Reglamento se insertaron dos grandes cambios consistentes en centrar las funciones de investigación del IILSENBD en las prioridades de la Agenda Legislativa del Senado y el fortalecimiento de las facultades de investigación de las direcciones generales.²⁶⁹

Adicionalmente en el Senado la Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias fue transformada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, el cual deberá realizar estudios e investigacio-

²⁶⁴DÍAZ SANTANA, Héctor, Los Servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano; una reforma pendiente, en La Cámara de Diputados en México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2000, p.179.

²⁶⁵El artículo 34 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera, prevé la articulación funcional entre los servicios de biblioteca, Comisiones y Comités y del Archivo.

²⁶⁶Artículo 3 del Reglamento del IILSENBD

²⁶⁷El CILSEN fue creado, en diciembre de 1985 por el Pleno de la Cámara de Senadores como un órgano de asesoría y apoyo técnico. Diario de los Debates del Senado de la Republica, número 39, 26 de diciembre de 1985.

²⁶⁸Diario de los Debates del Senado de la Republica, número 27, 7 de diciembre de 1995.

²⁶⁹Diario de los Debates del Senado de la Republica, número 31, 5 de diciembre de 2007.

nes y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México y prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades del Senado en materia de política exterior.²⁷⁰

Como puede apreciarse los órganos de investigación de las Cámaras en los últimos años han adquirido gran importancia, debido a que los servicios deben prestar tienen cada vez mayor demanda y la información que se solicitaba es cada vez más compleja, lo que derivó en que estos órganos fueran objeto de importantes modificaciones.

IV. FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

El funcionamiento del Congreso o Parlamento es uno de los dos temas fundamentales del Derecho Parlamentario, en el cual la autonomía reglamentaria tiene un papel determinante, razón por la que la transformación de este concepto ha marcado la pauta en la evolución de las normas de funcionamiento.

Las normas que regulan el funcionamiento de nuestro Congreso, de 1934 al año 2010, se caracterizaron por una escasa evolución. No obstante, con la expedición de los Reglamentos unicamerales, los procesos que se llevan a cabo en las Cámaras han sufrido una transformación radical lo que contribuirá en forma determinante con la eficacia de las labores parlamentarias y por tanto con el fortalecimiento del Congreso ante los ciudadanos.

1. Principios generales

Los principios generales que rigen el funcionamiento del Poder Legislativo giran en torno al denominado principio democrático, el cual rige tanto la organización como el funcionamiento de las Cámaras, a decir de Paloma Biglino la conexión entre Parlamento y principio democrático se fue perfeccionado durante la primera etapa de la Revolución Francesa, periodo en que se consolidó *definitivamente el principio de que sólo los representantes de la sociedad pueden vincular, a través de sus normas, a la sociedad entera*.²⁷¹ Esta conexión se ha tornado tan estrecha que en la actualidad el Parlamento se ha erigido como elemento esencial de un Estado democrático, sin embargo es de destacar que no basta la existencia de un cuerpo colegiado para considerar a un régimen democrático, ya que el requisito esencial es el respeto al principio democrático en todos los actos del Poder Legislativo.

²⁷⁰Artículos 56 y Tercero transitorio del Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República.

²⁷¹BIGLINO CAMPOS, Paloma, Parlamento, Principio Democrático y Justicia Constitucional, Revista de Derecho de Valdivia, agosto de 2001, vol.12, núm.1, p.180.

Puede considerar que el Parlamento es el órgano donde el principio democrático alcanza su máxima expresión por dos razones, la primera consistente en que las cámaras representan a todo el pueblo en su conjunto y la segunda que, aunque se construyan las decisiones conforme a la regla de la mayoría, se articulan cauces de participación para las minorías;²⁷² asimismo se deben observar otros principios funcionales que coadyuven con formación de decisiones democráticas, ya que si bien de la conformación plural de una Cámara, se deriva un aval democrático, que pudiera consentir su actuación plenamente autónoma, actualmente esto no es así, ya que si bien la autonomía constituye un principio funcional del Poder Legislativo, ésta ya no es absoluta como se ha comentado.

Entre los principios generales que rigen el funcionamiento del Congreso, encontramos además del de autonomía, que fue analizado en el Capítulo II de este trabajo; los de oralidad, publicidad, predominio de la actividad colegiada, predominio de las mayorías y finalmente el de respeto de las minorías;²⁷³ mismos que a continuación desarrollaremos.

1) La oralidad

Ésta constituye un aspecto de suma importancia en el funcionamiento del Congreso, ya que sus tareas esenciales deben desarrollarse en forma oral. No obstante, es necesario contar con documentos escritos en los que se plasmen los detalles de los actos que se celebran y que permitan preservarlos. Este principio es esencial para las asambleas, ya que éstas surgen como órganos en los que se confrontan ideas y la forma más democrática de hacerlo es la oral. El principio de oralidad es recogido por nuestra legislación parlamentaria, que dicta normas básicas para que el debate se lleve a cabo en forma ordenada.

2) El principio de publicidad

Éste es determinante en el funcionamiento del Parlamento, en virtud de que las asambleas son sitios de diálogo y de debate en lo que se busca la verdad, verdad que para el pensamiento liberal es una y se encuentra en la naturaleza de las cosas, por lo que basta propiciar las condiciones que faciliten la libre discusión de los asuntos para que ésta surja. Por eso, el derecho a la libre expresión de las ideas, que los primeros revolucionarios consideraron el más preciado tesoro del hombre y el principio de publicidad, forman parte sustancial del ideario liberal.²⁷⁴ Actualmente, a la aplicación de este principio no se sustrae ningún órgano pú-

²⁷²Ibidem, p. 181.

²⁷³Cfr. ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Op. cit., pp. 157-160.

²⁷⁴TERRÓN MOTERO, Javier, Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo, en Pau i Vall, Francesc (comp), Temas y problemas del Parlamento contemporáneo, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

blico, debido a que se encuentra plasmado en la Constitución, en su artículo 6°, que impone al Estado la obligación de informar, que es reglamentada en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que es reglamentada en el caso de la Cámara de Diputados por el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados. De acuerdo con Guisepppe De Vergotinni, el trabajo parlamentario se desarrolla siguiendo el principio de publicidad, de tal forma que puedan difundirse las diversas relaciones de los debates, nivel de difusión que es menos amplio en el ámbito de las comisiones:²⁷⁵ En lo que respecta a la publicidad de los trabajos de las comisiones, sobre esto actualmente existe gran polémica,²⁷⁶ la cual se inclina por imprimir la máxima apertura a las sesiones de estos órganos colegiados.

La publicidad asegura la posibilidad de conocer el contenido exacto de la actividad parlamentaria. La publicidad es garantizada por las normas parlamentarias, a través de instrumentos como las gacetas, los diarios de debates, la publicación de las actas, así como el acceso de los medios de comunicación y el público en general a las sesiones del Pleno y a las reuniones de algunos órganos de las Cámaras. No obstante, a decir de Francesc Pau i Vall, los medios de publicidad del Parlamento, se han desvelado como marcadamente insuficientes para que los ciudadanos tengan una información cabal de la actividad parlamentaria; sobre esto, señala que las normas parlamentarias, privilegian la publicidad pasiva, constituida precisamente por los medios de que dispone el Parlamento para dar a conocer su actividad, -la cual presenta serías limitaciones para cumplir con su cometido, ya que debe existir interés del receptor por conocerla, lo que derivará en la actividad de éste para obtenerla- dejando de lado la publicidad activa o *publicación*, que es aquella actividad tendiente a dar a conocer los trabajos del Parlamento, sin que el receptor realice mayor actividad para ello. La publicación prácticamente está en poder de los medios de comunicación, lo que resulta inconveniente, debido a que no es neutra, en virtud de que los trasmisores seleccionan la parte que consideran significativa y añaden a la información su propia valoración, la cual puede coincidir o no con quien genera la información:²⁷⁷ Como vemos, si bien todos los principios que rigen a la actividad del Parlamento requieren adecuarse, en materia de publicidad es necesario una adecuación urgente, que permita que los trabajos de las Cámaras sean difundidos por ellas mismas y no necesariamente a través de los medios de comunicación, a los que en muchas ocasiones se traslada el debate de los asuntos públicos, suplantando al Parlamento en una de sus principales funciones, el control.

²⁷⁵DE VERGOTTINI, Guisepppe, Derecho constitucional comparado, UNAM, México, 2004, p. 420.

²⁷⁶Sobre el particular consultar a WILLSON, Woodrow, El Gobierno Congresional, Régimen Político de los Estados Unidos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. 2002, p. 48. JEFFERSON, Tomás. 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, SANTAOLALLA, Fernando. Op. cit., p. 184, TOSI, Silvano, Op. cit. p. 143.

²⁷⁷PAU I VALL, Francesc, "Una reflexión sobre el estado del Parlamento y su potenciación" en Pau i Vall, Francesc (comp), Temas y problemas del Parlamento contemporáneo, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, pp. 229-230.

3) El predominio de la acción colegiada

Es evidente el ejercicio de las funciones del Parlamento. Sobre este principio comenta Antonio Alonso que la labor de conjunto de las Cámaras expresada a través de los grupos parlamentarios, diluye la actuación individual de cada parlamentario. La colegiación de las decisiones, está estrechamente vinculada al principio de mayoría, el cual rige el funcionamiento de las cámaras. El principio de colegiación lo vemos aplicado en prácticamente todos los órganos de las Cámaras, ya sean funcionales, de dirección o de administración en donde los órganos unipersonales son la excepción. Estos pequeños colegios conservan en su composición la misma proporción que el Pleno, lo que varía son los mecanismos para la toma de decisión, no obstante que éstos siempre tienen como referente, la preservación de la voluntad de la mayoría.

4) El principio de mayoría

Con respecto a este principio Francesc Pau i Vall comenta que el *Parlamento es un órgano colegiado que adopta sus acuerdos por mayoría de votos, entendiéndose que la voluntad del Parlamento es la voluntad de la mayoría parlamentaria*.²⁷⁸ En este cometario se aprecia la existencia de la ficción de la representación de la minoría por la mayoría, y de que la voluntad de la mayoría es la voluntad colectiva señalada por Hans Kelsen,²⁷⁹ ficción que está muy alejada de la realidad. No obstante, de acuerdo con Rosa María Fernández, este principio puede erigirse como una fórmula para resolver aquellas situaciones en las que es necesario obtener una voluntad jurídica única a partir de una división real de voluntades.²⁸⁰

Es posible ubicar su antecedente en el pensamiento de Jeremy Bentham, quien en su obra *Introducción a los principios de moral y legislación*, publicada en 1780 propone como objetivo de la actividad política la consecución de *la mayor felicidad para el mayor número de personas*, pensamiento base del utilitarismo que serviría para legitimar acciones excesivamente injustas de la mayoría en contra de las minorías. No obstante, este principio ha ido evolucionado para hacerlo concordante con los derechos de las minorías; es así que en su análisis resulta de suma importancia retomar lo señalado por Kelsen, quien considera a este principio muy adecuado para evitar la hegemonía de una clase, siendo característico que en la práctica resulte conciliable con los derechos de las minorías.²⁸¹ En esta etapa es clara la influencia de las minorías en la construcción de acuerdos, ya que comienzan a disponerse los mecanismos para garantizar que las minorías sean escuchadas a fin

²⁷⁸Ibidem. p. 205.

²⁷⁹KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*. Ediciones Coyoacán, México, 2005, p. 87.

²⁸⁰FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa Ma. *El voto Parlamentario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003. p. 14.

²⁸¹Ibidem, p. 83.

de influir en las decisiones. Actualmente voces como la de Luigi Ferrajoli señalan que existen dos clases de normas con respecto a la producción jurídica, las formales que condicionan la vigencia, y las sustanciales que condicionan la validez; las primeras, disciplinan la forma de las decisiones asegurando la expresión de la voluntad de la mayorías, mientras que las segundas, regulan la sustancia o el significado de las mismas decisiones, vinculándolas, so pena de invalidez, al respeto de los derechos fundamentales y de los demás principios axiológicos establecidos en ella, derechos que de acuerdo con este autor no pueden ser violados o modificados por ninguna mayoría.²⁸² Es decir, se establece un límite tajante al derecho de las mayorías a decidir.

El principio de mayoría es de gran importancia para el funcionamiento de las asambleas legislativas, ya que para que pueda tomar decisiones formalmente válidas éstas deben contar con la anuencia de la mayoría de los miembros, lo que hace necesaria la negociación y el acuerdo de los diversos grupos representados. Este principio no debe constituir una dictadura de la mayoría sobre la minoría, sino que debe garantizar acuerdos que sean el resultado de influencias recíprocas, consecuencia del choque ideológico.

De acuerdo con lo señalado por Kelsen, si una minoría es privada por completo de influencia, renunciará a su intervención, puramente formal y, por consiguiente, inútil e incluso perjudicial en la formación de la voluntad colectiva, despojando así a la mayoría de su carácter como tal, lo que traería consecuencias negativas para la legitimidad. Debe tenerse presente que al interior de las asambleas la participación de la minorías resulta determinante para el buen funcionamiento de éstas y sobre todo para legitimar sus decisiones.

5) Respeto de los derechos de las minorías

Finalmente, con respecto al respeto de los derechos de las minorías, debe señalarse que el principio del gobierno de las mayorías encuentra su equilibrio en el respeto del derecho de los grupos minoritarios. Con respecto a esto Kelsen señala que la mayoría supone la existencia de una minoría y, por consiguiente, el derecho de la primera también implica el derecho de la segunda a existir, resultado de ello, si no la necesidad, por lo menos la posibilidad de una protección para la minoría frente a la mayoría. Es por esto que las cámaras deben formar sus decisiones tomando en consideración criterios razonables de los grupos minoritarios expuestos en los debates –para lo que es necesario que la legislación parlamentaria garantice a ultranza la libertad de debate que consagra a su vez la libertad de expresión- y desde luego respetar los derechos constitucionales y reglamentarios de sus miembros, los cuales también encuentran protección a nivel jurisdiccional.

²⁸²FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Editorial Trota, Madrid, 2002, p. 23.

2. Calendario de trabajo y orden del día

Actualmente los Parlamentos son órganos con una importante carga de asuntos por resolver; en este contexto, el calendario de trabajo y el orden del día revisten gran importancia, ya que la finalidad de ambos es organizar los distintos asuntos que requieren ser tramitados por el Pleno o las Comisiones.

El calendario de trabajo, es una programación más o menos genérica de los asuntos que deben tramitarse por las cámaras en un cierto período cubriendo, en todo caso, una pluralidad de sesiones.²⁸³ Este principio se erige como una protección de los derechos públicos subjetivos, derechos políticos o garantías individuales consignados en las Constituciones modernas, mediante la programación previa de los asuntos a tratar, que da certeza a los diversos grupos representados. En nuestra legislación la integración de éste corresponde en el caso de la Cámara de Diputados a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de acuerdo con el artículo 38 inciso a), de la Ley Orgánica del Congreso que determina que entre su facultades están: *Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión... en el caso del Senado de la República, en virtud de lo dispuesto por el inciso d) artículo 82 de la misma Ley, esto es una facultad de la Mesa Directiva.*

El orden del día no es más que la relación de asuntos que deben conocerse por el órgano correspondiente -Pleno o Comisión- en una determinada sesión, siendo posible su agotamiento y su posible continuación en sesiones ulteriores.²⁸⁴

El control del orden del día es de suma importancia en virtud de que las cámaras únicamente pueden tratar los asuntos previamente establecidos en éste. El que se incluya un asunto para una sesión concreta puede tener consecuencias importantes. Lo anterior en virtud de que la inclusión de un asunto no es cuestión de estrategia parlamentaria, ya que acelerar la inclusión de un asunto sin garantizar mayoría por no contar con el tiempo suficiente para las negociaciones, puede derivar en el rechazo de un proyecto importante.

El contenido del orden del día es esencial en la vida parlamentaria y de ahí la tensión histórica Gobierno-Parlamento para contar con la facultad de fijarlo. En la actualidad es práctica común en Derecho comparado la prevalencia del Parlamento para estos efectos.²⁸⁵ En diversos ordenamientos, la fijación del orden del día y la posible predisposición de calendarios de trabajo más amplios de la

²⁸³ SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., p. 205.

²⁸⁴ ídem.

²⁸⁵ ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Op. cit. p. 162.

asamblea, caen dentro de la competencia gubernamental o en la de los órganos asamblearios. El control del orden del día es de suma importancia porque, por lo general, las cámaras sólo pueden tratar los asuntos preestablecidos en el mismo:²⁸⁶

En el caso del Congreso de los Estados Unidos de América, son los órganos parlamentarios los que forman el orden del día, y específicamente la Comisión de Reglamento tratándose de la Cámara de Representantes, como puede apreciarse se sigue este modelo en nuestro Congreso, por lo que la formación del orden del día es facultad de la Mesa Directiva de acuerdo con el inciso c) del artículo 20 con respecto a la Cámara de Diputados y el inciso b) del artículo 66, con respecto al Senado, ambos de la Ley Orgánica del Congreso; en el primer caso, se debe tomar en cuenta el calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y en el segundo, las propuestas de la Junta de Coordinación Política y de los senadores. La Cámara de Diputados ha desarrollado un procedimiento específico para regularlo en el capítulo III del título Tercero de su Reglamento, en el caso del Senado, este procedimiento se regula en el capítulo Cuarto del Título Quinto de su Reglamento.

3. Quórum

Reece B. Bothwell, señala que el quórum, es el número mínimo de miembros presentes en la asamblea exigido para que pueda hablarse a nombre de la totalidad: en representación legítima de todos los que componen el grupo, es el mínimo requerido para que cualquier asamblea pueda expresarse oficialmente.²⁸⁷ Nosotros consideramos que el quórum es el número necesario de miembros de una Cámara para quedar instalada, deliberar o tomar decisiones válidamente. Que éste sea un requisito puramente numérico se debe al hecho de que no deja de ser un recordatorio a los diputados y senadores de que deben concurrir a las sesiones de pleno y de comisiones, además de la inconveniencia que supone el que los acuerdos tomados por un número muy reducido de legisladores vinculen a la totalidad de la asamblea y puedan tener efectos fuera de las Cámaras.

El establecimiento de quórum está ligado al principio de predominio de las mayorías, es decir que éstas puedan tomar decisiones que vinculen a toda la asamblea. La verificación del número legal de miembros presentes se constituye como una forma de garantía de la mayoría contra los golpes de las minorías, el cual resguarda sobre todo del principio de representatividad de la decisión parlamentaria; éste puede convertirse si no se calcula correctamente, en un instrumento temible aun en las manos de minorías muy reducidas empeñadas en obstaculizar los trabajos parlamentarios.²⁸⁸

²⁸⁶DE VERGOTTINI, Giuseppe, Op. cit., p 419.

²⁸⁷BOTHWELL, Reece B., Manual de Procedimiento Parlamentario, Editorial Universitaria. Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1964, p. 10.

²⁸⁸MANZELLA, Andrea, Op. cit., p. 205.

Un claro ejemplo de la vulneración de este principio, lo encontramos en el proceso de reforma constitucional previsto por el artículo 135 de la Constitución que prevé que para reformar la Carta Magna se requiere del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, lo que significa que con un quórum ordinario en la Cámara de Diputados, es posible aprobar un proyecto de reforma constitucional con el voto de únicamente 169 legisladores y en el Senado con 45 votos, lo que vulnera el principio de rigidez de la constitucional y desde luego el principio de la voluntad de la mayoría.

Actualmente uno de los temas más controvertidos en nuestro Congreso es el quórum, en razón de que en ocasiones las reuniones del Pleno lucen vacías, lo que a nivel de percepción pública del Congreso es sumamente negativo, además de que puede propiciar su verificación durante las sesiones,²⁸⁹ lo que trae consigo dilaciones en el desarrollo de los trabajos del Pleno.

Debe señalarse a favor de los legisladores, que a la par de la sesión del Pleno, también deben atender a particulares interesados en los asuntos que se debaten en las Cámaras, además de desarrollarse un importante número de reuniones de comisiones y órganos a los que pertenecen los legisladores,²⁹⁰ mismas que en ocasiones revisten mayor importancia para los trabajos de las Cámaras, ya que en éstas se toman decisiones de gran importancia, mientras que en el Pleno se dedica mucho tiempo al planteamiento de posiciones políticas con respecto a problemas muy específicos que sólo interesan a los legisladores que tienen que ver con la problemática que se describe, por lo que el hecho de que en el Pleno no haya un gran número de legisladores, no supone irresponsabilidad de éstos con respecto a los trabajos del Congreso, ya que la mayoría se encuentran en otras reuniones dentro de los edificios de las Cámaras. Es por lo anterior, que se ha flexibilizado en la Cámara de Diputados la regla que exige el quórum para que una sesión pueda desarrollarse, manteniendo la exigencia de éste sólo como requisito para iniciarla y para llevar a cabo una votación; en el caso del Senado, se ha preservado el derecho de los Legisladores de solicitar su verificación.

4. Votaciones

Como preámbulo al tema de las votaciones, es necesario determinar qué es el voto parlamentario, el cual se define como el derecho y deber de expresión de la voluntad de diputados y senadores, en calidad de representantes, dentro de las cámaras legislativas y en ejercicio de su mandato. El cual se diferencia del

²⁸⁹Las reglas para la verificación del quórum están previstas en los artículos 59, numeral 3 del Reglamento del Senado y el 46, numeral 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

²⁹⁰Si bien los artículos 167 numeral 6, del Reglamento de la Cámara de Diputados y el 138 numeral 2 del Reglamento del Senado restringen la posibilidad de que se celebren reuniones de comisiones simultáneamente a la sesión del Pleno, esta posibilidad aun prevalece en forma excepcional.

voto ciudadano en que éste se hace siempre y a pesar del amparo del mandato representativo y la prohibición del mandato imperativo, en virtud y función de los intereses de los representados.²⁹¹

La toma de decisiones de las asambleas, se hace mediante el principio de mayoría el cual se expresa mediante las votaciones. Estas votaciones revisten distintas modalidades entre las que podemos distinguir el voto secreto y el voto público. En el primero, no se puede identificar al emisor y por supuesto su opinión, lo cual puede ser contrario al principio de publicidad pero en ocasiones necesario; en el segundo, puede verificarse tanto el votante como su opinión. Para llevar a cabo estas votaciones, se dispone de diversos mecanismos como las papeletas; el voto oral o de viva voz; el levantar la mano o ponerse de pie; y desde luego la votación por medios electrónicos.

En nuestra legislación están previstas la votación en lo general y en lo particular; la votación en general, de acuerdo con el artículo 106, fracción IV del Reglamento de la Cámara de Diputados y el artículo 199 fracción IX del Reglamento del Senado, una vez declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general se debe proceder a la votación en tal sentido. Para realizar las votaciones, los Reglamentos establecen tres clases de votaciones: Nominales, Económicas y por cédula.²⁹² En lo que corresponde a las votaciones en lo particular, los artículos 112, numeral 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados y los artículos 200 y 202, fracción VII del Reglamento del Senado, señalan que cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, el Presidente de la Cámara debe preguntar si ha lugar o no a proceder con la votación.

Es de destacar que con la nueva reglamentación de las Cámaras se ha establecido que las votaciones por regla general se verifiquen por mayoría simple de votos en la Cámara de Diputados, lo que constituye una innovación a la forma de formación de la voluntad de los órganos parlamentarios en nuestro sistema;²⁹³ por otra parte en el Senado se preservó la mayoría absoluta de los legisladores presentes, para acordar las decisiones en el Pleno.²⁹⁴

Destaca que en el caso de las comisiones de la Cámara de Diputados, originalmente se previó en el artículo 84 de su Reglamento que un dictamen sería válido cuando se aprobara por mayoría, en este caso no se especificaba que tipo de mayoría, sin embargo, una interpretación sistemática de este precepto en concordancia con los artículos 136 y 167, numeral 4 que establecen la mayoría simple como regla general y que los dictámenes deberán adoptarse por mayoría simple,

²⁹¹FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa Ma., Op. cit., p. 14.

²⁹²Artículo 97 del Reglamento del Senado y artículo 137, numeral 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

²⁹³Artículo 136 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

²⁹⁴Artículo 94, numeral 5 del Reglamento del Senado de la República.

respectivamente, nos permitía concluir que la aprobación de éstos podía darse por mayoría simple, sin embargo, con la modificación al Reglamento del 20 de abril de 2011, se estableció en el citado artículo 84 que el dictamen será válido cuando se apruebe por mayoría absoluta, sin modificar los otros dos artículos mencionados, lo ha que generado una antinomia en el Reglamento, la cual requiere ser corregida.

IV. FUNCIONES DEL CONGRESO

1. Funciones del Estado

El poder es uno e indivisible como lo señala la doctrina constitucional, éste se ejerce a través de múltiples funciones que realizan los órganos del poder. Estas funciones dependen una de la otra y son el medio para que el Estado cumpla con sus fines. Ahora bien, la división de poderes es el medio para resolver el problema de distribuir y controlar el ejercicio de la potestad estatal, además es el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir con determinadas funciones y que éstas se cumplen más eficientemente y sin excesos de los titulares de los órganos, si son realizadas por entes distintos. Estas funciones se denominan funciones estatales y son las diversas actividades del Estado en cuanto constituye diferentes manifestaciones, o diversos modos de ejercicio, de la potestad estatal.²⁹⁵ Estas funciones son múltiples y no deben confundirse con los órganos del Estado.

En el caso del Poder Legislativo, éste ejerce distintas funciones, de las cuales, la función legislativa se consideró por mucho tiempo la más importante; sin embargo, como comentaremos, los Parlamentos modernos han optado por privilegiar la función de control. Actualmente, los Parlamentos ejercen un importante número de funciones, de las cuales analizaremos las principales.

2. Función deliberativa

Una de las funciones más importantes del Poder Legislativo es deliberar, ya que mediante ésta el órgano legislativo forma todas sus decisiones; es a través de esta función, que las cámaras constituyen sus decisiones en representación del pueblo.

En la sociedad no puede darse una completa homogeneidad; es así, que las diferencias traen como consecuencia que se formen, en las diversas clases y partidos, opiniones públicas diferentes y opuestas, que se afirman políticamente,

²⁹⁵CARRE DE MALBERG, Rene, Teoría general del Estado, Lión Depetre José, (trad.) Facultad de Derecho, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 249.

acercándose unas frente a otras, es así que en una sociedad democrática, singularmente, *la opinión pública unitaria no puede ser nunca mero producto racional de la organización del poder estatal; por el contrario, debe ser aquella, en el estado democrático, la que legitime y sustente a la organización de autoridad.*²⁹⁶

La unificación de opiniones se da mediante la práctica de la deliberación, la cual se desarrolla en diversas sedes; no obstante, de acuerdo con lo señalado por Maurice Hauriou, el Parlamento es el órgano deliberante por excelencia.

La deliberación política representa un método complejo para la constitución de la voluntad estatal; sin embargo, éste puede incorporar -si se realiza adecuadamente- todos los intereses involucrados en una decisión, lo que tiene importantes ventajas, ya que si los argumentos de todas las partes interesadas han sido incorporadas a la resolución, esto le da una gran legitimidad, lo que se traduce en beneficios para todos, además de que se reducen los problemas de aplicación. Al respecto Habermas señala que el procedimiento que representa la política deliberativa constituye la pieza nuclear del proceso democrático.²⁹⁷

No obstante las ventajas de la deliberación -debido a fenómenos como el de la grupocracia- en los parlamentos modernos han perdido utilidad, en virtud de que los debates ya no tienen como fin lograr que sus pares modifiquen su postura o cuando menos la atemperen. Actualmente la deliberación tiene a la opinión pública como objetivo, razón por la que la publicidad de los debates ha cobrado mayor interés.

La función deliberativa es la actividad característica del Parlamento; sin embargo, no se le concede la importancia que tienen funciones como la Legislativa o la de control a pesar de que el desarrollo de ésta es necesario para el adecuado ejercicio de las últimas.

Es por lo anterior, que debemos establecer el fundamento de esta importante función parlamentaria.

A. Funciones implícitas de las Cámaras

La Constitución prevé en forma expresa diversas funciones de las Cámaras del Congreso Federal; es así, que en el artículo 73 se encuentra prevista la función legislativa y las materias en que es competente la Federación, asimismo en la fracción XXX de este mismo artículo se prevén las materias implícitas; en el artículo 74 la función presupuestal y en el artículo 76 la ratificación de tratados,

²⁹⁶HELLER, Herman, Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1998. p. 233-234.

²⁹⁷HABERMAS, Jürgen, Facticidad y validez, Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso, Trotta, 4ª edición, Madrid 2005, p. 372

no obstante funciones como la de comunicación y desde luego la de deliberación, no están previstas de forma expresa en la Constitución; sin embargo, éstas son llevadas a la práctica.

Si bien el artículo 72 de la Constitución prevé el desarrollo de discusiones en su primer párrafo al señalar que: *Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas*, el hecho es que las Cámaras llevan a cabo deliberaciones no sólo para constituir voluntad en lo que respecta a propuestas legislativas, sino para llevar a cabo la mayor parte de las tareas que tienen encomendadas por la Constitución. Las decisiones que forman las Cámaras deben estar precedidas por el desarrollo de un debate; no obstante, este procedimiento no está previsto a nivel constitucional sino a nivel reglamentario. Las normas para la regulación de los debates se encuentran en el caso de la Cámara de Diputados en el Título Cuarto de los Procedimientos en el Pleno, Capítulo III artículos 103 a 113 y en el Título Quinto Capítulo I artículos y 188 a 189 de su Reglamento; en el caso del Senado, se encuentran en los artículos Título Quinto, Capítulo Sexto de los Debates y en el Título Sexto de las Comisiones artículos 149 al 152 de su Reglamento.

B. Definición

La función deliberativa es considerada el pilar de los sistemas democráticos, ya que a través de ésta se pueden llegar a constituir decisiones con características democráticas. No obstante la utilidad que la deliberación tiene para la democracia se ha visto seriamente cuestionada, el hecho es que a la fecha ésta representa el mejor mecanismo para insertar el carácter democrático a las decisiones públicas.

Como puede observarse, la función deliberativa es una función más bien instrumental, ya que se emplea para llevar a cabo prácticamente todos los cometidos del Poder Legislativo; ésta se realiza mediante la celebración de deliberaciones sobre los asuntos que son puestos a consideración de las Cámaras del Congreso. La anterior afirmación, hace necesario precisar el significado de la palabra deliberación, a fin de conocer los alcances de esta función.

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define la palabra deliberar como: *Considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos*. De la anterior definición, se desprende que deliberar es un acto de análisis y reflexión, previo a la toma de cualquier tipo de decisión.

Por otra parte, resulta de gran importancia revisar la concepción clásica de Aristóteles sobre la deliberación, quien señalaba que la deliberación se hace sobre cosas que están sometidas a nuestro poder, es así que los hombres

deliberan, cada cual en su esfera, sobre las cosas que se creen capaces de poder hacer. El filósofo griego consideraba que la deliberación se aplica especialmente a las cosas que, estando sometidas a reglas ordinarias, son, sin embargo, oscuras en su desenlace particular, y respecto de las cuales nada se puede precisar de antemano.²⁹⁸ En esta parte de la obra del estagirita, se establecen los límites de la deliberación y se señala su utilidad, asimismo en el libro sexto se afirma que no debe confundirse examinar con deliberar, por más que deliberar sea en cierta manera examinar.

Aristóteles consideraba que no podía haber una sabia deliberación sin razonamiento, por lo que afirmaba que era necesario que sea aquella un acto razonado de inteligencia, porque todavía no es una afirmación; es así, que reduce el término deliberación sabia a la actitud de *la deliberación que descubre y aspira siempre al bien*.²⁹⁹ En esta parte, se afirma que la deliberación es la fase previa a la toma de decisiones, la cual es útil en la formación de argumentos razonables para constituir la resolución. Aristóteles aceptaba la posibilidad de llegar al bien mediante el falso razonamiento. Es de destacar que Los alcances y procesos que determina este importante pensador son aún vigentes para la deliberación en las sociedades actuales.

Por otra parte, de acuerdo con Adam Przeworski, la deliberación es una forma de debate cuyo objeto es cambiar las preferencias que permiten a la gente decidir cómo actuar y distingue a la deliberación política que comprende una decisión que compromete a una comunidad.³⁰⁰ Przeworski, aporta una concepción muy amplia de deliberación, la cual puede abarcar a la discusión; sobre el particular, Cohen distingue la deliberación de la discusión argumentando que la primera recurre a razones mientras que la discusión se reduce a un intercambio de información.³⁰¹ Por su parte Amy Gutman, señala que la deliberación en la democracia no debería confundirse con la discusión intelectual en algún ámbito de especialidad, *ya que ésta debe entenderse como el toma y daca de la discusión pública con la finalidad de tomar una decisión para guiar la acción que pueda ser justificada frente a las personas obligadas por ella*. La discusión y aun el debate acalorado sobre cuestiones políticas, no es de por sí deliberación.³⁰² Las discusiones entre académicos no pueden ser consideradas deliberaciones ya que por regla general no se llevan a cabo con el fin de tomar decisiones cuyo fin sea guiar una acción. Como puede apreciarse el fin de la deliberación, a diferencia de la discusión académica, es justificar a través de argumentos decisiones concretas ante los que serán obligados.

²⁹⁸ Libro tercero, capítulo IV De la deliberación, en Moral a Nicómaco. ARISTÓTELES, DE AZCÁRATE, Patricio (tr.), Moral, a Nicómaco; 7ª Ed., Espasa-Calpe, México, 1980.

²⁹⁹ Libro sexto, capítulo VII De la deliberación, en Moral a Nicómaco. ARISTÓTELES, DE AZCÁRATE, Patricio Op. Cit.,

³⁰⁰ PRZEWORSKI, Adam, Deliberación y dominación ideológica, en Jon Elster, (comp.) La democracia deliberativa, Gedisa, Barcelona, 2001, p.183

³⁰¹ Citado por PRZEWORSKI, Adam, Op. cit, p. 186.

³⁰² GUTMAN, Amy, Democracia deliberativa y regla de la mayoría: una réplica a Waldron, en DWOR-KIN, Ronald (et. al.) Democracia deliberativa y derechos humanos, Gedisa, Barcelona, 2004, p. 277.

Las anteriores posiciones nos permiten ubicar la formación de decisiones –a diferencia de la discusión– es un elemento esencial de la deliberación, la cual puede ser producida en distintas formas y por diversos entes; sin embargo, para efectos de este trabajo, nos interesa la deliberación que producen los parlamentos.

Así tenemos que deliberación política es la acción o el acto de deliberar; y se entiende por deliberar el hecho de exponer un problema, discutir sobre el mismo y tomar una resolución al respecto, en forma ordenada y sistemática, por una corporación, una asamblea o un cuerpo colegiado.³⁰³ Del anterior comentario se desprende que la deliberación implica una resolución colectiva sobre un asunto de gobierno o de administración, la cual debe ser adoptada posteriormente de un debate público, por una Asamblea que forma un cuerpo y debe constituir una autoridad pública.

Un aspecto esencial de la deliberación política, es ser realizada por una Asamblea, que desde luego la publicita a través de discusiones y debates, lo que hace imprescindible tener lugar con la concurrencia de varios miembros. A diferencia de la acción de gobierno o ejecución llevada a cabo por un solo individuo, el jefe de gobierno, la deliberación necesariamente debe ser un acto de varios.

Esta función constituye el poder deliberante que es la obligación que tiene una asamblea de discutir y votar una resolución colectiva, la que por sí misma no es ejecutoria, pero que el Ejecutivo está obligado a llevar a cabo, en virtud de ser un producto de una deliberación democrática. Como vemos, esta función no obstante ser instrumental, contribuye en forma determinante a legitimar y con ello fortalecer las decisiones del Poder Legislativo.

C. Estado actual de la función deliberativa

A lo largo de la historia, el procedimiento parlamentario ha ido modificándose así como la forma y utilidad de las deliberaciones. En los parlamentos del siglo XIX las deliberaciones eran determinantes para constituir la voluntad del órgano de representación. Como ya se ha comentado, la deliberación supone un método adecuado para construir decisiones correctas y justas que satisfagan a todos aun cuando no se vea reflejada la totalidad de sus intereses en la decisión del Parlamento.

La deliberación actualmente constituye un mecanismo poco útil para la elección de la opción más adecuada para resolver un problema de la sociedad; ahora cumple una función externa al órgano Legislativo, ya que ante la escasa posibilidad de influir en las determinaciones de los parlamentarios, se ocupa para difundir argumentos razonables ante la opinión pública, argumentos que apoyan

³⁰³ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo VII Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 2005, p. 174.

o bien cuestionan las resoluciones de las Cámaras, a fin de que los ciudadanos tomen posición con respecto a éstas. Si bien el lograr que la opinión pública apoye una posición, no supone que los representantes de ésta la asuman, el hecho es que si los ciudadanos no ven reflejadas sus posiciones en las decisiones públicas; esto tendrá repercusiones en la formación de su voluntad electoral.

Es por lo anterior, que los legisladores construyen argumentos cuyo fin es influir en la opinión pública. Es así que ante la escasa posibilidad de revertir las decisiones de los grupos parlamentarios, el debate se reduce a un intercambio de argumentos que buscan convencer, pero no a sus pares, sino a los ciudadanos, quienes se erigen en jueces de la razonabilidad argumental.

Si bien es cierto que ha habido una modificación teleológica de la deliberación, debemos destacar que es en los órganos más reducidos de las Cámaras, donde la deliberación puede cumplir con mayor posibilidad de éxito con su cometido primario. Ejemplo de esto son las comisiones donde los argumentos, gracias a las características de este tipo de colegios, pueden tener mayor impacto y así llegar a modificar el sentido del voto de los legisladores comisionados.

El debate en las comisiones -cuando éste se presenta- es mucho más intenso, especializado y amplio. Los integrantes de la comisión conocen ampliamente la problemática específica que se les planteó, por lo que el nivel técnico de los debates es mucho mayor, asimismo son conocedores del entorno en el que se presenta el problema que ha generado la propuesta, razón por la que son mucho más sensibles a las visiones de los diversos grupos de interés, lo que les permite crear argumentos basados en cuestiones técnicas, pero también en consideraciones morales que atiendan los intereses de sus representados.

Es en las comisiones donde fundamentalmente se lleva a cabo la deliberación que puede llegar a modificar las propuestas y construir decisiones en las que todas las formas de pensamiento intervengan.

3. Función legislativa

Esta función es una de las actividades más importantes que lleva a cabo el Estado, de ejercerse de manera formal o material; en sentido formal es la función desarrollada por el Congreso o Parlamento. Desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional, forman el Poder Legislativo³⁰⁴ En nuestro sistema, el órgano que ejerce formalmente esta función es el Congreso de la Unión, y es considerada su función esencial, debido a lo que se le denomina Poder Legislativo.

³⁰⁴FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1997. p. 37.

Con respecto a la función legislativa, Antonio Alonso señala que *la producción normativa es una función clásica de las Asambleas, entendida como sujeción ordenada de actos parlamentarios que, en aplicación de las normas constitucionales y reglamentarias, conforman la voluntad de las Cámaras expresada en normas de aplicación general.*³⁰⁵ Por su parte, Andrea Manzella señala que *con la función legislativa, el Parlamento produce las normas jurídicas escritas que innovando el ordenamiento jurídico, dan vida y desarrollo a las normas de la Constitución o bien la integran o modifican.*³⁰⁶ El célebre jurista italiano no sólo aborda la función legislativa ordinaria, sino también la constitucional, la cual es determinante en la evolución del marco normativo general; no obstante en nuestro sistema de modificación constitucional –ubicado entre los rígidos- esta facultad es ejercida por el denominado Poder revisor de la Constitución órgano superior al Congreso.

De acuerdo con Riccardo Guastini, la función legislativa consiste en la producción de normas generales y abstractas, la cual subordina a las funciones jurisdiccional y ejecutiva, en virtud de que presuponen lógica y cronológicamente normas que aplicar. Finalmente señala que es ejercida de forma centralizada por una asamblea o colectivamente por dos distintas asambleas.³⁰⁷ En la función legislativa, se evidencia la potestad y el imperio del Estado, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas e impersonales y coercitivas; en desempeño de dicha función el Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley.³⁰⁸ De lo anterior, se infiere que esta función es básica para el funcionamiento del Estado y que su fin es producir normas de carácter general, y que sólo el Congreso en ejercicio de ésta, puede dictar normas con jerarquía de Ley.

Sobre lo anterior, Carré de Malberg señala que Ley, en el sentido constitucional de la palabra, es toda decisión que se toma en forma legislativa por el órgano legislativo.³⁰⁹ Es decir, ningún otro órgano del Estado puede aprobar leyes, pues éstas, como normas superiores están reservadas al Congreso. Esta es una función normativa del Congreso, que debe ser diferenciada de la función normativa secundaria que ejerce el Presidente de la República, al reglamentar las leyes que expide el Congreso, con fundamento en lo previsto por el artículo 89 de la Constitución Federal.

Las función legislativa se considera la más importante, según el planteamiento tradicional, la adopción de leyes parlamentarias coincidiría con la competencia parlamentaria de adoptar normas jurídicas de alcance general, caracteriza-

³⁰⁵ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Op. cit., p. 171.

³⁰⁶MANZELLA, Andrea, Op. cit., p. 291.

³⁰⁷GUASTINI, Ricardo, Estudios de teoría constitucional, Doctrina Jurídica contemporánea, México, 2003, pp. 60-62.

³⁰⁸FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Poder Legislativo, Porrúa, México, 2003, Op. cit., p. 303.

³⁰⁹CARRÉ DE MALBERG, Rene, Op. cit., p. 353.

das por la abstracción e innovación³¹⁰ Si bien la función legislativa es considerada la típica de los Parlamentos, su significado ha variado, en virtud de que actualmente no sólo implica el acto de aprobación formal de los textos legales, ya que las distintas fases que comprende el proceso de aprobación son sustanciales porque mediante ellas, se cumplen las funciones de publicidad e integración de intereses, inherentes a los órganos legislativos actuales³¹¹

Adicionalmente, debemos comentar que si bien legislar, para hacer frente a los problemas fundamentales de la sociedad, es una de las más importantes tareas del Congreso, a nivel mundial, los Parlamentos están dejando en manos del Ejecutivo la tarea de formular normas y reglamentos precisos para manejar determinados problemas. Sobre el particular, Cecilia Mora comenta que la transformación más importante que ha venido experimentando el Parlamento, radica en que hoy más que un poder legislador es un poder controlador, lo que se debe a que durante el periodo del Estado Liberal abstencionista, el Parlamento dedicaba su actividad fundamental a legislar, ya que el campo de lo público era reducido y permitía la regulación parlamentaria prácticamente en su totalidad, además de que al ser la acción del Estado tan reducida, la función controladora se limitaba a las grandes decisiones políticas.³¹²

En el caso del Congreso Norteamericano, la pérdida de importancia de la facultad legislativa, se debe entre otros aspectos a que los legisladores no tienen el tiempo ni la experiencia necesarios para resolver las complejidades de la gran variedad de asuntos de que tiene que ocuparse, además de que por motivos políticos, quienes hacen las leyes a menudo deciden dejar la creación de políticas específicas en manos de los funcionarios del Ejecutivo.³¹³

Por otra parte, en España las propuestas que se plantean para redimensionar la facultad legislativa se centran en eficientar la operación del Pleno, para lo que se pretende reenviar al Ejecutivo la instrumentación de los detalles técnicos de una determinada normativa, una vez que sus grandes líneas han sido debatidas en el Pleno, lo que de acuerdo con Luis López Guerra supone una potenciación de la legislación delegada de manera que la labor del Parlamento pudiese centrarse en los grandes temas de interés general, traducidos a leyes bases, dejando su instrumentación concreta a la institución gubernamental³¹⁴

A pesar de que la tendencia a nivel mundial es dar mayor importancia a la función de control sobre la de legislar, en el Congreso Mexicano, esta última sigue

³¹⁰DE VERGOTTINI Giuseppe, Op. cit., p. 479.

³¹¹ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Op. cit., p. 171

³¹²MORA DONATO, Cecilia, Op. cit. (Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político), p. 40.

³¹³WATSON, Richard A., Democracia Americana, Logros y Perspectivas, Editorial Limusa, México 1989, p. 326.

³¹⁴LÓPEZ GUERRA, Luis, Organización y funcionamiento del Parlamento del Futuro, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 39-40.

siendo la más importante. Es por esta razón, que los medios de comunicación han establecido criterios de productividad de los legisladores, basados en la cantidad de iniciativas que presentan, lo cual no refleja la eficiencia, ni la productividad que un legislador pueda tener en el desempeño de su encargo, ya que la función legislativa no es la única que lleva a cabo.

A. Proceso Legislativo

Las fases por las que debe pasar todo proyecto de ley para originarse y entrar en vigencia son cinco: la iniciativa; la deliberación; la adopción; la promulgación; y la publicación. En sentido amplio, todas estas operaciones son elementos de la legislación y del procedimiento legislativo, por cuanto que la verificación de cada una de ellas y su reunión total son indispensables para que una prescripción o disposición sea erigida en ley y pueda producir sus efectos legislativos.³¹⁵ Como ya ha sido comentado, la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*) de 1689, en su artículo 9°, estableció la autonomía de procedimientos en el Parlamento, autonomía que como ya ha sido comentado prevalece, razón por la que las fases del procedimiento legislativo que se encuentran en el ámbito exclusivo de decisión de las Cámaras, se resuelven conforme a lo establecido en sus procedimientos internos (procedimiento parlamentario).

Sobre el particular, Fernando Ortiz Arana y Onosandro Trejo Cerda, después de desarrollar la diferencia entre proceso y procedimiento legislativo, señalan que el proceso legislativo se vincula al ámbito de acción que corresponde estrictamente al Órgano Legislativo, y agregan que las etapas que lo conforman son: 1. Iniciativa; 2. Dictaminación; 3. Discusión; 4. Aprobación; y 5. Expedición de la Ley.³¹⁶ Como se observa, este planteamiento deja fuera las fases que no se encuentran entre las facultades de las Cámaras -como son la publicación que corresponde al Ejecutivo-, ya que ésta corresponde al procedimiento legislativo.

Con respecto a las etapas del procedimiento legislativo, Fernando Santaolalla, señala que abarca tres grandes fases: la de iniciativa; la constitutiva -de naturaleza parlamentaria en el sentido que se desarrolla íntegramente en las Cortes Generales (Poder Legislativo), a las que compete la potestad legislativa- en la que se aprueba el proyecto o proposición y una fase integrativa de eficacia.³¹⁷ Algunos autores ubican la fase interna del Parlamento en el entorno del llamado procedimiento parlamentario, el cual se define como un método que hace posible la libertad ordenada en la deliberación,³¹⁸ procedimiento al que Mazella llama pro-

³¹⁵CARRÉ DE MALBERG, Rene, Op. cit., p.353-355.

³¹⁶ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro. El Procedimiento Legislativo mexicano, Editorial Sista. México, 2005, p.52.

³¹⁷SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., p. 255-256.

³¹⁸BOTHWELL, Reece B., Op. cit., p.2.

ceso de decisión parlamentaria, mediante el que el Parlamento culmina en la decisión (sea esta una ley o un acto de dirección o una sanción de control o un diseño de coordinación) a través de una serie de actos y fases unificados al fin común.³¹⁹

Las fases del procedimiento legislativo que se encuentran en el ámbito de las Cámaras, forman parte del procedimiento parlamentario, regulado por el marco normativo de las Cámaras, el cual garantiza la libertad en el desarrollo de los trabajos de los legisladores y es formado autónomamente. Cada etapa de este proceso cumple con una función específica del Parlamento como la publicidad o la integración de intereses, por lo que han pasado de ser instrumentales a sustanciales.

El proceso de formación de las leyes, en lo que corresponde al Congreso, puede ser ubicado entre los principales medios de control parlamentario. De acuerdo con Cecilia Mora Donato, son dos las características esenciales para considerar al procedimiento legislativo como instrumento de control. La participación de las minorías en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes, -razón por la que su participación debe estar garantizada en la legislación- y la publicidad, la cual reviste suma importancia no sólo al momento del resultado final, sino también durante todo el proceso de integración de las voluntades.³²⁰

A continuación, se analizarán las fases del proceso legislativo que no han sido objeto de revisión en los anteriores apartados.

a. Iniciativa

La iniciativa, como su propio nombre y etimología (*initium*) indica, estriba en la potestad de formular un texto que debe tramitarse y cuya aprobación lo convierte en ley.³²¹ Ésta consiste en un acto formal a través del cual se expresa lo que corrientemente se define como petición de cierta disposición legislativa, expresada por la sociedad nacional o por sus componentes.³²² Elisur Arteaga Nava señala que una iniciativa es *la facultad o el derecho que la constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares al proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto*³²³ Por su parte, Susana Thalía Pedrosa comenta que la palabra iniciativa en conjunto con el término ley significa: el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o de disposiciones que versen

³¹⁹MANZELLA, Andrea. Op. cit., p. 173.

³²⁰MORA DONATO, Cecilia, Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada. Miguel Ángel Porrúa. Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 193-195.

³²¹PÉREZ SERRANO, Nicolás, Tratado de Derecho Político, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1997, p.788.

³²²DE VERGOTTINI Giuseppe, Op. cit., p. 482.

³²³ARTEAGA NAVA, Elisur, Tratado de Derecho constitucional, v.1, Oxford. University Press, México, 2001, p. 275.

sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales, se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados y agrega que cuando esta palabra está unida al término decreto, significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposición de carácter particular; es decir, que se refiera a determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos.³²⁴

La iniciativa o presentación a las Cámaras de un proyecto legislativo, en concordancia con lo expuesto por Carré De Malberg, no es por sí sola un acto de potestad legislativa, sino que solamente da impulso a la labor de la legislación; por indispensable que sea, sólo constituye una condición preliminar de la formación de la ley y no una parte integrante de su adopción.³²⁵ Con respecto al comentario anterior, Silvano Tosi señala que el momento de la iniciativa de las leyes aun cuando se refiere a sujetos extraños al Parlamento, constituye parte de un único procedimiento sustancial, que sería conceptual y operativamente incongruente separar del procedimiento legislativo propiamente dicho.³²⁶

De acuerdo con Nicolás Pérez Serrano, el derecho de iniciativa tiene tres etapas históricas, (las cuales desprende del análisis de los Parlamentos ingleses); la primera, el monopolio de la Corona; segunda, concurrencia de la iniciativa regia y de la parlamentaria; y tercera, advenimiento de la iniciativa popular. En la etapa de la Corona, los Parlamentos no podían sino suplicar; más tarde, se consolidó el derecho de las Cámaras de presentar bills; finalmente, apareció la iniciativa popular legislativa, que ha ido abriendo camino hasta recabar para el cuerpo electoral el poder de iniciativa. El autor destaca que esta potestad se encuentra hoy, en general, compartida por el Ejecutivo y los Cuerpos Colegisladores, ya que no sería justo privar al Ejecutivo de los medios que considera indispensables para su acción;³²⁷ lo anterior resulta determinante, si recordamos que el plan de gobierno del Presidente en turno, se apoya en una agenda legislativa en la que se incorporan los cambios necesarios para hacerlo posible.

Por otra parte, es de destacar que Pérez Serrano afirma que el monopolio de las iniciativas de leyes está en manos del Gobierno (Ejecutivo), ya que su mayor responsabilidad, la conciencia de su misión y hasta la mejor preparación técnica de sus iniciativas, otorga primacía indiscutible a sus proyectos de ley, lo que contrasta con las proposiciones de los legisladores señalando que éstas apenas logran cauce si el Gobierno condesciende a ampararlas, por lo que resulta mínimo el número de proposiciones que llegan a buen puerto; y en su opinión las

³²⁴ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia, "Comentario al artículo 71 constitucional," en *Derechos del Pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, VII, 4ª ed., Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 658.

³²⁵ CARRÉ DE MALBERG, Rene, Op. cit., p. 353.

³²⁶ TOSI, Silvano, Op. cit., p.197.

³²⁷ PÉREZ SERRANO, Nicolás, Op. cit., pp. 788-789.

que lo logran, no tienen trascendencia aplicable.³²⁸ Sobre este mismo punto Silvano Tosi señala que *la necesidad de traducir en actos legislativos la política general de gobierno, la lógica de la política económica del plan y la misma disponibilidad de información de la necesidad legislativa, en medida importante referida al gobierno, son todos elementos de hecho que dan con frecuencia mayor eficacia a la iniciativa gubernativa respecto de las otras.*³²⁹ Es por lo anterior, que en nuestro sistema se ha considerado la creación de la iniciativa preferencial del Presidente de la República, ya que éstas revisten gran importancia, sin demérito de las de los legisladores en lo individual y los congresos locales.

En nuestro país la iniciativa legislativa a nivel federal no es facultad exclusiva del Congreso, ya que diversos sujetos la ostentan con lo que se configura un sistema al que Tosi denomina de *titularidad difusa, abierta e integrativa.*³³⁰ La iniciativa está regulada en el Título Cuarto, Sección Segunda, artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; en el Senado, está regulada en el Título Séptimo, Capítulo Segundo de su Reglamento.

b. Exposición de motivos

Para iniciar con el análisis de la exposición de motivos es menester definirla, lo que nos permite destacar que la doctrina parlamentaria nacional ha desarrollado en forma muy discreta la figura de la exposición de motivos, no obstante debemos resaltar el trabajo de Miguel Ángel Camposeco, pionero en el estudio de los procesos parlamentarios y quien fue el primero en desarrollar en forma amplia el tema. El citado autor define a la exposición de motivos como:

..aquella parte expositiva de un documento que pone de manifiesto o a la vista un conjunto de datos y antecedentes necesarios que sirven de vínculo a una acción y, a su vez, dan principio y razón de fundamento a una petición contenida en el ejercicio de un derecho a fin de que un órgano del Estado proceda a revisarlos y, de considerarlos procedentes, dar curso a un procedimiento para satisfacer la pretensión planteada y que, por necesidad, debe concluir con una resolución legal.

Asimismo el autor agrega que esta parte de la iniciativa *generalmente, se encuentra entre el proemio o encabezado y el conjunto de las proposiciones que en forma de artículos presente su autor, y que cumple la función de destacar los motivos o explicar las razones que asisten a quien procura o pretende obtener la decisión favorable a su proyecto.*³³¹ Por otra parte, Eliseo Muro señala que la exposición de

³²⁸ *Ibidem*, pp. 790- 791

³²⁹ TOSI, Silvano, *Op. cit.*, p.198.

³³⁰ *Ibidem*, p. 197.

³³¹ CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *¿Cómo formar iniciativas de ley o decreto?*, en CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (coord.) *Doctrina y Lineamientos para la Redacción de Textos Jurídicos*, su Publicación y Divulgación, 4ª ed. Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, México, 2008, p. 114.

motivos es la parte de la iniciativa en la que el autor destaca las razones, exhibe situaciones o circunstancias, muestra la existencia de defectos de una ley existente. Adicionalmente señala que ésta es la parte no normativa que precede a un proyecto o proposición de ley, que trata de explicar las razones que han movido a su autor a legislar sobre cierta materia o a cambiar la normatividad existente.³³² Como puede apreciarse en las anteriores definiciones la exposición de motivos es considerada como la parte que explica las razones y alcances de una iniciativa, sin embargo, no solo las iniciativas deben contener una parte expositiva, ya que también las resoluciones de las comisiones o dictámenes que recaen sobre las iniciativas de Ley o decreto deben incluir una parte expositiva, de lo que el propio Camposeco nos da cuenta al señalar que en la primera parte del dictamen, la cual se conoce como *exposición de motivos o considerandos, se debe acreditar con detalle el resultado del trabajo de análisis efectuado, que revele el conjunto de razonamientos jurídicos llevados a cabo por la Comisión, sobre los fundamentos de las proposiciones normativas que se encuentra en la iniciativa sujeta a estudio.*³³³ Al analizarse una iniciativa en las comisiones, se pueden producir argumentos en pro y en contra de la propuesta, sin embargo, sólo los argumentos de la mayoría encontraran cabida en el dictamen, el cual puede recoger los argumentos originales pero también modificarlos en forma importante y aprobar la propuesta realizándole modificaciones o bien rechazarla.

Con el fin de ahondar en este concepto nos permitimos acudir a la doctrina comparada a fin de determinar el alcance de esta figura, es así que Nicolás Pérez Serrano comenta que la forma en que se concreta una iniciativa es la escrita, *casí siempre con razonamiento o exposición de motivos y con texto articulado, de suerte que si las Asambleas no tuvieran que discutirlo o retocarlo pudiera aplicarse desde luego como ley.*³³⁴ Como puede apreciarse en el comentario del maestro español, la exposición de motivos se adiciona generalmente al cuerpo de la iniciativa, no obstante en España el único que esta obligado a incluirla es el Gobierno (Poder Ejecutivo). Lo anterior deja entre ver que la iniciativa de los legisladores y su exposición de motivos no constituyen un acto parlamentario, que deba ser fundado y motivado, a diferencia del dictamen que si lo implica o la iniciativa del Ejecutivo que es un acto administrativo. Debemos de tener presente que el acto parlamentario es *la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el Parlamento, por una de sus Cámaras o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria*, el autor advierte en relación con los actos parlamentarios que, no son órganos parlamentarios los agentes que, dentro o fuera de las Cámaras, actúan con representantes del Parlamento, sean diputados o senadores.³³⁵ Es así que la iniciativa de los legisladores es lo que

³³² MURO RUIZ, Eliseo, Algunos elementos de técnica legislativa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007, pp. 85-86.

³³³ CAMPOSECO, CADENA, Miguel Ángel, El Dictamen Legislativo, Cámara de Diputados. Comité de Asuntos Editoriales. LVII Legislatura, México, 1998, p. 109.

³³⁴ PÉREZ SERRANO, Nicolás, Op. cit., p. 790

³³⁵ PÉREZ-SERRANO, Nicolás, Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios, Revista de Derecho Político, Núm. 9, 1981, pp. 76-78.

se considera un acto del parlamentario, en ejercicio del derecho que le otorga la Constitución en el artículo 71 para el caso de México.

En el sistema español es una obligación del ejecutivo incluir la exposición de motivos, la cual puede considerarse para utilizarse como preámbulo. El Artículo 88 de la Constitución determina que los proyectos de Ley se acompañen de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder tomar una decisión.

La exposición de motivos prevista en la Constitución española puede entenderse como:

...la descripción de los objetivos o las razones que llevan al Gobierno a presentar el proyecto y de la necesidad y viabilidad de las medidas propuestas. Normalmente en las exposiciones de motivos se describe la situación que se pretende modificar, las razones por las que no puede alcanzarse mediante la legislación vigente, las características de la norma y la adecuación a los fines perseguidos y la valoración o determinación de los factores económicos y sociales.³³⁶

Es de destacarse que en España el término exposición de motivos también se usa para designar a la parte que *antecede al texto articulado de las leyes y otras disposiciones normativas, como algunos reglamentos administrativos, redactada con un estilo característico, no prescriptivo, y en la que se enuncian las razones que han llevado a su promulgación, en una suerte de justificación previa, de donde procede justamente su referencia titular a los motivos.³³⁷* Adicionalmente en éstas se alude a los principios inspiradores de la parte dispositiva, o sus objetivos básicos, y, a veces, describe someramente lo que se ordena en sus distintos preceptos. Es así que se considera que constituyen la parte *expositiva de la ley, la introducción sin valor normativo, cuya función se limitaría a ilustrar sobre su contenido y a proporcionar unos eventuales criterios interpretativos de la parte dispositiva.³³⁸* Sobre este mismo tema, Javier Tajadura Tejada señala que en la legislación española es una práctica que los documentos normativos (Constitución, leyes y otros de rango inferior) vayan precedidos de una parte introductoria; estas introducciones las encontramos tanto en los proyectos de textos normativos como en los documentos finalmente aprobados; en el primer caso se les denomina exposición de motivos, en el segundo, preámbulos.³³⁹ No obstante esta clara afirmación, existen problemas para diferenciar estos conceptos.

Una vez definida esta importante figura es necesario precisar cual es su función; inicialmente podemos afirmar que la exposición de motivos tiene una función racionalizadora.

³³⁶VIVER PI SUNYER, Carles, Voz proyecto de ley, en Enciclopedia jurídica básica, T. IV, Civitas, Madrid, 1995, p. 5359.

³³⁷SATAOLALLA, Fernando, Exposición de motivos de la Leyes motivos para su eliminación, en Revista Española de Derecho Constitucional, año 11, núm. 33 septiembre-diciembre 1991, p.48.

³³⁸Ibidem p. 48

³³⁹TAJADURA TEJADA, Javier, Sobre los Preámbulos de las Leyes, Revista Jurídica de Navarra, N° 29, enero-junio de 2000, Navarra, p. 174.

Las exposiciones de motivos son instrumentos racionalizadores, ya que en éstas se debe exponer de forma motivada las razones que se han considerado para proponer una nueva norma o la modificación de una ya existente y las características de ésta con respecto a este tema Díez Picazo, señala que:

*... las exposiciones de motivos poseen una innegable fuerza racionalizadora a la hora de valorar los proyectos del Gobierno, en especial cuando no se opera con mayorías puramente mecánicas, ya que permiten conocer el sentido de las directrices políticas gubernamentales y la adecuación de los medios propuestos para realizarlas, así como contrastar todo ello con el programa político del propio Gobierno.*³⁴⁰

Las exposiciones de motivos aparecen ligadas al deber de las autoridades de fundamentar y motivar sus actos; en el caso de nuestra legislación las exposiciones de motivos, específicamente la del dictamen, cumplen con este deber previsto en el artículo 16 de la Constitución.

Por otra parte Javier Tajadura, señala que es deber del promotor de una disposición jurídica explicar y justificar la necesidad de la misma, así como su oportunidad y conveniencia, y la conveniencia de establecer la disposición de una determinada forma y no de otra, en orden a obtener la aprobación de la misma por el órgano competente; lo que se lleva a cabo mediante la exposición de motivos. En esta se expresan: a) *Los motivos por los cuales conviene regular una determinada materia o asunto.* b) *Las razones concretas a favor de una regulación determinada;* asimismo el autor agrega que el destinatario de la exposición de motivos es el titular del Poder legislativo al que se trata de convencer para que transforme la propuesta en ley.³⁴¹

Con respecto a este tema Eliseo Muro, comenta que la exposición de motivos tiene gran importancia para fundar las consideraciones de hecho y de Derecho que en el dictamen deben rendirse, aceptarse, rechazarse o limitarse, para la viabilidad, permanencia y oportunidad de la acción legislativa, por lo que concluye que la exposición de motivos debe contener y relacionar en forma ordenada la suma de razonamientos sobre los hechos y el derecho con los que se acrediten tanto la llamada debida motivación, como el antecedente de estar fundados.³⁴²

La función racionalizadora de las exposiciones de motivos es su razón de ser, ya que si bien resulta de utilidad para llevar a cabo otras actividades, como por ejemplo el ser un instrumento auxiliar para el aplicador jurídico al interpretar la norma, esto es secundario. Sobre el particular Javier Tajadura señala que:

³⁴⁰DIEZ PICAZO, L.M. Los Preámbulos de las leyes en Estudios de Derecho Público en homenaje a Ignacio de Otto, Servicio de publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1993. p. 175, citado por TAJADURA TEJADA, Javier, Sobre los Preámbulos de las Leyes, Revista Jurídica de Navarra, N° 29, enero-junio de 2000, Navarra, p. 177.

³⁴¹TAJADURA TEJADA, Javier, Op. cit., pp. 176 177.

³⁴²MURO RUIZ, Eliseo, Op. cit., p. 86.

... se suele decir que la exposición de motivos juega un papel similar al de los trabajos parlamentarios, enmiendas y debates que precedieron a la aprobación de la ley. (Las cuales se incorporan al Diario de los Debates, con excepción de las actuaciones en comisión) y agrega que la exposición puede ser útil para deducir de ellas cual fue la voluntad del autor de la norma, aunque debe advertirse que pudo ser alterada y serán precisamente de las modificaciones sufridas por ésta de donde hayamos de deducir esa voluntad.³⁴³

De acuerdo con Tajadura la conformación de criterios para la interpretación jurídica la desempeñan los preámbulos de mejor forma que las exposiciones, pues es en aquellos dónde realmente está expresada la voluntad del autor de la norma:³⁴⁴ Es evidente que la mayor utilidad de la exposición de motivos es argumentar a favor de la aprobación del proyecto, es decir explicar sus beneficios y tratar de convencer a los legisladores de que debe ser aceptada, para lo cual el autor debe hacerse de información suficiente para soportar sus afirmaciones y propuestas.

Una vez establecida la función de la exposición de motivos es necesario analizar su regulación:

A nivel comparado es de destacar que en España la regulación de la exposición de motivos es escasa, no obstante la Constitución establece que los proyectos del gobierno se acompañen de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos, lo que tiene el propósito de mantener informadas a las Cortes para que puedan tener los elementos de juicio suficientes para desempeñar la función legislativa. Sin embargo, advierte Santaolalla que la omisión de estos antecedentes y exposición de motivos por parte del Gobierno podrá ser reclamada por el Congreso de los Diputados; si esta reclamación no se da, no podrá considerarse que tal omisión afecta a la invalidez de procedimiento legislativo, ya que es evidente que tal requisito no constituye un elemento esencial del mismo.³⁴⁵

Debemos destacar que por muchos años, en México, la regulación para la presentación de iniciativas y dictámenes, así como sus correspondientes exposiciones de motivos fueron sumamente escasa, ya que ni en la Constitución ni en el Reglamento Interior del Congreso de 1934 se prevén requisitos para ello, por lo que la incorporación de la exposición de motivos era una práctica parlamentaria. En el caso de los dictámenes solamente el artículo 87 del Reglamento Interior del Congreso disponía que se incluya en el dictamen una parte expositiva y proposiciones sencillas que puedan ser objeto de votación. No obstante debemos tomar en cuenta que el recientemente aprobado Reglamento del Senado en su artículo 169 fracción III, dispone que la exposición de motivos con las razones que

³⁴³TAJADURA TEJADA, Javier, Op. cit., p. 177.

³⁴⁴Ibidem.

³⁴⁵SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit. (Derecho Parlamentario español), p. 259.

la sustentan y la descripción del proyecto, es un elemento que debe contener la iniciativa. Por otra parte el artículo 190 señala que el dictamen que se presenta al Pleno por conducto del Presidente debe contener diversos elementos entre los que se encuentran: *VII. Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas.*

En el caso de la Cámara de Diputados es de destacarse que su Reglamento Interior aprobado en diciembre de 2010, prevé en su artículo 78 los elementos de la iniciativa, entre los que se encuentran: *II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver y III. Argumentos que la sustenten.* En esta parte debemos destacar que éste Reglamento no le da la denominación de exposición de motivos a la parte expositiva de la iniciativa, pero sí recoge sus elementos.

Asimismo en el artículo 85 del mismo ordenamiento señala los elementos que deberá contener un dictamen, entre los que destacan para efectos de nuestro análisis:

I. Encabezado o título del dictamen donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o modificar; IV. Antecedentes del procedimiento; VI. Contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema; VII. Proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar; IX. Análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos; X. Análisis y valoración de los textos normativos propuestos, en su caso, explicando si se aprueban, modifican o desechan;

Los anteriores constituyen elementos que pueden conformar una exposición de motivos.

Como puede apreciarse se ha avanzado considerablemente en la regulación procesal legislativa, específicamente en las normas para la presentación y dictaminación de iniciativas, no obstante debe destacarse que el contenido de los elementos del dictamen previstos en las fracciones IX y X del artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados se irán precisando por la práctica parlamentaria así como los elementos de las iniciativas previstos en los Reglamentos de ambas Cámaras.

Una vez analizada la regulación de la exposición de motivos debemos abordar su inevitable relación con la interpretación.

De acuerdo con Riccardo Guastini, desde el punto de vista del juez fiel a la ley, la interpretación se presenta como una actividad de conocimiento, en este sentido interpretar es averiguar el verdadero significado de las leyes o la verdadera intención del legislador, así los problemas de interpretación se presentan como

fuentes o motivos de duda en torno al significado de la Ley o a la intención del legislador.³⁴⁶ En ocasiones el juzgador busca la intensión del legislador en un texto normativo que presenta poca claridad o contradicciones, lo que consideramos se debe al reconocimiento que éste hace de la legitimidad del legislador para dictar la Ley. Guastini al tratar el tema de la interpretación correctora, la cual se caracteriza por atribuir a un texto normativo no su significado literal más inmediato, sino un significado distinto, señala que ésta puede sostenerse con argumentos que desacrediten por impracticable, y por tanto excluyan la interpretación literal, concretamente de tres tipos, entre los que están los que apelan a la voluntad del legislador o la *ratio legis*, concepto de suma importancia para entender como legislador se plasma en la ley sus objetivos o intensiones y los alcances de la voluntad de legislador en la interpretación;³⁴⁷ a este tipo de argumento se le denomina indistintamente lógico, psicológico o teleológico, pues que apela a la voluntad, a la intensión o a los objetivos del legislador; en suma, a la *ratio legis*; lo que implica no de darle a un documento normativo un significado literal, debido a que la voluntad, la intensión o los objetivos del legislador pueden ser distintos.

Los argumentos apoyados en la intensión del legislador presentan dos variantes, sin embargo la que es de utilidad para los fines de este análisis es la que se identifica con la voluntad del legislador histórico de carne y hueso, es decir con la voluntad de los hombres que históricamente participaron activamente en la redacción y aprobación del documento normativo de que se trate.³⁴⁸ El método descrito es un método con características exegéticas, mediante el que se busca encontrar el verdadero sentido de la voluntad del legislador con el fin de corregir el texto literal de la ley basándose en evidencias que se desprenden del análisis del proceso legislativo.

Una vez descrita la llamada voluntad del legislador resulta necesario establecer si ésta constituye un referente para la interpretación que llevan a cabo los juzgadores y dónde podemos ubicar esta voluntad, ya que en las distintas fases del proceso legislativo pueden encontrarse argumentos valiosos, que pudieran guiar al juzgador en su interpretación y no sólo en los textos de las exposiciones de motivos de las iniciativas y dictámenes o en los preámbulos producto del proceso legislativo. Con respecto a la forma para averiguar la voluntad del legislador, se afirma que deben utilizarse los llamados trabajos preparatorios como por ejemplo los actos parlamentarios;³⁴⁹ entre los que encontramos las exposiciones de motivos de los dictámenes; en lo que respecta a las exposiciones de motivos de las iniciativas en nuestra opinión sólo son un mero referente para la interpretación de menor relevancia que la exposición de motivos del dictamen.

346 GUASTINI, Riccardo, Problemas de interpretación en Isonomia, núm. 7, octubre de 1997, México. p. 121.

347 GUASTINI, Riccardo, Estudios sobre la interpretación jurídica, Porrúa-UNAM, 4a ed., México, 2002, pp. 31-33.

348 Ibidem, pp. 31-33.

349 Ibidem. p. 33.

Como puede observarse, la voluntad del legislador se va formando en las diversas fases del proceso legislativo, por lo que si se pretende realizar una interpretación con base en la llamada voluntad del legislador, es conveniente analizar todo el proceso de formación de la ley y no solo la parte expositiva de las iniciativas.

Con respecto a la función de la exposición de motivos como referente para la interpretación, al revisar la doctrina española se puede advertir que algunos autores consideran que superada la fase de iniciativa legislativa, las exposiciones de motivos dejan de ser obligatorias y relevantes.³⁵⁰

La desvinculación entre la exposición de motivos y la ley se evidencia en lo señalado por Javier Tajadura, quien determina que el eventual preámbulo derivado del proceso legislativo, *no tiene porque coincidir necesariamente con el texto de la exposición de motivos inicial, más aun, si el sentido de la ley ha sido alterado por modificaciones sustanciales del articulado de la norma, por lo que en consecuencia el preámbulo debe ser corregido en el mismo sentido.*³⁵¹ Aquí debemos tener en consideración que en la legislación española los preámbulos son parte de la ley y constituyen un referente interpretativo más directo, sin que esto lo vincule al texto de la norma. Los preámbulos de acuerdo con algunos autores suponen un apoyo para la interpretación, que *permitiría esclarecer los puntos oscuros y salvar las lagunas de la parte dispositiva de las leyes: estas introducciones no tendrían carácter normativo, pero al menos servirían como una guía para los operadores jurídicos a la hora de aplicar la parte propiamente normativa de las leyes; postura con la que Santaolalla difiere, ya que señala que si la norma plantea dificultades interpretativas es porque esta mal concebida*,³⁵² lo anterior no debe resolverse adicionando un texto que sirva de referente para la interpretación, sino reformular la disposición o disposiciones defectuosas.

Con respecto al valor jurídico de los preámbulos o exposiciones de motivos, el Tribunal Constitucional español al resolver una solicitud de declaración de inconstitucionalidad y de nulidad de estos textos ha señalado que: *carecen de valor normativo y no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad.*³⁵³ No obstante, como lo señala Luis López Guerra al comentar esta sentencia, destaca que esta contiene la que pudiera denominarse línea mayoritaria al respecto, sin que falten decisiones del propio Tribunal que impriman cierta matización;³⁵⁴ es así que otra sentencia lo hacen concluir que el preámbulo es un elemento a tener en cuenta en la interpretación de la leyes, sin embargo advierte que decir que

³⁵⁰ Javier TAJADURA y Fernando SANTAOLALLA son partidarios de esta postura.

³⁵¹ TAJADURA TEJADA, Javier, Op. cit, p. 177.

³⁵² SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., (Exposición de motivos de la Leyes motivos para su eliminación...), p. 57

³⁵³ Sentencia del Tribunal Constitucional STC 150/1990, f.j. 2 citad por CASTELLÁ ANDREU, Josep Ma., Apuntes sobre los preámbulos y su valor normativo, en memoria de las Jornadas sobre el Valor Constitucional de los Preámbulos De Las Leyes, Fundación Ciudadanía y valores, Madrid, 12 de noviembre de 2009, pp. 1-2.

³⁵⁴ Sentencia 36/1981 del Tribunal Constitucional español, cita por el autor.

representa un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes, no es decir mucho, ya que con el tiempo y cambio de las circunstancias en que se emitió atenuara la necesidad de tomarlo en cuenta.³⁵⁵ Como puede observarse la jurisdicción constitucional española le otorga al preámbulo la calidad de referente para la interpretación, la cual es sumamente debatida.

En el caso del sistema legislativo federal de nuestro país la exposición de motivos no se incorpora al texto de la ley. En nuestro Congreso al aprobarse la ley, el destinatario de la exposición de motivos de la iniciativa pasa a ser el redactor de la exposición de motivos del dictamen, ya sea en la Cámara de origen o en la revisora, y como ya lo comentamos, en algunos congresos locales del Preámbulo o exposición de motivos del decreto publicado (estos últimos que pudieran ser considerados como referentes más directos para la interpretación); es decir la parte expositiva del dictamen como el preámbulo son redactados por los órganos camarales -lo que sí constituye un acto parlamentario- y no por el promovente de la iniciativa. En el caso de la exposición de motivos el destinatario es el órgano superior, el Pleno, al que se busca convencer para que apruebe un proyecto de ley o decreto, sin embargo la resolución puede no coincidir enteramente con la propuesta inicialmente presentada por los sujetos con derecho de iniciativa, en esta parte la comisión -o más bien la mayoría de los legisladores que la integran- busca que se apruebe su visión del proyecto, razón por la que genera una nueva argumentación con este fin, teniendo como destinatario el Pleno de la Cámara.

En el Congreso federal la aprobación de los proyectos de ley o decreto supone un proceso bicameral, por lo que la iniciativa dictaminada y aprobada se envía a la otra Cámara como un proyecto de ley, al cual por cierto no se le adiciona una exposición de motivos, ya que al arribar el proyecto de ley a la Cámara Revisora y dársele la denominación de Minuta esta no contiene una parte expositiva. No obstante lo anterior la comisión o comisiones dictaminadoras de la Cámara Revisora pueden solicitar a la Cámara de Origen; acudir a los medios de publicidad de los trabajos parlamentarios como son las Gacetas y Diarios de Debates, o bien como lo prevé el recién aprobado Reglamento del Senado en su artículo 220, los proyectos de ley o decretos aprobados por esa Cámara en su condición de Cámara de origen, se envían inmediatamente a la Cámara de Diputados, anexándole los siguientes elementos de información: I. La iniciativa o iniciativas que le dan origen; II. En su caso, la documentación sobre reuniones de las comisiones que concluyeron con la aprobación del dictamen; III. Reseña y versión estenográfica de la sesión o sesiones en las que el Pleno aprobó el respectivo asunto; en el Reglamento de la Cámara de Diputados el artículo 94 prevé una disposición similar. En el comentario anterior se aprecia el hecho de que el proyecto que se envía a la Cámara Revisora formalmente no requiere de una parte expositiva, mediante la cual se pretenda convencer a la colegisladora de la conveniencia de aprobar el

355 LÓPEZ GUERA, Luis, La técnica legislativa ante la Jurisdicción Constitucional, en CORONA FERERO, Jesús M. La técnica legislativa a debate, Tecnos. Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, 1994, p. 304.

proyecto de ley o decreto de la Cámara de Origen, sino que esta última a través de una comisión o comisiones debe revisar tanto los argumentos del iniciador como de los autores del dictamen para generar su propia argumentación, la cual formará parte del dictamen cuyo objeto es lograr la aprobación de su Pleno.

En la anterior descripción del proceso que se sigue para la aprobación de las leyes o decretos se evidencia como las distintas exposiciones de motivos son un importante apoyo interno de los órganos parlamentarios para lograr la aprobación de determinados proyectos, sin embargo, no tienen una función vinculante al exterior, no obstante que pueden ser utilizados como referentes limitados para averiguar el sentido de alguna norma.

En esta parte cabe destacar que las exposiciones de motivos solo contienen la visión del iniciador y en el caso de la parte expositiva de los dictámenes sólo la visión de la mayoría de la comisión, razón por la cual, es de considerarse que aportan muchos más elementos interpretativos los debates, tanto en comisiones como en el Pleno –los cuales pueden ser de gran utilidad, ya que de ser amplios e intensos, esto implica que se generen importantes preguntas y respuestas con respecto a los diversos tópicos materia de la propuesta legislativa, así como una considerable ampliación en forma oral de la argumentación escrita- y de igual forma deben ser considerados los argumentos vertidos en los votos particulares, que si bien en nuestro sistema no se les da la calidad de dictamen de minoría, si contienen elementos argumentativos que pueden servir como referencia para la interpretación de la normas.

Como puede apreciarse, todos los trabajos internos del Poder Legislativo son un importante referente para la interpretación y no sólo las exposiciones de motivos, que al final del proceso legislativo federal, no formarán parte de la ley o decreto aprobado.

Por otra parte es necesario advertir que en el caso de los dictámenes que recaen sobre distintas iniciativas, en ocasiones nos encontramos con que no obstante que la iniciativa se enlista como fuente del dictamen, no es plasmada con claridad la forma en la que ésta incidió en él, por lo que resulta complicado establecer la relación entre una ley aprobada con las diversas propuestas que le dieron origen con el fin de utilizarlas para realizar una interpretación.

Con respecto al alcance del texto de la exposición de motivos del dictamen en la que se introduce alguna propuesta no contenida en el texto del articulado o algún argumento que pretenda guiar la futura interpretación de la legislación que se propone aprobar, debe señalarse que el insertar en la exposición de motivos previsiones o criterios de interpretación, supone, como lo menciona Santaolalla, el reconocimiento de que existen deficiencias en la norma que se aprueba³⁵⁶

³⁵⁶ SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., (Exposición de motivos de la Leyes motivos para su eliminación...), p. 57.

Asimismo debemos insistir en que las exposiciones de motivos no forman parte del decreto a probado, por lo que carecen de valor jurídico. En apoyo a lo anterior nos permitimos referir una tesis jurisprudencial que señala que:

*Las exposiciones de motivos contenidas en una iniciativa de ley, así como los debates del legislador suscitados con motivo de su aprobación, no forman parte del cuerpo legal de un ordenamiento y, por ende, carecen de todo valor normativo*³⁵⁷

En la formación de este criterio se tomó en consideración que el artículo 14 constitucional, no hace referencia a las observaciones y justificaciones expresadas por el autor de la iniciativa legal, ni a los argumentos que señalen los legisladores para modificar o derogar una norma de carácter general; asimismo se argumentó que la publicidad de la norma, que se refiere a que los órganos del Estado encargados de difundir las normas en los respectivos ámbitos de su competencia, tales como el Diario Oficial de la Federación, Gacetas o periódicos oficiales, generalmente publican solamente el contenido de las leyes o artículos aprobados mediante el proceso legislativo o, en su caso, refieren cuáles normas han sido abrogadas o derogadas, pero no suelen imprimir las iniciativas de ley y debates que dieron origen a las mismas.

La tesis jurisprudencial citada, destaca que la imposibilidad de invocar un derecho u obligación, si no fue plasmado expresamente en el articulado de la norma correspondiente; asimismo no considera lógico el argumento de que la interpretación teleológica subjetiva o exegética de la disposición legal permita introducir elementos contemplados durante el proceso legislativo, pero no reflejados en el cuerpo legal, la citada tesis concluye señalando que se debe interpretar preceptos *ambiguos u oscuros, con la plena conciencia de que se están tomando en consideración cuestiones que son ajenas a la norma y, por ende, no forman parte de ella*.³⁵⁸ Con base en lo anterior podemos señalar que no es posible que la exposición de motivos del dictamen pueda ser considerada un referente obligado para la interpretación, no obstante que desde luego como cualquier documento en el que se registren las diferentes fases del proceso legislativo puede constituir en mayor o menor medida un apoyo no vinculante para el interprete judicial.

Finalmente debemos destacar lo señalado por Santaololalla, quien comenta que las exposiciones de motivos tienen pleno sentido y utilidad a la hora de elaborar las leyes,³⁵⁹ sin embargo, una vez superado el proceso legislativo la utilidad de este texto se torna relativa.

³⁵⁷ EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DEBATES DEL LEGISLADOR. NO FORMAN PARTE DE LA LEY. SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (Tesis Aislada) Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVIII, octubre de 2003, Tesis: 1.70.A.55K, página: 1008, (Amparo directo 1987/2003. Chris K. Kowalski y otro. 3 de septiembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.)

³⁵⁸ *Ibidem*.

³⁵⁹ SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, op. cit., p. 47.

c. Dictamen

La fase de dictamen o de dictaminación es la relativa a los trabajos realizados en las Comisiones para llegar al Dictamen de un Proyecto de Ley o Decreto, de tal forma que con su decisión permitirán que el Pleno debata la iniciativa ya con la referencia del examen previo realizado por la comisión:³⁶⁰

Esta fase comienza posteriormente a que es presentada la iniciativa ante el Pleno de la Cámara, momento en el que el Presidente de la Mesa Directiva respectiva, en ejercicio de sus facultades, dicta un turno para que ésta sea enviada a la comisión o comisiones que corresponda por su materia. La deliberación en comisiones es la fase a la que se denomina dictaminación, la que debe llevarse a cabo en un plazo de 30 días en el caso del Senado³⁶¹ y 45 en el caso de la Cámara de Diputados,³⁶² una vez que se haya recibido; plazos que pueden ser ampliados:³⁶³

El dictamen forma parte del trabajo preparatorio que generan las comisiones en apoyo a la Asamblea en Pleno, éste sólo constituye una opinión fundada del grupo de legisladores especialistas, que no vincula a la Asamblea, sino sólo le aporta elementos para la toma de decisiones. No obstante, en gran parte de los Parlamentos más avanzados del mundo, las decisiones propuestas por las comisiones en sus dictámenes son sistemáticamente confirmadas por las asambleas.³⁶⁴

De acuerdo con los artículos 39 y 85 de la Ley Orgánica, las comisiones ordinarias tienen a su cargo la tarea de dictamen legislativo. Los dictámenes pueden ser aprobatorios, negativos o de rechazo de la propuesta o parte de ésta. Sobre el particular, se ha polemizado en distintas ocasiones, señalando que los legisladores deben limitarse a aceptar o rechazar la propuesta sin modificarla, lo que de hecho es una práctica recurrente.

En esta fase las comisiones deben llevar a cabo una serie de análisis que van desde la viabilidad jurídica, económica y desde luego social, para generar el dictamen; asimismo debe revisarse la técnica legislativa con la que fue generada la iniciativa que se pone a su consideración a fin de determinar si ésta es viable. Es de destacar que las comisiones al estar integradas proporcionalmente por miembros de todas las fuerzas políticas con representación en la Cámara, están habilitadas no sólo para evaluar la conveniencia técnica del proyecto, sino también la conveniencia política.

³⁶⁰ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, Op. cit., p. 148.

³⁶¹Artículo 212 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

³⁶²Artículo 182 del Reglamento de la Cámara de Diputados

³⁶³Artículos 212, numeral 2 del Reglamento del Senado y 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

³⁶⁴WILSON, James, James, El Gobierno de los Estados Unidos. Editorial Limusa, Tercera reimpresión, México, 1999, p. 256.

En la fase de dictamen es necesario establecer un estrecho contacto con los destinatarios de la norma propuesta, ya sean estos ciudadanos en general, autoridades, personas morales o grupos interesados, con el fin de conocer su punto de vista sobre la nueva legislación. En relación con lo anterior resulta evidente que la gran cantidad de iniciativas que debe dictaminarse hace complicado el intercambio de puntos de vista entre legisladores y destinatarios; sin embargo éste debe buscarse cuando menos en los proyectos con mayor impacto. Adicionalmente en el proceso de dictaminación las comisiones deben hacerse de opiniones calificadas acerca de la propuesta que se analiza, a fin de tomar una decisión informada.

Una vez realizada la etapa de análisis la comisión debe debatir sobre los resultados, así como sobre los puntos de vista de los destinatarios y expertos en el tema, para posteriormente generar un proyecto de dictamen, el cual generará un nuevo debate, que culminará con la votación de la propuesta, mediante la que se determinará su aprobación o no.

Es de destacar que la conformación de las comisiones, permite que el debate se lleve a cabo en forma mucho más amplia, específica y especializada; ya que es en éstas que se cuenta con mejores condiciones para ello, además con las nuevas normas reglamentarias de las Cámaras se cuenta con procesos adecuados para generar discusiones más ágiles.

Con relación a las votaciones, ya se ha comentado que en el caso de la Cámara de Diputados el artículo 84 dispone que los dictámenes sean válidos cuando se aprueben por mayoría absoluta, sin embargo los artículos 136 y 167, numeral 4 de su Reglamento establecen la mayoría simple como regla general para las votaciones y que los dictámenes deberán adoptarse por mayoría simple, generando una antinomia en el citado Reglamento.

d. Lectura o declaratoria de publicidad

Una vez generados los dictámenes por las comisiones, previo al debate en el Pleno, deben presentarse las lecturas de éstos, trámite que en sus orígenes era de suma importancia pero en la actualidad se considera anacrónico. Las normas que regulan las lecturas se encuentran en las reglas que norman las discusiones mismas que por su importancia a continuación analizaremos.

Los artículos 132 y 133 de la Constitución de Cádiz, constituían la base para que los diputados propusieran a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se fundaban. La Constitución determinaba que dos días a lo menos después de presentado y leído el proyecto de ley, sería leído por segunda vez; acto seguido, las Cortes deliberarían si era de admitirse o no a discusión, y sólo si la gravedad del asunto lo requería, se pasaba a comisio-

nes (razón por la cual no existe una regulación específica para las lecturas de los dictámenes). Una vez cumplido este trámite, cuando menos cuatro días después de admitido a discusión el proyecto, sería leído por tercera vez, y se señalaría día para abrir la discusión.³⁶⁵

Como puede observarse, con esta disposición se previeron tres lecturas previas al análisis del proyecto de Ley en el caso de las proposiciones distintas a las de Ley; el artículo LXXXII señalaba que antes de ser discutidas, debía darse lectura cuando menos dos veces al proyecto en sesiones distintas. Las reiteradas lecturas de los proyectos de ley, se realizaban con el fin de que los diputados pudieran conocer los proyectos en virtud de que la reproducción de los documentos era limitada.

En el Reglamento del Congreso General de 1824, el artículo 48 disponía la obligatoriedad de dos lecturas en sesiones diferentes con un intervalo de por lo menos dos días de las proposiciones o proyectos de ley, regla que recogía el artículo 77; posteriormente, de acuerdo con el artículo 78, una vez realizadas estas lecturas, debía mediar un intervalo similar para la discusión, el cual se iniciaba con una nueva lectura del proyecto, oficio o proposición que lo hubiere provocado. Es decir tres lecturas del dictamen.

En el reglamento de 1857, se regulan en el artículo 104 las dos lecturas previas del dictamen antes de su discusión. El reglamento de 1897, regula en sus artículos 32 y 94, las lecturas previas a la discusión de una forma prácticamente idéntica a la del texto del reglamento vigente, salvo que el artículo 32, prevé dos lecturas previas a la discusión del dictamen; es decir, tres lecturas antes de la discusión. Es con el reglamento de 1934, que se suprime la segunda lectura previa al día agendado para la discusión en el artículo 30, con lo que a partir de éste sólo se realiza una lectura previa a la discusión y una el día señalado para ésta.

Es evidente que con los avances tecnológicos, la reproducción y distribución de los proyectos de ley y propuestas no legislativas, se facilita enormemente, lo que ha propiciado la dispensa de las lecturas; sin embargo, esta práctica contribuyó a que los legisladores no conocieran el sentido de los dictámenes que aprobaban, razón por la cual se considera necesario preservar cuando menos la publicación de los dictámenes como requisito previo a la discusión de los mismos y no eliminarlo totalmente como sugieren algunas voces.

En el caso del Congreso de los Diputados de España, el artículo 109 de su Reglamento dispone que: la Mesa del Congreso ordenará la publicación de los proyectos de ley remitidos por el Gobierno, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente; asimismo, el artículo 110

³⁶⁵El Artículo 135 del Reglamento de las Cortes de Cádiz.

señala que publicado un proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas al mismo, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión. Como aquí se observa, las lecturas en el Parlamento español –como en muchos otros países- han quedado en el pasado y sólo se ordena la publicación de los proyectos a fin de que sean conocidos por todos los legisladores y así, si alguno tiene interés en realizar alguna modificación, conozca la propuesta.

En el caso de la Cámara de Diputados se han suprimido las lecturas, sustituyéndolas por las declaratorias de publicidad que de acuerdo con su Reglamento son: *el anuncio formal que hace el Presidente, ante el Pleno, informando que se ha publicado en la Gaceta un dictamen.*³⁶⁶ Con esta modificación ya no son necesarias las dispensas de lectura, y gracias a las Tecnológicas de la Información y la Comunicación, los dictámenes pueden ser conocidos por los legisladores con mayor oportunidad y certeza, lo que además a derivado en el uso excepcional de documentos impresos.

En el caso del Senado se han preservado las lecturas, así como la posibilidad de su dispensa.³⁶⁷

e. Debate en el Pleno

La fase de debate es una de las más importantes, en ésta, los principios de oralidad y publicidad encuentran su máxima expresión; esta etapa supone un marco idóneo para la integración de intereses, en especial los más controvertidos que no han podido ser objeto de acuerdo al interior de las comisiones.

Con respecto a este tema, debemos destacar que una de las más severas críticas que enfrentan los Parlamentos actualmente tiene que ver con la discusión de los proyectos de ley que aprueban, los que en muchas ocasiones se limitan a confirmar sin cambios los proyectos enviados por el gobierno.

Los debates actualmente son oscuros y muchas veces ininteligibles para el público, además de que se realizan con gran lentitud. Estas críticas, de acuerdo con Luis López Guerra, podrían evitarse si se dedujeran las consecuencias lógicas de la condición del Parlamento como foro de representación de intereses sociales, a través de los partidos, ya que se debe tomar en cuenta que se debe buscar el mejor resultado posible de la pluralidad de posiciones existentes, consideradas desde la contraposición entre mayorías y minorías, y el que el pluralismo de intereses presentes en el Parlamento se refiere a aspectos no inmediatamente polí-

³⁶⁶ Artículo 3, fracción V del Reglamento de la Cámara de Diputados.

³⁶⁷ Artículo 195 del Reglamento del Senado de la República.

ticos, ya que existen intereses que pueden encontrar su expresión al interior de las mayorías y de la minorías.³⁶⁸ La anterior problemática puede ser ubicada en las discusiones de nuestros órganos legislativos; sin embargo, en esta parte, la solución al problema no se limita a la modificación de las normas que rigen el debate, ya que debe tomarse en cuenta que la democracia por ser un sistema en el que se requieren confrontar una gran cantidad de posiciones ideológicas e intereses de grupo, no supone sistema eficiente por naturaleza.

Los Parlamentos modernos han sido el medio idóneo para resolver las diferencias políticas al interior de un Estado, sustituyendo los enfrentamientos armados por las contiendas en la tribuna; sin embargo, con el fin de lograr un debate ordenado en el que se tenga una intervención conforme a criterios democráticos, es necesario establecer reglas que permitan la realización de discusiones en forma ordenada y que garanticen la participación de todos los grupos y sectores que integran a la Asamblea.

Es por esta razón, que las reglas para normar el orden de la participación en las discusiones, son determinantes para el buen desarrollo de las mismas, reglas que por otra parte deben garantizar la publicidad de los debates, elemento de gran importancia, ya que se erige como una garantía en favor de las minorías y un medio de control de las mayorías, además de permitir que la opinión pública conozca los argumentos de las partes y la forma en que se construyen las decisiones legislativas.

En nuestra legislación parlamentaria las reglas que establecen el orden de participación en los debates son de las más antiguas; es así, que el artículo LXXXVIII del Reglamento de las Cortes de Cádiz, señala que: los diputados que quieran hablar pedirán la palabra al presidente, y hablarán por su orden. Es con el reglamento de 1824, que se dispone por primera vez la alternancia de oradores en pro y en contra, para lo cual debía formarse una lista.³⁶⁹ Disposición que pasó íntegra al Reglamento de 1857³⁷⁰ y posteriormente al reglamento de 1897³⁷¹ de donde finalmente pasó al actual Reglamento.

En el caso español, el artículo 118. 2.b. del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que: la Presidencia de la Cámara, oídas la Mesa y la Junta de Portavoces, podrá *Fijar de antemano el tiempo máximo de debate de un proyecto, distribuyéndolo, en consecuencia, entre las intervenciones previstas y procediéndose, una vez agotado, a las votaciones que quedaren pendientes.*

Como puede observarse, el orden en los debates es esencial para el buen desarrollo de éstos; sin embargo, en otros países se ha optado por establecer provisiones que permitan flexibilidad para establecer los tiempos de discusión.

³⁶⁸LÓPEZ GUERRA, Luis, Op. cit., p. 38 y 39.

³⁶⁹Reglamento del Congreso General de 1824 artículo 79.

³⁷⁰Reglamento Interior del Congreso de 1857 artículo 118.

³⁷¹Reglamento del Congreso 1897 artículo 95.

El debate inicia con la formación de turnos para la discusión, trámite sencillo pero de suma importancia para el proceso.

Una vez formados los turnos, se procede a la discusión en lo general. Con respecto a los antecedentes de la discusión en lo general, el Reglamento de Cádiz no hace diferenciación alguna en el proceso de discusión, es con el Reglamento de 1823, que se establecen la discusión en general y en particular señalando que: *En la discusión sobre proyecto de decreto o resolución general se tratará primero del proyecto en su totalidad, y en este estado, declarado estar suficientemente discutido, se preguntará si ha o no lugar a la votación; y habiéndolo, se procederá a discutir los artículos en particular.*³⁷² Esta forma de discutir pasaría a subsecuentes reglamentos hasta llegar al vigente.

El objeto de establecer estas dos etapas fue el pasar del proyecto en general al particular y así efficientar el debate de un asunto.

En la discusión en lo general, se hacen observaciones sobre la totalidad del dictamen emitido por una comisión o comisiones, sin entrar a partes específicas sólo se presenta y discute una visión general del proyecto.

Una vez agotada la discusión en lo general, se procede a dar paso a la discusión en lo particular. Como ya se ha comentado, la diferenciación entre discusión en lo general y en lo particular se implementó en 1824 y hasta la fecha es la forma en que se discuten los proyectos en el Pleno.

El artículo 80 del Reglamento de 1824, preveía que la discusión en lo particular debería realizarse sobre cada uno de los artículos del proyecto de ley, razón por la que una vez aprobado en lo general se iniciaba la lectura de todos y cada uno de los artículos que lo integraban, preguntado al final de cada lectura si algún legislador deseaba hacer observaciones; esta práctica se explica en razón de la imposibilidad material de que todos los miembros de la Cámara contaran con una copia del proyecto, razón por la cual, la única forma de conocer el proyecto era mediante las lecturas reiteradas de las iniciativas, los dictámenes y en este caso de los artículos en particular. Esta práctica fue recogida por los reglamentos subsecuentes; fue hasta la expedición del reglamento de 1934, que se dispuso en el artículo 133 la posibilidad de: apartar los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la asamblea quieran impugnar, con lo cual los que no fueran impugnados, se podían reservar para votarlos al final en un solo acto. No obstante esta previsión, la práctica de leer la totalidad de los artículos persistió hasta 1958.³⁷³

³⁷² Artículo 91 del Reglamento del Soberano Congreso Constituyente de 1823.

³⁷³ En la discusión en lo particular del dictamen de la Segunda Comisión de Hacienda con respecto al proyecto de reformas al Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. Que se invoca por primera vez el artículo 133 del Reglamento, para sólo reservar algunos artículos para su discusión por separado. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 25 de noviembre de 1958.

La reglamentación actual determina que una vez finalizada la discusión en lo general y aprobado el dictamen en este sentido, se debe dar paso a la discusión en lo particular, para lo que se ha determinado que antes de someter a votación un dictamen en lo general, se pregunte a los miembros de la asamblea qué artículos desean reservar para su discusión en particular.

En la discusión se prevé la presentación de argumentos en pro y en contra a fin de conocer las posiciones en ambos sentidos. El reglamento de 1824 prevé por primera vez el orden aleatorio en pro y en contra, para lo cual era necesario formar una lista que sería leída antes de iniciar la discusión; asimismo, se dispuso que cuando nadie pidiera la palabra en contra de algún dictamen, uno de los individuos de la comisión tendría que exponer las dificultades que ésta tuvo en sus conferencias privadas; este procedimiento ha prevalecido hasta nuestros días.³⁷⁴ Con el Reglamento de 1934, sólo se adicionó que la discusión se iniciara con una intervención en contra.

Una importante fase del procedimiento consiste en permitir las Intervenciones para hechos. En el siglo XIX, regía en el Parlamento británico el principio de que la discusión debía ser absolutamente libre, no sólo por su contenido, sino también por el derecho de todos los miembros a intervenir en cualquier discusión en igualdad de circunstancias.³⁷⁵ Este principio sufrió limitaciones progresivas que pretendían contrarrestar prácticas obstruccionistas que dificultaban la cada vez más voluminosa y complicada labor de los Parlamentos. En la mayoría de las regulaciones parlamentarias, se incorporaron previsiones tendientes a organizar los debates que en ocasiones podían ser restrictivas del derecho a debatir a fin de lograr la eficiencia de los órganos parlamentarios.

La naturaleza política de los Parlamentos -en donde coinciden grupos de intereses muchas veces opuestos- exige que todas las fuerzas políticas puedan manifestar sus posiciones, a fin de que el pueblo a quien representan, pueda conocer y valorar la conveniencia de las mismas, así como la actuación de los distintos grupos. El debate es una característica de los órganos parlamentarios y el derecho a debatir haciendo uso de la libertad de palabra, es uno de los más importantes de los parlamentarios.

Es por lo anterior, que se observa en nuestra reglamentación funcional desde sus antecedentes, disposiciones que organizaban la forma de los debates y limitaban la participación en ellos con el fin de darle un orden a la discusión, pero en pos de la libertad de palabra de los congresistas, se incorpora la posibilidad de solicitar intervenciones para hechos o contestar alusiones personales, las cuales representan una variación en el orden de la discusión, pero son necesarias para

³⁷⁴Artículos 79 y 102 del Reglamento de 1824.

³⁷⁵SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., p. 211.

garantizar el derecho de los legisladores a participar libremente en los debates; más aún cuando se tiene información valiosa con respecto al asunto de que se trata o cuando se les está aludiendo en una discusión, lo cual los habilita para participar en ella y aclarar en muchas ocasiones la información que sobre ellos se difundió desde la tribuna. Nuestra legislación vigente sobre el tema ha sido rebasada, razón por la cual se ha abusado de este tipo de intervenciones, lo que trae dilaciones en el desarrollo de las discusiones, pero que, sin embargo, garantizan como ya señalamos, uno de los más importantes derechos de los parlamentarios que es la libertad de debatir.

El Reglamento de Cádiz disponía que: Ninguno podrá hablar dos veces sobre un mismo asunto, sino para aclarar hechos, o deshacer equivocaciones; pero si variase la cuestión, podrá pedirse nuevamente la palabra.³⁷⁶ El Reglamento de 1824 disponía que: Ningún otro diputado hablará más que una vez sobre un mismo asunto, sino para aclarar hechos, deshacer equivocaciones, y a lo sumo para responder brevemente objeciones sobre lo que él mismo expuso cuando habló; pero si variare la cuestión, podrán todos pedir de nuevo la palabra.³⁷⁷

Por otra parte el Reglamento de 1857, en su artículo 125, señalaba que: *Los diputados sin entrar de nuevo en la cuestión, podrán deshacer equivocaciones puramente de hecho, para lo cual podrán pedir la palabra y se les concederá. El Reglamento de 1897 en su artículo 101, determinaba que: Los individuos de la Cámara aun cuando no estén inscritos en la lista de los oradores, podrán pedir la palabra para rectificar hecho o contestar alusiones personales.*

Las normas que regulan la duración de las intervenciones son de suma importancia en el proceso. El texto del Reglamento Interior de 1934, previa en el artículo 103, un límite de 30 minutos para los discursos de los legisladores sobre cualquier negocio, tiempo que de acuerdo con este artículo, puede extenderse con permiso de la Cámara. El Reglamento de 1824, al igual que de 1934 en su artículo 86, señalaba media hora como máximo para un discurso; debe tomarse en cuenta que en esta época el número de legisladores que integraban las Cámaras era mucho menor y los que intervenían en éstas era un número reducido. Actualmente el número de legisladores se ha incrementado, y con esto el número de solicitudes para hacer uso de la palabra y los asuntos de que deben conocer las Cámaras, razón por la que no es posible que las intervenciones sean tan prolongadas; es por esta razón, que en 1997, la duración de las intervenciones se restringió mediante acuerdos parlamentarios aprobados por cada Cámara en lo individual, los que establecían los tiempos para las intervenciones según el asunto que se

³⁷⁶El Reglamento de Cádiz artículo XC.

³⁷⁷Reglamento de 1824 artículo 94.

trate.³⁷⁸ Actualmente los Reglamentos de cada Cámara establecen distintos límites de tiempo para las intervenciones, acordes con las nuevas necesidades del debate en cada una de las Cámaras.³⁷⁹

Con respecto al número de intervenciones en el debate, puede intervenir un integrante por cada Grupo Parlamentario,³⁸⁰ y antes de cerrar las discusiones, pueden hacer uso de la palabra seis individuos en pro y otros tantos en contra, en el caso del Senado hasta cinco legisladores;³⁸¹ los miembros de la comisión que elaboró el dictamen tienen un papel fundamental en la discusión de éste en el Pleno, en virtud de que se considera que este grupo de legisladores son los especialistas en el tema y los que mayores elementos de juicio pueden aportar en el debate para la toma de una decisión. Razón por la que se prevé que un miembro de la comisión dictaminadora o el Presidente ésta (en la Cámara de Diputados) presente el dictamen.³⁸²

El antecedente de esta regulación lo encontramos en el artículo XCIV del Reglamento de las Cortes de Cádiz que prescribía que las discusiones duraran todo el tiempo que a juicio de las Cortes se considerara necesario para ilustrar la materia. La única limitación estaba en el artículo XC que preveía que ningún diputado podía hablar dos veces sobre un mismo asunto, sino para aclarar hechos, o deshacer equivocaciones.

En el reglamento del Congreso de 1824, ya se preveía una disposición muy semejante a la prevista en el Reglamento vigente; es el caso del artículo 95 el cual preveía que:

En los proyectos de ley o decreto no podrá cerrarse la discusión mientras no hubieren hablado, por lo menos, seis individuos en pro y otros tantos en contra, caso que los hubiere, incluso los secretarios del despacho.

En los demás asuntos que sean privativos de cada cámara, bastará que hablen tres en cada sentido.

Finalmente, cabe señalar que la regulación del número de intervenciones en un debate se complementó por los distintos acuerdos parlamentarios que se

³⁷⁸ Artículo Décimo Octavo del Acuerdo relativo al Orden del día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2100, 27 de septiembre de 2006. Regla Décima Tercera del Acuerdo por el que se emiten las reglas provisionales sobre la conformación del Orden del día, publicado en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República del 17 de octubre de 2006.

³⁷⁹ Artículo 76 del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 76 del Reglamento del Senado.

³⁸⁰ Artículo 104 fracción IV del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 199 fracción II del Reglamento del Senado.

³⁸¹ Artículo 104 fracción VII del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 199 fracción V del Reglamento del Senado.

³⁸² Artículo 104 fracción II del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 196 fracción V del Reglamento del Senado.

expidieron para regular los debates; es el caso del acuerdo aprobado por la LVII Legislatura en el que se regulan los debates³⁸³ que disponía en su artículo Décimo Sexto inciso a, que cada grupo parlamentario dispondría de 15 minutos para una intervención; asimismo, en su inciso b, reducía el número de intervenciones a cuatro en pro y cuatro en contra, para poder preguntar a la Cámara si se consideraba suficientemente discutido un dictamen. En los posteriores acuerdos parlamentarios que sobre esta materia se aprobaron por la LIX y LX Legislatura, se consideró conveniente regresar a las rondas de seis intervenciones por lo que en ambos instrumentos se previó que la discusión de los dictámenes se ceñiría a los previstos por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los EUM.³⁸⁴

f. Mociones

De acuerdo con Jeremy Bentham todas las mociones debían tolerarse a fin de asegurar a la Asamblea el ejercicio de su voluntad, que no sería libre si se excluyera alguna.³⁸⁵ Sobre este tema Andrea Manzella señala que las controversias –mociones- prejudicial y suspensiva, son instrumentos de uso normal en el Parlamento, aunque su fin sea el de obstaculizar, suspender o impedir la discusión.³⁸⁶

Las mociones son *manifestaciones sobre el procedimiento de la discusión o debate, sin vinculación sobre el tema en tratamiento, o con una vinculación indirecta que los integrantes de una asamblea pueden hacer*,³⁸⁷ como puede apreciarse, se distingue entre la discusión en lo general y particular en el debate y las mociones que no tienen relación directa con el asunto que se debate.

De acuerdo con la doctrina existen dos clases de mociones, las de orden y comunes.

Las mociones de orden son aquellas que se refieren a aspectos fundamentales del *procedimiento de la deliberación, éstas pueden ser formuladas prácticamente en cualquier momento, dentro de ciertas limitaciones relativas, deben ser consideradas de inmediato dado que por su naturaleza misma tiene carácter de previa a todo asunto, estas mociones se refieren a aspectos que hacen a la esencia misma del procedimiento en sus líneas directrices. Entre este tipo de mociones están: 1. La moción de levantar la sesión; 2. Moción de pasar a cuarto Intermedio (que*

³⁸³ Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados. Aprobado en la sesión del día 6 de noviembre de 1997.

³⁸⁴ Cfr. Artículo Vigésimo Cuarto del Acuerdo. Acuerdo parlamentario relativo al orden del día de las sesiones, la discusión de los dictámenes y la operación del Sistema electrónico de votación. LIX Legislatura. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 1348, 9 de octubre de 2003. Artículo Vigésimo Cuarto del Acuerdo. Acuerdo parlamentario relativo al orden del día de las sesiones, la discusión de los dictámenes y la operación del Sistema electrónico de votación. LX Legislatura. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2100, 27 de septiembre de 2006.

³⁸⁵ BENTHAM, Jeremy, Op. cit., p. 229

³⁸⁶ MAZELLA, Andrea, Op. cit., p. 179.

³⁸⁷ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VI, voz deliberaciones, 1991, p 179

significa abrir un paréntesis de horas o días en la deliberación); 3. Moción de cerrar el debate; 4. Moción de pasar al orden del día, que tiene por objeto llevar a la deliberación hacia el tema o los temas de la convocatoria y evitar la pérdida de tiempo sobre generalidades; 5. Moción de postergarse la consideración de un asunto por tiempo determinado o indeterminado. (Moción suspensiva para nosotros).

Las mociones comunes son aquellas que se refieren a aspectos menos importantes del procedimiento de deliberación, éstas deben formularse en los momentos oportunos, según el carácter particular de cada una; se refieren por su objeto, a aspectos del procediendo que constituyen detalles del mismo, sin incidir sobre sus líneas directrices. Entre estas mociones están las llamadas de preferencia que tienen por objeto que un asunto sea considerado con anterioridad al turno que le corresponde, y la de sobre tablas, que tiene por objeto tratar que un asunto sea considerado de inmediato.

Como puede observarse, las denominaciones y clasificaciones no coinciden completamente con nuestra legislación, ya que por ejemplo en nuestros Reglamentos, la moción de orden tiene alcances específicos y no agrupa al resto de las mociones.

Por nuestra parte, podemos señalar que las intervenciones que pueden hacerse desde la curul o escaño de los legisladores, son las denominadas mociones o propuestas, las cuales consisten en proponer al Presidente de la Cámara distintos trámites con el fin de mantener el orden en la sesión, proporcionar elementos para enriquecer el debate y resolver los desacuerdos y suspender los debates debido a que el Presidente es el único facultado para ordenar estos trámites, el legislador solamente puede proponer su implementación.

La legislación funcional del Congreso mexicano prevé distintas clases de mociones entre las que se encuentran:

1. La moción de orden.

Que de acuerdo con los Reglamentos de la Cámara de Diputados y Senadores,³⁸⁸ es la petición, para que se guarde silencio; se mantenga la compostura; se ocupen las curules; se cumpla este Reglamento; y, en general, se corrija cualquier otra situación que signifique una falta de respeto al orador o una alteración del desarrollo de la sesión.

³⁸⁸Artículo 114 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 104 del Reglamento del Senado de la República.

2. La pregunta al orador o moción de cuestionamiento al orador.

Qué procede cuando se requiera una explicación pertinente, pero ésta debe hacerse a través del Presidente de la Cámara y con permiso del orador en turno.³⁸⁹ En el caso del Senado, el artículo 77 de su Reglamento prevé este tipo de mociones aunque no la denomina como tales.

3. Ilustración de la discusión.

Cuya finalidad es que el Pleno conozca algún dato o hecho, documento relacionado con la discusión o bien el contenido de un artículo que puede aplicarse a la misma.³⁹⁰ En el caso del Senado, esta proposición puede realizarse conforme a lo dispuesto por el artículo 76 numeral 3 del su Reglamento.

4. Verificación del quórum.

Cuando la falta de quórum sea notoria, cualquier legislador puede proponer al Presidente de la Cámara que levante la sesión;³⁹¹ en el caso de la Cámara de Diputados, su Reglamento no prevé la verificación del quórum.

5. Suspensiva.

La moción suspensiva es un recurso del procedimiento legislativo que tiene por objeto que no se inicie o que se interrumpa la discusión de un asunto puesto a la consideración del Pleno y que éste sea revisado o devuelto a comisiones. Ésta debe presentarse por escrito firmada por sus autores -5 legisladores en el caso del Senado- ante la Mesa Directiva -el Presidente en el Senado- antes de que se inicie la discusión en lo general; señalando el asunto cuya discusión se pretende suspender y exponer el fundamento legal, así como las razones o motivos que la justifiquen. La moción suspensiva puede solicitarse sólo una vez en la discusión de un asunto.³⁹²

Los Reglamentos unicamerales, prevén algunas otras mociones como son:

1. Apego al tema.

Consiste en el llamado al orador cuando éste divague, se aparte del tema o refiera asuntos distintos, para que se ciña a la materia que motive la discusión.

³⁸⁹Artículo 117 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

³⁹⁰Artículo 118 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

³⁹¹Artículos 59 y 76 numeral 2 fracción VI del Reglamento del Senado.

³⁹²Artículos 105,106 y 107 del Reglamento del Senado de la República y 122 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

El legislador que realice la moción deberá solicitar el uso de la palabra desde su curul para mencionarla; si es aceptada por el Presidente, hará el señalamiento, si no, continuará el curso de la Sesión.³⁹³

2. Rectificación de trámite.

Es la solicitud de ampliación del turno para que un asunto sea del conocimiento de otra comisión distinta a la originalmente considerada por el Presidente, sólo para efecto de que emita opinión.³⁹⁴

3. Alusiones Personales.

Es la solicitud para hacer uso de la palabra cuando, en el curso de la discusión, la diputada o el diputado hubiera sido mencionado implícita o explícitamente por el orador en turno. El aludido podrá hacer uso de la palabra inmediatamente después del orador.³⁹⁵

4. Rectificar hechos.

Es la solicitud de uso de la palabra que hace un legislador cuando no está inscrito en la lista de los oradores, para aclarar, corregir o ampliar la información expuesta en tribuna por otro legislador que haya participado en la discusión.³⁹⁶

5. Discusión y votación por conjunto de artículos.

Es la solicitud para discutir, y en su caso aprobar, los dictámenes con proyectos de ley que consten de más de treinta artículos por los libros, títulos, capítulos o secciones, en que sean divididos por sus autores o las comisiones dictaminadoras.³⁹⁷

6. De urgente resolución.

Consiste en la proposición para poner un asunto a debate y, en su caso, a votación del Pleno sin pasar a comisiones para su dictamen previo. Ésta no puede solicitarse cuando se trate de reformas o adiciones a la Constitución.³⁹⁸

7. De procedimiento.

Tiene como propósito reclamar las resoluciones del Presidente que se apartan de la normatividad aplicable.³⁹⁹

³⁹³Artículo 116 del Reglamento de la Cámara de Diputados

³⁹⁴Artículo 119 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

³⁹⁵Artículo 120 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

³⁹⁶Artículo 121 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

³⁹⁷Artículo 108, numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

³⁹⁸Artículo 108, del Reglamento de la Cámara de Senadores.

³⁹⁹Artículo 111, del Reglamento de la Cámara de Senadores.

8. De remoción.

Es la solicitud para pedir la remoción de un integrante de la Mesa Directiva.⁴⁰⁰

g. Publicación

Finalmente, debemos abordar la fase de publicación, que tiene gran relevancia, ya que mediante ésta se culmina el proceso legislativo y cobran vigencia las leyes y decretos aprobados por las Cámaras. Es de destacar que ésta era una facultad eminentemente ejecutiva, en la que el Congreso no había tenido mayor intervención hasta el año 2011; fue así que en el caso de no publicarse un proyecto de decreto aprobado por ambas Cámaras y enviado al Presidente de la República, sin que éste hubiera presentado observaciones dentro del plazo previsto por la Constitución, el Congreso no contaba con un medio para ordenar la publicación de la nueva legislación, por lo anterior en ocasiones ésta era solicitada mediante exhortos al Ejecutivo, los que en la mayoría de los casos carecían de eficacia.

Con la reforma constitucional del 17 de agosto de 2011, se incluyó al Congreso en la fase de publicación, disponiendo que se tendrá por aprobado por parte del Ejecutivo todo proyecto que no sea devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro del plazo de treinta días naturales siguientes a su recepción; adicionalmente se dispone que una vez vencido el plazo señalado el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto y que de no hacerlo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial. Con esta modificación se eliminó el llamado veto de bolsillo, evitando así la obstrucción del proceso legislativo.

B. Facultad interpretativa

Desarrollamos esta facultad en el apartado correspondiente a la función legislativa en virtud de que se encuentran estrechamente ligadas, ya que la interpretación que pudiera generar el Congreso como a continuación se comentará puede incidir directamente en el texto normativo interpretado. La relación es tal que esta facultad se encuentra prevista en el artículo 72, fracción F, de la Constitución, que regula el proceso legislativo que a la letra señala que: en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Al respecto, Jorge Fernández comenta que del sentido formal de la función legislativa, se infiere el principio de la autori-

⁴⁰⁰ Artículo 112, del Reglamento de la Cámara de Senadores.

dad formal de la ley, conforme al cual, las resoluciones del Poder Legislativo sólo pueden ser interpretadas, reformadas, adicionadas, derogadas y abrogadas por otra resolución del mismo Poder y bajo los mismos procedimientos empleados para su creación original.⁴⁰¹ El anterior comentario evidencia la relación entre legislar e interpretar.

La facultad de interpretación del Poder Legislativo en sus orígenes tuvo gran relevancia tan es así que a esta interpretación se le denominó interpretación auténtica, en virtud de provenir del órgano que originó la Ley. Sin embargo, en la actualidad ha caído en desuso en virtud de que la interpretación de la Ley que el Poder Judicial genera ha cobrado mayor relevancia, apoyándose en forma específica en el artículo 94 constitucional, décimo párrafo, y en general en toda la regulación en materia de control jurisdiccional de la constitucionalidad, que con la recientemente aprobada reforma constitucional en materia de Amparo cuenta con mayores alcances.

No obstante, interpretar es una actividad consustancial a la observación y aplicación de la legislación, es así que la interpretación de la Constitución y las leyes no es facultad exclusiva de ninguno de los Poderes, en virtud de que resulta evidente que el Ejecutivo al aplicar la Ley tiene que interpretarla, asimismo el legislativo al expedir leyes reglamentarias de la Constitución la está interpretando. Sobre este tema, Manuel González Oropeza, apoyado en un voto particular de 1942 del Ministro Gabino Fraga, comenta que el Poder Ejecutivo tiene que interpretar la Constitución y las leyes para expedir los reglamentos, por lo que las funciones ejecutivas son por naturaleza interpretadoras de la Ley y de la Constitución.⁴⁰² Como puede observarse la aplicación de la Constitución y la Ley, necesariamente implica la interpretación, por lo que se infiere que todos los órganos del Estado realizan interpretación. Sin embargo, el único que realiza la interpretación auténtica es el Congreso. Al respecto, David Vega Vera señala que tanto el Poder Judicial como el Legislativo y el Ejecutivo tienen facultades para interpretar la Ley, sin embargo, el que lo hace en uso de la función legislativa formal, es sólo el Poder Legislativo.⁴⁰³

Algunos autores consideran que esta clase de interpretación puede producir graves problemas en nuestro sistema, este es el caso de Salvador Nava Gomar, quien hace la siguiente crítica: nuestra propia Carta está siendo sujeto de revisión por todos los partidos políticos, por todos los actores y por la propia sociedad y es entonces cuando resalta la disfuncionalidad de algunas normas simplemente mal hechas, precisamente como el inciso f) del artículo 72,⁴⁰⁴ sin embar-

⁴⁰¹FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Op. Cit. p. 303.

⁴⁰²GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Memoria del Foro “La Facultad Interpretativa del Congreso”, pp. 84-85.

⁴⁰³VEGA VERA, DAVID. Memoria del Foro “La Facultad Interpretativa del Congreso”. de Diputados, CEDIP. México 2002. p. 65.

⁴⁰⁴NAVA GOMAR, Salvador. Memoria del Foro “La Facultad Interpretativa del Congreso”. Cámara de Diputados, CEDIP. México 2002. Pág. 141.

go, debe señalarse que desde la Constitución de 1824, esta facultad está prevista, acompañada de la prohibición expresa a los jueces para interpretar, suspender o modificar las leyes, la cual fue abrogada hasta 1917.

Como puede observarse esta es una facultad de gran importancia que a pesar de estar en desuso está vigente, y puede constituir la eventual solución a un problema de interpretación.

4. Función de control

El fin de dividir el ejercicio del poder entre distintos detentadores, fue evitar abusos en el ejercicio del mismo; sin embargo, la sola división no es suficiente para conseguir este objetivo. Es por esto, que en los sistemas constitucionales se establecen límites al ejercicio del poder y mecanismos de control recíproco, mediante los cuales los mismos órganos del Estado verifican que se observen estos límites, a través de controles y medios de acción recíprocos, evitando cualquier posibilidad de abuso.

De acuerdo con Loewenstein, limitar a los detentadores del poder político es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como el constitucionalismo.⁴⁰⁵ De lo anterior, se deduce que la importancia de los límites previstos por el sistema constitucional, son de gran importancia, ya que no sólo garantizan la libertad, sino también el correcto funcionamiento del Estado. Actualmente la facultad de control comienza a ser la preponderante en los parlamentos modernos. Ésta implica una supervisión sobre los diversos órganos del Estado por parte del Parlamento, control que puede ser recíproco -la evolución de los sistemas constitucionales ha sometido al Parlamento al control jurisdiccional de algunos de sus actos-, no obstante que el Legislativo es el órgano del Estado considerado el controlador por antonomasia, en virtud de ser el representante directo del pueblo.

Ahora bien, para hacer efectivos esos límites, se establecen diversos medios de control, por lo que resulta necesario definir qué es el control, lo cual no es una tarea fácil, en virtud de que este concepto reviste un gran número de significados.

A. Qué es el control

Manuel Aragón, señala que el concepto control no puede ser unívoco;⁴⁰⁶ sin embargo, a pesar de la variedad de significados, éste puede adquirir la forma

⁴⁰⁵ LOEWENSTEIN, Karl. Op. cit., p. 29.

⁴⁰⁶ ARAGÓN, Manuel, Constitución democracia y control, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 121.

de control parlamentario, judicial, social y administrativo bajo diferentes facetas que son freno, vigilancia, revisión e inspección. Todos los medios de control del Estado constitucional están orientados en un solo sentido, y todos responden, objetivamente, a un solo fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos. *El control aparece, pues, como el instrumento indispensable para que el equilibrio –y con él la libertad- pueda ser realidad*,⁴⁰⁷ no obstante que el concepto sea polivalente. De lo anterior, podemos deducir que el control es un instrumento que garantiza la libertad de los destinatarios del poder, al verificar que los actos del Estado cumplan con los límites establecidos aplicando distintos mecanismos.

Con el fin de evitar ese peligro siempre presente que es inmanente a todo poder, el Estado organizado exige de manera imperativa que el ejercicio del poder político, tanto en interés de los detentadores como de los destinatarios del poder, sea restringido y limitado. Limitar el poder político quiere decir limitar a los detentadores del poder; esto es, el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como el constitucionalismo. De acuerdo con Loewesteing la libertad de los destinatarios del poder sólo quedará garantizada cuando se controle debidamente el ejercicio del poder llevado a cabo por sus detentadores.⁴⁰⁸ Es por lo anterior, que la división de poderes ha constituido uno de los principales y más eficientes instrumentos para evitar el abuso en el ejercicio del poder, al constituirse en un control recíproco entre los órganos del Estado que detentan el poder público. Con el establecimiento de órganos del poder independientes, se procura un equilibrio entre las autoridades; sin embargo, cada uno de éstos cuenta con diversos medios de control con respecto a los otros, lo que contribuye al buen desempeño de los gobernantes.

Debemos señalar que existen controles externos –que suponen la intervención de agentes de la sociedad como los medios de comunicación o los electores- e internos los que a su vez se dividen en concentrados o desconcentrados; los primeros, se ejercen por el mismo órgano, y los segundos, entre órganos distintos;⁴⁰⁹ a este tipo de controles se les denomina también controles intraorgánicos e interorgánicos,⁴¹⁰ entre estos últimos se encuentra el jurisdiccional y desde luego el parlamentario.

B. Control Parlamentario

El control parlamentario es la actividad que ejerce el Congreso sobre los otros órganos del Estado, con el fin de tutelar que el desempeño de éstos se lleve a cabo, de acuerdo con lo prescrito por nuestra Carta Magna, lo que puede consistir en verificar si se han respetado esos principios protegidos.

⁴⁰⁷Ibidem p. 88.

⁴⁰⁸Ibidem, p. 29.

⁴⁰⁹VALADÉS, Diego, Op. cit., p. 3.

⁴¹⁰LOEWENSTEIN, Karl, Op cit., p. 233.

El control parlamentario puede ser considerado un control de tipo político, principalmente porque no cuenta con un parámetro normativo, objetivado, no hay razonamiento jurídico necesario, son los principios de la libertad y la oportunidad los que rigen tanto la composición del parámetro como la formulación de juicio valorativo o de adecuación.⁴¹¹ En la mayor parte de los casos, no existe un canon jurídico de valoración y no impone un determinado tipo de razonamiento. El control parlamentario conjuntamente con el control que se realiza a través de los votos populares, constituye uno de los medios más específicos y más eficaces de control político.

La función de control está cobrando mayor importancia en los Parlamentos modernos, con miras a convertirse en la más importante. *En el caso de los Estados Unidos, el Congreso ha venido a ser menos un cuerpo legislativo y más una institución que controla la administración de las actividades gubernamentales llevadas a cabo por los funcionarios del Ejecutivo.*⁴¹² Para lo cual, dispone de un importante medio de control que consiste en establecer pautas legislativas generales, para que se lleven a la práctica los programas que autoriza, del cual a su vez se desprenden otros medios que son:

- Crear la organización y división del Ejecutivo en la que se manejan los programas de gobierno;
- Proporcionar o no, recursos económicos para ponerlos en práctica; y
- Confirmar la designación presidencial de quienes ocuparán los cargos administrativos principales para llevarlos a la práctica.⁴¹³

Estos medios han sido suficientes para que el Congreso Norteamericano sea considerado por James Wilson, *probablemente el organismo legislativo más poderoso del mundo*,⁴¹⁴ toda vez que los controles que ejerce son de los más féreos a nivel mundial.

Con respecto a la función de control que ejerce nuestro Congreso, ésta no puede considerarse todavía la más relevante, ya que como se ha mencionado, la preponderante es la legislativa, debido entre otras causas, a que por varias décadas estos no se ejercieran adecuadamente, además de que éstos fueron diseñados con alcances restringidos, por lo que no existe una regulación que los incentive.

De acuerdo con Daniel Márquez, el Control que ejerce nuestro Congreso se clasifica en control de legislación, presupuestal y político en la siguiente forma:

⁴¹¹ ARACÓN, Manuel, Op. cit., pp.186-187.

⁴¹² WATSON, Richard A., Op. cit., p. 327.

⁴¹³ Cfr. WATSON, Richard, Op. cit., p. 327.

⁴¹⁴ WILSON, James Q., Op. cit., p. 277.

El control de legislación se caracteriza por *la emisión de normas de carácter imperativo, abstracto, general e impersonal, que tienen como propósito fundamental: Regular la ejecución de los planes y programas, hacer más transparentes el uso y destino de los fondos públicos y generar criterios de conducta en el servicio público.*

El control presupuestal se relaciona con los dos grandes momentos del presupuesto:

1. La aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que la Cámara de Diputados debe realizar.

2. La aprobación de la llamada Cuenta Pública, en la que se comprueba que el gasto ejercido es efectivamente el presupuestado, como se previene en el artículo 74, fracción IV de la Constitución.

Ambos controles ejercidos en forma exclusiva por la Cámara de Diputados. Figuras que posteriormente serán desarrolladas.

El control político tiene que ver con la fiscalización del uso y destino de los recursos públicos; esto es, verificar los gastos generados por las dependencias y entidades de la administración pública, para lo que la Cámara de Diputados se apoya en su cuerpo técnico, la entidad superior de fiscalización (Auditoría Superior de la Federación). Uno de los aspectos de este tipo de control en nuestro país, consiste en el poder de las Cámaras del Congreso para citar a comparecer a los servidores públicos, a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 93 constitucional;⁴¹⁵ quienes actualmente tienen que comparecer bajo protesta de decir verdad sin que se haya definido reglamentariamente los alcances de esto.

En la anterior clasificación, se pudo observar que la función de control se encuentra en varias de las actividades que desarrolla el Poder Legislativo; al respecto, Manuel Aragón comenta que la llamada función de control no se circunscribe a procedimientos determinados, sino que se desarrolla en todas las actuaciones parlamentarias.⁴¹⁶ Sólo la función legislativa se circunscribe a un procedimiento específico, las demás funciones de los Parlamentos se realizan a través de todas las actividades de las cámaras y no están sujetas a un procedimiento exclusivo. Es decir, de todas las funciones de los Parlamentos, la de control, es la única que puede estar presente en todos los procedimientos de las cámaras.

Ahora bien, no toda la actividad de control se realiza por el Parlamento como órgano ni opera en el ámbito reducido de las cámaras; el control no sólo se

⁴¹⁵Cfr. MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2003, p. 24.

⁴¹⁶ARAGÓN, Manuel. Op. cit., pp. 192-193.

lleva a cabo mediante actos que expresan la voluntad de la Cámara, sino también a través de actividades de los parlamentarios o los grupos parlamentarios desarrolladas en la Cámara, aunque no culmine en un acto de voluntad de ésta. Esto es así porque el resultado sancionatorio inmediato no es consustancial al control parlamentario, y porque la puesta en marcha de instrumentos de fiscalización gubernamental no tiene por objeto sólo el obtener una decisión conminatoria de la Cámara, sino también el influir en la opinión pública de tal manera que en tales supuestos el Congreso es la sede de donde parte el control, pero la sociedad es el objetivo al que va dirigido, puesto que es ahí donde puede tener efecto.

Entre los tipos de control parlamentario podemos ubicar, el Control por el Parlamento y el Control en el Parlamento,⁴¹⁷ el primero, supone un acuerdo de la mayoría; sin embargo, tiene importantes dificultades para llevarse a cabo como el requisito de la independencia entre controlante y controlado, ya que ésta no se da hoy en las relaciones del Parlamento con el gobierno, debido a que la mayoría se corresponde generalmente con el partido en el Gobierno en los regímenes presidenciales y con el gobierno denominados por los partidos mayoritarios en los regímenes parlamentarios, mayoría que los sostiene. De ahí que el Parlamento no pueda controlar en sentido propio al gobierno, ya que esto sólo sería una auto-crítica de los partidos gubernamentales. El segundo tipo (Control en Parlamento) es el que realiza la minoría desde la oposición, éste no expresa la voluntad de la Cámara, pero no puede negarse su capacidad de fiscalización sobre el Ejecutivo, bien porque puede debilitarlo o hacerlo rectificar, bien porque puede incidir en el control social o en el control político electoral. Actualmente puede hablarse de una nueva contraposición en el control parlamentario entre el gobierno y la minoría, ya no entre el gobierno y el Poder Legislativo. El control en el parlamento no sustituye al control por el parlamento pero hace de éste una actividad cotidiana.

En el Congreso de la Unión, esta función la ubicamos en la realización de los periodos de sesiones; el Informe de Gobierno; las comparecencias; la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros medios de control que a continuación analizaremos.

C. Los periodos de sesiones

Los periodos de sesiones constituyen un claro ejemplo de control en el Parlamento. El llevar a cabo sesiones plenarias, constituye uno de los medios de control característicos del Poder Legislativo, éste se ejerce a través de las críticas y los señalamientos que los legisladores hacen en la tribuna de su Cámara. La sola actividad de las cámaras es, en sí, un valioso mecanismo de control.⁴¹⁸ Lo anterior

⁴¹⁷ARAGÓN, Manuel, Op. cit., p.192.

⁴¹⁸VALADÉS, Diego. Op. cit. p. 379.

es resultado de que, en todo el mundo, los representantes populares se caracterizan como los analistas y críticos de la administración; sin embargo, en nuestro país este papel está siendo paulatinamente asumido por los medios de comunicación.

Por una extraña reflexión, los Constituyentes de 1917, vieron en este medio de control un riesgo potencial para la buena marcha de los trabajos del Ejecutivo, se consideró limitarlo, razón por la cual se eliminó del texto Constitucional el segundo periodo de sesiones que estaba previsto desde 1857,⁴¹⁹ a fin de que el Congreso estuviera reunido el menor tiempo posible para evitar el desgaste político que se produce con la crítica al gobierno. No obstante, debido a las presiones políticas, en 1986 se aprueba una modificación a la Constitución para adicionar un segundo periodo, a la que seguirían reformas que incrementarían la duración de ambos periodos, lo que aún se considera insuficiente.

En nuestro Congreso, el mecanismo por el que se ha optado para ejercer estas críticas y señalamientos al gobierno, es la expedición de puntos de acuerdo,⁴²⁰ a los que hemos denominado declarativos que no son otra cosa que posicionamientos que las cámaras adoptan sobre algún asunto, sin que éste vincule a la autoridad destinataria; no obstante, en ocasiones con la sola presentación en la tribuna de la proposición de punto de acuerdo, basta para provocar una respuesta por parte del destinatario que fundamentalmente es el Gobierno Federal.

Como se puede observar, este medio de control tiene un importante papel en los Parlamentos modernos, ya que además de controlar a la administración, permite que la opinión pública conozca del desarrollo de sus actividades y de la crítica que los parlamentarios hacen de ellas.

D. Informe Presidencial

Este medio de control está previsto en nuestro sistema constitucional desde 1824, y actualmente se encuentra regulado por el artículo 69 de la Constitución que establece la obligación del Presidente de la República de presentar un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

El formato del informe de gobierno fue materia de debate por varias Legislaturas, debate que culminó con la modificación en agosto de 2008 de la Constitución, con el que se suprimió la obligación del Presidente de la República de acudir personalmente al recinto del Congreso a entregar el texto, acto con el que se daba inicio al periodo de sesiones del Órgano Legislativo y a uno de los proce-

⁴¹⁹El Artículo 62 de la Constitución de 1857, preveía dos periodos de sesiones; el primero del 16 de septiembre al 15 de diciembre, y el segundo, del 1 de abril al día último de mayo.

⁴²⁰Tema desarrollado en el apartado correspondiente las fuentes del Derecho Parlamentario.

Los mecanismos de control más característicos del Poder Legislativo, esta reforma implicó la vulnerar aún más la interacción entre el Congreso y el Ejecutivo; razón por la que se buscó compensar este alejamiento con la introducción de las figuras de la pregunta parlamentaria y la protesta de decir verdad en las comparecencias de los altos funcionarios de la Administración Pública ante los legisladores, relacionadas con la glosa del informe, la discusión de una ley o el estudio de un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

No obstante esta importante modificación, es necesario replantear la conveniencia de no contar con la presencia del Presidente de la República, durante la presentación del informe, que como ya se comentó dificulta la interacción entre estos dos órganos del Estado, la cual es de suma importancia.

Debemos tener presente que el principio de división de poderes, no implica una separación estricta entre órganos, por el contrario éstos deben buscar actuar coordinadamente, a fin de lograr con mayor eficacia los objetivos que el Estado tiene encomendados. Es por lo anterior que resulta necesario incrementar la interacción entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, y no solo con la reinscripción del informe ante el Congreso, sino con la adición de un número mayor de reuniones, a fin de que exista un intercambio de puntos de vista mucho más fluido, lo que no sólo garantizará un control político con fines electorales, sino también el establecimiento de un mecanismo de control constructivo, mediante el que se puedan tomar mejores decisiones.

E. Comparecencia de funcionarios

El control puede manifestarse a través de actuaciones de los legisladores o de los grupos (preguntas, interpelaciones, intervenciones en debates), que no expresan la voluntad de la Cámara, pero cuya capacidad de fiscalización sobre el gobierno no cabe negar, bien porque pueden debilitarlo o hacerlo rectificar, bien porque pueden incidir en el control social o en el control político electoral.⁴²¹ Este es control del gobierno que realizan las minorías, representadas en los Parlamentos.

Las comparecencias son audiencias en las que los funcionarios citados deben contestar las cuestiones que les planteen los legisladores. Es mediante estas preguntas que el Congreso ejerce un control, que si bien es imperfecto, contribuye a informar a los legisladores sobre determinados asuntos, para posteriormente, ejercer otros controles vía legislación o a partir de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁴²¹ARAGÓN, Manuel. Op. cit., p. 192.

En los regímenes parlamentarios las comparecencias son la respuesta a una cuestión o pregunta que un legislador formule a un funcionario del gobierno. Sobre este tema, Orlando Tovar comenta que la cuestión o pregunta es un mecanismo de control parlamentario típico donde existe responsabilidad política de los ministros ante el Parlamento; sin embargo, puede usarse en cualquier tipo de gobierno. Este autor define a la cuestión o pregunta como una petición de explicación sobre un punto determinado dirigido por un parlamentario.⁴²²

Con este medio de control, no sólo se busca obtener del gobierno la información necesaria para el Congreso, ya que también se propicia que la administración subsidiariamente exponga las fallas en los asuntos o programa en cuestión y proponga soluciones viables e inmediatas, al responder las preguntas.

Es de destacarse que Tena Ramírez, señala que en nuestro sistema constitucional la convocatoria a comparecer, dirigida a los Secretarios del despacho, está en realidad dirigida al Presidente, pero en virtud de que la Constitución no autoriza a las Cámaras para llamar a comparecer a este último, estos altos funcionarios son los que deben acudir para informar.⁴²³ No obstante, el informe es del Presidente, ya que, de hecho, sus colaboradores sólo instrumentan las políticas que se les ordenan.

Con la reforma al artículo 93 constitucional del 15 de agosto de 2008, las Cámaras de nuestro Congreso pueden citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, independientemente de la obligación de informar al Congreso prevista en el primer párrafo del mismo artículo, ya que la comparecencia se solicita para el solo efecto de que el funcionario aporte información concerniente a su ramo, sobre un proyecto de ley que se discuta o sobre un asunto en estudio, comparecencias que con la reforma de 2008 se celebran bajo protesta de decir verdad. También se adicionó la facultad para convocar a los titulares de los órganos autónomos, en caso de que se discuta una ley, o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas. Las anteriores facultades de acuerdo con el texto constitucional deben ser reglamentadas por la Ley del Congreso y sus reglamentos. En lo que corresponde a la Ley Orgánica del Congreso, ésta faculta a los presidentes de las comisiones ordinarias, -con el acuerdo previo de éstas- para solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo,⁴²⁴ a fin de contar con elementos para dictaminar alguna iniciativa o bien tener la información necesaria para tratar algún asunto concerniente a la dependencia. Esta facultad es de gran importancia, ya que esta información, puede generar la necesidad de citar a

⁴²²TOVAR, Orlando, "Las Funciones de Investigación y Control de la Cámara de Diputados" en QUIROGA LAVIE, Humberto. Derecho Parlamentario Iberoamericano, Porrúa, México, 1987, p. 120.

⁴²³TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 34ª ed., Porrúa, México, 2001, p. 261.

⁴²⁴Ley Orgánica del Congreso, artículo 45, párrafos 1, 2 y 3 con respecto a la Cámara de Diputados y Artículo 97 con relación al Senado de la República.

un funcionario, para que explique con mayor detalle los datos que aporta, además de resolver las dudas que, derivadas del análisis, tengan los legisladores.

En lo que respecta a la protesta, la regulación se previó en el artículo 270 del Reglamento del Senado de la República y en el artículo 124 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pero, sin embargo, no establecen las consecuencias de faltar a ésta.

La reforma de 2008 tiene similitudes con la figura del juramento ante órganos legislativos que se prevé en el Congreso de los Estados Unidos;⁴²⁵ sin embargo, a diferencia de aquellas la introducida a nuestro sistema resulta inocua, pues una comparecencia en virtud de su naturaleza implica un diálogo que entraña preguntas y respuestas, además de que no se establecen las consecuencias de la vulneración de la protesta. Es por lo anterior que es preciso que el Congreso establezca con mayor precisión la forma en la que ejercerá dicha facultad.

No obstante lo anterior, mentir bajo protesta podría implicar una responsabilidad para el funcionario, ya que él conoce los pormenores de las decisiones, toda vez que es él quien las ejecuta. Sin embargo, es muy distinto que se le pretenda imputar una responsabilidad política por una decisión que el funcionario no tomó a que se le pretenda imputar una responsabilidad por faltar a la verdad. Debemos de tener presente que lo que se busca con este tipo de medios es ejercer un control político sobre el Ejecutivo, y no un control jurisdiccional, razón por la que el presentar informes bajo protesta de decir verdad y más aun sancionar la vulneración a ésta, pareciera una medida acorde con los procesos de investigación penales, que no encajan en el sistema de control político de nuestro Congreso.

Por lo anterior resulta necesario que el Congreso determine con claridad los alcances que tendría el vulnerar la protesta de decir verdad.

F. Controles financieros

La ejecución del presupuesto es responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo, mientras en la evaluación y control comparte la responsabilidad con el Poder Legislativo en fases distintas. El control a priori del presupuesto lo ejerce el legislativo. Cuando los controles son previos al pago de las partidas presupuestales se habla de control preventivo, el cual fundamentalmente está a cargo del Ejecutivo, -no obstante, como más adelante comentaremos, el Legislativo también puede intervenir en esta fase-, y después del pago se habla de un control a posteriori, el cual ejercen ambos poderes.

⁴²⁵Cervantes Gómez, Juan Carlos, La responsabilidad de los servidores públicos por sus declaraciones e informes ante el Congreso. Análisis descriptivo de España y Estados Unidos de América, Revista Expediente Parlamentario, Núm. 28, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, 2012, pp. 119-143.

Para ejercer los controles financieros, la Cámara de Diputados cuenta con diversos mecanismos, para supervisar el gasto del gobierno. En lo que toca a la aprobación del presupuesto, ésta no sólo es un medio de control, sino también de equilibrio, ya que a través de éste, el Legislativo, está en posibilidad de defenderse de una inadecuada política financiera del Ejecutivo que pretenda reducir arbitrariamente sus recursos.

Ahora bien, en lo que toca al control parlamentario del presupuesto, teóricamente cuenta con tres fases, la previa, la concomitante y la posterior:

- FASE PREVIA. En ésta el control se debe llevar a cabo a través del análisis que realiza la Cámara de Diputados, del Presupuesto de Egresos y su posterior aprobación. Esta fase se fundamenta en el artículo 74 fracción IV constitucional, que dispone que es facultad exclusiva de esa Cámara examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- FASE CONCOMITANTE. Se puede realizar mediante los programas del Ejecutivo. Este control puede realizarse en cada operación, en el momento que se desee, a través de peticiones, aclaraciones, solicitud de datos y explicaciones. (De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 93 constitucional).

- FASE POSTERIOR. Se realiza una vez rendida la cuenta pública y en México está a cargo de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, conforme a lo previsto por la fracción VI del artículo 74, que faculta a la Cámara para revisar la cuenta pública del año anterior con el apoyo de la entidad de fiscalización superior de la Federación. (Auditoría Superior de la Federación).

Cabe agregar, en esta parte, que los controles financieros concomitantes pueden ser ejercidos por ambas Cámaras del Congreso -no obstante, la función presupuestal corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados- conforme a lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución, que señala la posibilidad de citar a comparecer a diversos funcionarios de la administración pública para que informen cuando se discuta o estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. De igual forma, este artículo faculta a las Cámaras para crear comisiones de investigación. Sin embargo, de acuerdo con María de la Luz Mijangos, estos últimos medios de control carecen de eficacia en virtud de que la Constitución no prevé ninguna declaración de las cámaras, y aun en el caso de que se diera en forma negativa, no podría afectar en forma alguna al funcionario destinatario, ya que éstos, hasta la fecha, son de libre designación y remoción por parte del titular del Ejecutivo,⁴²⁷ lo que con base en la reforma de agosto de 2008, pudiera cambiar, además con base en los resultados que las comisiones de investigación obtengan, es posible iniciar procesos penales, civiles o administrativos.

⁴²⁶Cfr. MIJANGOS, María de la Luz, El Control del Presupuesto desde una perspectiva jurídica. El Control de las Finanzas Públicas, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. Primera edición, México, 1996, p. 150.

⁴²⁷Ibidem, p. 151.

Por otra parte, es de destacar que con la obtención de información, se pueden reunir elementos para ejercer el control presupuestal a priori, ya que derivado de la recopilación de datos que comprueben que un programa de gobierno no está dando resultados, o que no se están ejerciendo adecuadamente los recursos asignados, puede derivar en la decisión de que a éste no se le asignen recursos en el siguiente Presupuesto, un ejemplo de esto lo encontramos en el artículo 45, que en su numeral 5 determina que las Comisiones deben dar opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y cuenta Pública, con base en los informes que rinda el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, asimismo la mencionada disposición establece que el objeto de este tipo de opiniones es hacer aportaciones sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal, y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública; sin embargo, es de señalar que las Comisiones en la mayoría de los casos no cuentan con la estructura suficiente para evaluar esta información y poder determinar fehacientemente, si los recursos se están empleando adecuadamente.

G. Ratificación de nombramientos

Algunos de los nombramientos que realiza el Presidente de la República, requieren la ratificación del Senado. De acuerdo con lo dispuesto por la Fracción II del artículo 76 constitucional, estos funcionarios son: El Procurador General de la República; los agentes diplomáticos; cónsules generales; coroneles y demás jefes superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

En nuestro país desde la expedición de la Constitución de 1824, se incluyó este medio de control a cargo del Senado⁴²⁸ Posteriormente, la Constitución de 1917 lo recoge en el artículo 76; sin embargo, esta facultad, no se ejerció plenamente por los senadores, debido entre otras causas a que: 1) la disposición constitucional en algunas partes es imprecisa; por ejemplo, no aclara quiénes son los empleados superiores de Hacienda, omisión que se ha solucionado con la expedición del Acuerdo del Senado de la República publicado el 18 de diciembre de 2006,

⁴²⁸ El Párrafo 6 del artículo 110 de la Constitución de 1824, señala entre las atribuciones del Presidente, la de nombrar a los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarias generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado, y en sus recesos del Consejo de Gobierno.

que los enumera;⁴²⁹ 2) como ya se ha comentado, con la existencia de un partido hegemónico que dominó ambas Cámaras del Congreso, las propuestas que hacía el Ejecutivo se aprobaban sin mayor objeción.

Es de destacar que el Reglamento del Senado incorporó un procedimiento para llevar a cabo los nombramientos en el Título Octavo De los procedimientos especiales, artículos 239 al 246.

En 1994 fue suprimida la facultad para que el Ejecutivo nombrara a los Ministros de la Suprema Corte, quienes actualmente son designados por el Senado a propuesta del Presidente de la República.⁴³⁰ Con la anterior modificación, se dio un importante avance en materia de nombramientos; sin embargo, resulta evidente que es necesario fortalecer la participación del Congreso en los nombramientos de algunos funcionarios, pues es necesario que el Legislativo evalúe la idoneidad de las personas propuestas por el Ejecutivo mediante el análisis de su trayectoria, perfil y capacidad profesional para dirigir el órgano correspondiente. El Congreso o al menos la Cámara de Senadores, deben vigilar el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo en materia de nombramientos, ya que la creciente importancia de los miembros del gabinete en la gestión y manejo de los recursos públicos es evidente.

H. Facultad de investigación

La facultad de investigación es a nivel mundial uno de los más importantes controles que ejerce el Poder Legislativo. No obstante, es conveniente señalar que estas facultades, se relacionan con casi todas las funciones de los Parlamentos. Al respecto Fernando Santaolalla, comenta que las investigaciones parlamentarias no están afectadas a una particular función de las cámaras, sino que pueden servir a todas ellas. En distintos países, no sólo se han utilizado con vistas a controlar al Gobierno, sino para desarrollar una ulterior obra legislativa, para coadyuvar en la función presupuestaria del Parlamento, para actos de naturaleza jurisdiccional o para servir de cauce de expresión a las fuerzas políticas.⁴³¹ Es decir, la facultad de investigación no sólo es un medio de control, sino que también coadyuva con la función legislativa, la presupuestal y la jurisdiccional. O como en el caso del Congreso Norteamericano juega un papel determinante en la función

⁴²⁹De conformidad con el artículo Segundo del Acuerdo del Senado aprobado en sesión celebrada el 7 de diciembre de 2006 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 2006 son sujetos de ratificación por parte del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente, los nombramientos que haga el Presidente respecto de los siguientes empleados superiores de Hacienda: 1. Subsecretario de Hacienda y Crédito Público; 2. Subsecretario de Egresos; 3. Subsecretario de Ingresos; 4. Procurador Fiscal de la Federación; 5. Tesorero de la Federación; 6. Jefe del Servicio de Administración Tributaria; 7. Administrador General de Recaudación, 8. Administrador General de Auditoría Fiscal Federal; 9. Administrador General de Aduanas; 10. Administrador General Jurídico; 11. Administrador General de Grandes Contribuyentes, 12. Jefe de Unidad de la Unidad de Crédito Público; 13. Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

⁴³⁰De acuerdo con lo previsto por el artículo 96 de la Constitución reformado en 1994. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

⁴³¹SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., p. 416.

de información parlamentaria, pues éste tiene la obligación de informar al público acerca de los problemas fundamentales y de algunas de las soluciones básicas, para lo cual el vehículo principal de esta función lo constituye una comisión de investigación, que se encargue de realizar la investigación y difundir sus resultados.⁴³² Sin embargo, en nuestra opinión, sus implicaciones con la función de control son las más importantes.

La mayor parte de las constituciones después de las Segunda Guerra Mundial, atribuyeron a los órganos de representación popular la posibilidad de investigar, aunque en algunos sistemas constitucionales como el norteamericano en el siglo XVIII o el belga desde el siglo XIX, ya los había desarrollado.⁴³³ En nuestro país, fue hasta la reforma política de 1977, cuando se incluyó en la Constitución la posibilidad de integrar las comisiones de investigación, mediante la adición de un párrafo tercero al artículo 93. Con esta reforma se abrió la posibilidad de que las cámaras realizaran investigaciones mediante la integración de comisiones creadas específicamente con ese fin, pero sólo en el caso de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria; no obstante, de acuerdo con Cecilia Mora Donato, la creación de comisiones de investigación era posible aun sin la reforma constitucional en virtud de que el Reglamento del Congreso General, ya contenía una autorización general que permitía la creación de comisiones especiales -a propuesta de un diputado o de la Gran Comisión- a las que se le podían dar funciones investigadoras.⁴³⁴ Con la reforma, este derecho se elevó a nivel constitucional; sin embargo, se restringió el alcance de las comisiones, pues sólo, se previó que actuaran sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que en esa época habían incrementado considerablemente su número, pero que hoy son por demás escasas -es por esto, que este tipo de comisiones corren el riesgo de quedarse sin materia de investigación-. Por otra parte, con esta reforma, se incrementó el número de diputados y senadores que podían solicitar que se constituyera una comisión de investigación, lo que restringió considerablemente este importante medio de control característico de los Parlamentos modernos.

Sobre la función de investigación, Diego Valadés comenta que la facultad de investigación es una de las más importantes con que actualmente cuentan los Congresos y Parlamentos.⁴³⁵ Sin embargo, este control, a pesar de la reforma de 1977, no se ha desarrollado en nuestro país; no obstante, se ha considerado que con fundamento en lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 93 constitucional, es posible realizar una investigación, ya que este párrafo posibilita a ambas cámaras para citar distintos funcionarios del gabinete para que informen cuando se discuta o estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

⁴³²WATSON, Richard. Op. cit., p. 329.

⁴³³VALADÉS, Diego. Op. cit. p. 382.

⁴³⁴MORA DONATO, Cecilia, Op. cit. p. 232. Los Artículos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso que cita la autora son: el 71, 78, 79, 80 y 90.

⁴³⁵VALADÉS, Diego. Op. cit., p. 382.

5. Función Financiera

Otra importante función del Poder Legislativo es la función financiera, ya que es con ésta con la que surgen las asambleas estamentales órganos antecedentes de los Parlamentos, mismas que eran convocadas por el monarca para lograr el establecimiento de impuestos destinados a sufragar en la mayoría de las ocasiones gastos de guerra.

La facultad financiera de los Parlamentos como órganos encargados de autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos públicos, es una de sus más tradicionales funciones; fue justamente dicha competencia la que fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las parlamentarias.⁴³⁶ Esta función consistente en la aprobación de los gastos e ingresos del Estado, es decir la aprobación de las contribuciones que deben ser pagadas por los ciudadanos, así como del gasto que debe ejercer el gobierno.

En nuestro sistema la facultad financiera en lo que corresponde al Presupuesto de Egresos de la Federación, es ejercida en forma exclusiva por la Cámara de Diputados, no así las contribuciones y empréstitos que son aprobados por el Congreso.

El segundo orden competencial de los Parlamentos es el presupuestario o financiero.⁴³⁷ El que, sin duda, constituye una de las más importantes funciones de los Parlamentos modernos, ya que éste les permite fungir como canal entre las necesidades de la sociedad y el diseño de los programas de gobierno, supervisar la adecuada asignación de recursos públicos, ya que, a través de esta función, se convierte en garante de la aplicación de contribuciones justas, además de que les permite controlar la ejecución de los programas de gobierno.

Es importante destacar que la representación política no surgió vinculada con la función legislativa del poder, sino con las funciones tributarias y de gasto, lo que explica que aun en el constitucionalismo moderno y contemporáneo los Congresos y Parlamentos hayan sido flexibles en materia de delegación legislativa, pero no en lo concerniente a las facultades fiscales y presupuestarias.⁴³⁸ El primer instrumento en el que se previó la función financiera fue la Carta Magna británica de 1215.

Ahora bien, la función financiera, se ejerce a través de dos de las más importantes facultades del Congreso, la facultad en materia impositiva y la facultad en materia de egresos -esta última de ejercicio exclusivo de la Cámara de Diputados-, mismas que a continuación analizaremos.

⁴³⁶MORA DONATO, Cecilia, Op. cit., (Cambio político y legitimidad función), p. 195.

⁴³⁷SANTAOLALLA, Fernando. Op. cit., p. 237.

⁴³⁸GUTIÉRREZ, Jerónimo y LUJAMBIO, Alonso, El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder, El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, p. 19.

A. Facultad en materia de Presupuesto de Egresos

El artículo 74, fracción IV, que dispone que la Cámara de Diputados, debe examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. En materia de Presupuesto corresponde al Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto por la Constitución, el derecho exclusivo de iniciar; sin embargo, los legisladores pueden posteriormente modificar el proyecto propuesto. Esta disposición da al Ejecutivo el poder de determinar la acción de la Cámara, lo que complica la difícil tarea de aprobar en tiempo el presupuesto, pues el tiempo que se otorga a la Cámara para analizar la gran cantidad de documentos técnicos, aun con la reforma de julio de 2004, es insuficiente para hacerlo óptimamente.⁴³⁹

Adicionalmente cabe señalar que el Ejecutivo cuenta con facultades para influir en forma determinante en el diseño del Presupuesto, además de la estructura y los recursos necesarios para elaborar este complejo proyecto.

Es de destacar que actualmente de acuerdo con un criterio de la Suprema Corte el Ejecutivo puede presentar observaciones sobre el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que apruebe la Cámara de Diputados. En relación con esta afirmación, diversos tratadistas sostienen una opinión distinta a la de la Corte, fundamentalmente apoyada en el argumento de que éste es un acto unicamaral.⁴⁴⁰

El aludido precedente corresponde a la sentencia que recayó sobre una controversia constitucional interpuesta por el Presidente de la República en contra de diversos actos del Congreso relacionados con la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF) para el 2005;⁴⁴¹ la cual se publicó el 24 de octubre de 2005 en el Diario Oficial de la Federación,⁴⁴² esta sentencia es sumamente relevante, ya que replanteó en forma determinante los alcances de la facultad de realizar observaciones por parte del Presidente de la República, en contra de gran parte de la doctrina que en materia de Presupuesto se había generado hasta ese momento, la cual lo consideraba como inobservable.

⁴³⁹El 30 de julio de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 74 constitucional, por la cual se modifican los plazos para que el Ejecutivo entregue la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, así mismo se dispone que la Cámara de Diputados apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

⁴⁴⁰Cfr. VALADÉS Diego, *El Control del Poder. Estudios Doctrinales*. Número 196. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1998, p. 62, y ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*, Tomo I, p. 466.

⁴⁴¹Los actos de la Cámara que fueron combatidos son: 1. El Acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX, del 14 de diciembre de 2004, aprobado por el Pleno, por el que se desechan las observaciones del Presidente de la República a las modificaciones que realizó la Cámara de Diputados al proyecto de Presupuesto para 2005; 2. Diversas disposiciones y anexos del DPEF para el Ejercicio Fiscal 2005, 3.- Los mandatos previstos en los artículos transitorios y anexos del DPEF 2005, mediante los que de acuerdo con el Ejecutivo se establecía la realización por parte del éste, sus dependencias y entidades de actos concretos y administrativos contrarios a la Constitución.

⁴⁴²Sentencia, relativa a la Controversia Constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Diario Oficial de la Federación del 24 octubre de 2005, p. 6, sección segunda.

Tras realizar las interpretaciones literal, sistemática, histórica y genético-teleológica, la Corte consideró que en el contenido, sentido, razón de ser y finalidad de las normas inmersas en los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución convergían por lo se concluyó que el Presidente de la República sí contaba con facultades para hacer observaciones al DPEF, las que, una vez discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los diputados presentes.⁴⁴³

En virtud de la conclusión anterior, se determinó que el Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, impugnado, constituía una violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, en términos de lo establecido en los artículos 72 y 74, fracción IV, constitucionales, vicio que se consideró trascendía al decreto emitido por dicho órgano legislativo, afectándolo de nulidad parcial, razón por la que se declaró su invalidez; que derivó en la declaración de la nulidad de dicho Presupuesto en la parte que fue objeto de observaciones, para el efecto de que, la Cámara de Diputados, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se hiciera cargo de solventarlas, conforme a derecho.

Es de destacar que en la sesión celebrada el 17 de mayo de 2005, se determinó que la mayoría de seis votos producida en la sesión celebrada el 12 de mayo de 2005, respecto de la facultad del Presidente de la República para formular observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, era suficiente para declarar la nulidad de los actos impugnados;⁴⁴⁴ no obstante, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105 constitucional en su fracción I, esta votación no es suficiente para declarar la invalidez con efectos generales, por lo que sólo constituye una referencia aislada.

Finalmente, debe señalarse que la vigencia del DPEF es anual en esencia, no obstante con la reforma constitucional del 7 de mayo de 2008, ahora es posible autorizar en el Presupuesto erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; asimismo es de destacar que aun no es posible la reconducción, en el supuesto de que la Cámara no lo aprobara en el plazo que determina la Constitución.

B. Facultades en materia tributaria

Esta facultad se ejerce a través de la expedición de leyes que regulan los ingresos fiscales, así como los empréstitos que el gobierno obtiene para sufragar sus gastos.

⁴⁴³Ibidem, p. 47, sección tercera.

⁴⁴⁴Ibidem, p. 53, sección tercera.

El artículo 73, fracción VII, señala que el Congreso tiene facultades para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Además, en la fracción XXIX, está prevista la facultad para establecer contribuciones sobre:

- Comercio exterior;
- El aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Constitución;
- Instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y;
- Asimismo, se faculta al Congreso para establecer impuestos especiales sobre: Energía eléctrica; producción y consumo de tabacos; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal: y producción y consumo de cerveza.

Por otra parte, el artículo 73 fracción VIII, establece que el Congreso dará las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito Nacional para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

6. Función administrativa

La función administrativa del Congreso, en virtud de la frecuencia con la que es llevada a cabo reviste gran importancia.

Para iniciar su análisis es necesario definirla, es así que nos permitimos establecer el significado de la palabra administración, la cual se caracteriza por ser polisémica, lo que se observa claramente en la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua española que le asigna los siguientes significados:

(Del lat. administrāre). 1. tr. Gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan. 2. tr. Dirigir una institución. 3. tr. Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes. 4. tr. Desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad. 5. tr. Suministrar, proporcionar o distribuir algo. 6. tr. Conferir o dar un sacramento. 7. tr. Aplicar, dar o hacer tomar un medicamento. U. t. c. prnl. 8. tr. Graduar o dosificar el uso de algo, para obtener mayor rendimiento de ello o para que produzca mejor efecto. U. t. c. prnl.

Entre las acepciones citadas se encuentran: Gobernar, ejercer la autoridad, así como suministrar, proporcionar o distribuir algo, las cuales son de gran

relevancia para nuestro análisis, en virtud de que entre las funciones del Estado está la de administrar, que se encuentra estrechamente ligada a gobernar y por tanto a aplicar la Ley, lo que por regla general debe corresponder a un ente distinto del que la creó.

En el caso de la función legislativa la decisión que se está tomando es general y no debe particularizarse; posteriormente a la culminación del proceso legislativo corresponderá al órgano administrativo particularizar las decisiones con base en las disposiciones generales contenidas en la Ley; salvo algunas excepciones, en las que el órgano creador de la ley es el mismo que debe aplicarla o individualizarla, lo que implica una excepción al Principio de División de Poderes, el cual no es absoluto.

Es por lo anterior que puede afirmarse que si bien la función administrativa se atribuye al órgano Ejecutivo, como ya se ha expuesto, ésta puede ser ejercida por alguno de los otros órganos del Estado. En el caso del Congreso, la ejerce a través de varias de las facultades que tiene conferidas por la Constitución y las leyes. Al respecto, el maestro Tena Ramírez comenta que la división de Poderes adopta entre nosotros formas atenuadas; una de ellas, consiste en atribuir a un Poder ciertas facultades que por su índole corresponden a otro Poder.⁴⁴⁵ Estas son las facultades que materialmente son administrativas, pero por estar atribuidas al Poder Legislativo, se vuelven formalmente legislativas. Como ejemplo de éstas, encontramos en la Constitución las siguientes:

- Admitir nuevos estados a la Unión;
- Formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes;
- Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;
- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;
- Conceder licencia al Presidente de la República; y
- Aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República,⁴⁴⁶
- Asimismo podemos incluir; conceder permiso a los ciudadanos que pretendan prestar servicios oficiales a un gobierno extranjero y;
- Conceder permiso a los ciudadanos que deseen aceptar o usar condecoraciones extranjeras en los términos del artículo 37 constitucional.

⁴⁴⁵TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit., p. 301.

⁴⁴⁶FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Op. cit., p. 321.

Con respecto a esta última facultad se ha generado una gran polémica, pues se considera que este trámite ocupa demasiado tiempo del Congreso sin que lo amerite. Esta facultad tiene antecedentes remotos, es así que el artículo 18 del proyecto de reformas a las leyes constitucionales de 1836, fechado el 30 de junio de 1840 el cual en su fracción V establece que los derechos de ciudadano mexicano se pierden por aceptar condecoraciones de otro gobierno sin permiso del Congreso Mexicano. Asimismo el artículo 37 de la Constitución de 1857 estableció en su fracción II que la calidad de ciudadano se pierde *por servir oficialmente al gobierno de otro país, o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso Federal. Exceptuando los títulos literarios, científicos y humanitarios, que pueden aceptarse libremente. Este último precepto pasó a la constitución de 1917, que actualmente establece en su artículo 37 inciso c) que la ciudadanía se pierde por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente.*

En relación con el tema Ignacio Galindo Garfias señala que la razón de la prohibición para aceptar condecoraciones es otorgar al Congreso de la Unión, la facultad de juzgar si la aceptación y uso de títulos y condecoraciones o la prestación de servicios oficiales a gobiernos extranjeros, compromete la seguridad de la nación, la tranquilidad y el interés público del Estado mexicano, y agrega que se trata de una medida de protección al interés general de la nación. El autor en comento destaca que por esta razón no hay impedimento para aceptar título u honores de carácter *literario, científico o humanitario*.⁴⁴⁷ Adicionalmente el autor citado comenta que podría criticarse la gravedad y desproporción que puede existir entre la omisión de solicitar el permiso y la pérdida de la ciudadanía, no obstante agrega que en este caso el legislador constituyente quiso preservar la solidez, la paz y la seguridad públicas, así como la eficacia de las funciones políticas que la Constitución encomienda al ciudadano.

Sobre el mismo tema Ignacio Burgoa señala que la pérdida de la ciudadanía por este supuesto no se justifica, ya que una condecoración extranjera que se conceda a un ciudadano mexicano y que no implique ningún título nobiliario ni entrañe sumisión alguna al gobierno que la otorgue, es inocua a los intereses, seguridad, independencia o soberanía del país y a la dignidad y lealtad de su nacionales.⁴⁴⁸ Como puede observarse si la aceptación de la condecoración no implica lo señalado por el citado autor, no debe haber impedimento alguno, sin embargo esto debe ser verificado por el Congreso.

Es de destacar que la tramitación de este tipo de solicitudes se ha convertido en mero protocolo en las Cámaras; sin embargo, esto se debe principalmente

⁴⁴⁷ GALINDO GARFIAS, Ignacio, Comentario al artículo 37 constitucional en Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, ed. 5, Cámara de Diputados, Junta de Coordinación Política, LVIII Legislatura: M.A. Porrúa, México, 2000, p. 20.

⁴⁴⁸ BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 13 ed., Porrúa, México, 2000, p 156.

a la no existencia de conflictos con otras naciones, lo que pudiera revertirse en el futuro, razón por la que la preservación de esta disposición constitucional pudiera ser conveniente.

A fin de agilizar la tramitación de este tipo de solicitudes el uso de la figura de comisiones con facultades plenas que existe en parlamentos como el español o el italiano puede ser una alternativa.⁴⁴⁹

Por otra parte, existen previsiones en las leyes ordinarias que deben ser aplicadas directamente por el Congreso es el caso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que en su artículo 61 dispone la obligación del Poder Legislativo Federal, proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la misma Ley.

Otra importante facultad administrativa, es la declaración de procedencia a cargo de la Cámara de Diputados, reglamentada en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que pudiera considerarse una función jurisdiccional; sin embargo, es evidente que la Cámara no prejuzga, sólo concede la autorización a los órganos de procuración de administración de justicia para juzgar a uno de sus miembros o a cualquier otro funcionario con fuero, razón por la que se le da la calidad de acto administrativo. Para esto es necesario que la Cámara lleve a cabo un procedimiento en el que valorará la procedencia de la acusación y de ser conveniente desaforará al funcionario, con lo que se autoriza que se proceda penalmente en su contra. Sin embargo, en este caso, la Cámara no está sentenciando al denunciado, sólo le retira la protección constitucional que impide que sea procesado y si las autoridades judiciales resuelven que el funcionario no es responsable de los actos que se le imputan, éste volverá a su encargo y se le restituirán sus prerrogativas.

En el caso del Senado, las ratificaciones de los funcionarios previstos en la fracción II del artículo 76 constitucional que éste debe realizar, además de ser parte de la función de control, en esencia, son un acto eminentemente administrativo.

7. Función de información

La función de información es para algunos estudiosos del parlamentarismo una nueva actividad que va ganando terreno a las funciones clásicas del Parlamento como son la legislativa y la de control; sin embargo, la novedad es

⁴⁴⁹CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, El Sistema de Comisiones en Revista Quórum 88, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, octubre-diciembre de 2006, México, p. 163.

relativa ya que aparece simultáneamente con los parlamentos modernos, al pasar de ser órganos de formación de la opinión pública, a medios fundamentales para la formación de ésta. En los discursos de James Fox en el Parlamento Inglés -que es el primero en utilizar el término opinión pública- se reconoce como una obligación del Parlamento debatir de frente a la ciudadanía entonces erigida como titular de la opinión pública. La transformación de la asamblea de estamentos en un Parlamento moderno, constituye un proceso estrechamente relacionado con la aparición de la publicidad. Esta publicidad política surge en Inglaterra entre el XVII y el XVIII, con la proscripción del privilegio de mantener en secreto las discusiones del Parlamento -institución procedente de los tiempos de pugnas con la Corona-, que constituye el medio por el que las fuerzas empeñadas en conseguir influencia en las decisiones del poder estatal, apelan al público para legitimar sus exigencias ante ellos como nueva tribuna.⁴⁵⁰

Con respecto a la función de información Woodrow Wilson señalaba que: La función legislativa no es más importante que una atenta vigilancia de la administración; es todavía menos importante que la instrucción y dirección política que el pueblo puede recibir de una asamblea que discute públicamente y a plena luz todos los asuntos nacionales.⁴⁵¹ En el anterior comentario, queda establecida con claridad la relevancia que esta función del Congreso tiene en el sistema norteamericano que se inspira en el inglés y que sirve de referencia para la mayoría de los parlamentos del mundo especialmente los latinoamericanos.

No obstante, en la actualidad, la función informativa o de información es definida como: La de los medios con fines específicamente periodísticos: informar del mayor número de hechos de actualidad a la brevedad y con la mayor objetividad.⁴⁵² La anterior definición recoge una evidente realidad, consistente en el posicionamiento de los medios de comunicación como informadores políticos de la sociedad. Sin embargo, la función de informar, no es exclusiva de los medios de comunicación, ya que el Poder Legislativo la ejerce en forma simultánea y originalmente era considerado como el medio más idóneo para debatir sobre los asuntos públicos y desde luego informar sobre ello, papel que los medios masivos de comunicación actualmente desarrollan, si no con mayor eficacia, sí con mayor penetración en la opinión pública.

La función de información consiste en transmitir mediante distintos procesos información que puede influir en las decisiones de los destinatarios, los cuales en el caso del Parlamento son fundamentalmente la opinión pública en general, los grupos específicos de interés y en forma especial los electores, que son los titulares del poder político.

⁴⁵⁰HABERMAS, Jürgen, Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública, Editorial Gustavo Gili, S.A., Barcelona, 1981, p. 94.

⁴⁵¹WILLSON, Woodrow, El Gobierno Congresional. Régimen político de los Estados Unidos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 165.

⁴⁵²DE LA MOTA, Ignacio H. Op. cit., T. II, p. 643.

Es así que a las tradicionales funciones parlamentarias la doctrina ha ido adicionando otras funciones parlamentarias entre las que se encuentran la de información y la pedagógica,⁴⁵³ las cuales como ya se ha comentado, no se incorporaron recientemente al catálogo de potestades parlamentarias, pero que, sin embargo, su estudio es relativamente reciente.

La función de información puede considerarse una de las potestades más importantes del Parlamento, ya que el ejercicio de ésta es necesario para que el Órgano Legislativo realice muchas de las otras funciones que tiene asignadas, además de que es necesaria para mantener el estrecho vínculo que debe haber entre las asambleas representativas y la opinión pública.

K.C. Wheare, señala que una de las principales funciones de una legislatura consiste en ser un congreso de opiniones un foro de debate y de discusión de asuntos políticos y sociales.⁴⁵⁴ Con respecto a la que denomina función expresiva y la función educadora señala que las legislaturas las han compartido con la prensa. Por su parte, Walter Bagehot afirmaba que la función de información y la función educadora eran ejercidas por la Cámara de los Comunes Británica, de las cuales la primera es una función moderna que tiene una singular analogía con lo que se practicaba en la edad media, época en que la Cámara de los Comunes debía hacer saber al soberano los motivos que existían de queja; sin embargo, desde que los debates del Parlamento se publican, la Cámara hace conocer las quejas al pueblo, que es hoy el soberano. Así fue como a partir de la idea del pueblo soberano, toda propuesta o queja que lograra tener por abogados un número importante de miembros de la Cámara de los Comunes, cobraba inmediatamente importancia a los ojos de la mayoría de los ciudadanos en Inglaterra.

A decir de Bagehot esta función resulta de suma importancia para pueblos libres como el inglés, ya que éstos tienden a no escuchar ya más que el eco de sus propias ideas, lo que queda de manifiesto en el hecho de que medios de comunicación como los periódicos se limitan a repetir la opinión de sus lectores, razón por lo que la consideraba la segunda en importancia, ya que implica *obligar a oír lo que sin el Parlamento no se lograría escuchar*.⁴⁵⁵

De acuerdo con Richard A. Watson, apoyado en Woodrow Wilson, señala que son funciones del Congreso informar y educar al público, y lo que se denomina función de información es la obligación del cuerpo legislativo nacional de educar al público en general, informándole acerca de los problemas fundamentales y de algunos de los remedios básicos que es posible aplicar para aliviarlos.⁴⁵⁶

⁴⁵³PAU I VAL, Francés, Op. cit. (Una reflexión sobre el estado del Parlamento...), p. 234.

⁴⁵⁴WHEARE, K.C., (citando a John Stuart Mill) Legislaturas, Serie estudios parlamentarios, Cámara de Diputados, LI Legislatura, México, 1981, p. 168.

⁴⁵⁵BAGEHOT, Walter, La Constitución inglesa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, pp. 117-118.

⁴⁵⁶WHATSON, Richard A., Democracia Americana, Logros y Perspectivas, Limusa, México, 1989, p 327.

Con respecto a la función de información, Woodrow Wilson señala que: El objeto principal de toda discusión sobre asuntos públicos, es ilustrar la opinión pública;⁴⁵⁷ objetivo que requería de una discusión del Congreso donde todos los detalles de cada punto en discusión sean puestos de relieve, una discusión de la que deba depender la decisión de algo, alguna *cosa importante o de gran interés, alguna cuestión apremiante de administración o de derecho, el destino de un partido o el éxito de un político de renombre; ya que sólo a una discusión de este género prestará atención el público; ninguna otra hará impresión sobre él.*⁴⁵⁸

La función de información en los regímenes parlamentarios y presidenciales es de suma importancia, en el caso de los parlamentarios a decir de Francesc Pau I Vall, los gobiernos para constituirse y mantenerse, necesitan tener la conformidad del Parlamento, es decir, de quien expresa su voluntad, la mayoría parlamentaria-gubernamental. Es por lo que considera que la principal función parlamentaria es legitimar y publicitar determinadas decisiones adoptadas por el Ejecutivo, mediante la realización de un debate formal en el que los grupos parlamentarios dan a conocer su posición, sin que la oposición pueda controlar al Gobierno.⁴⁵⁹ Si bien en los regímenes presidenciales el anterior no es uno de sus objetivos, en éste el Órgano Legislativo constituye un escenario en el que los grupos políticos pueden manifestar formalmente y de manera pública su posición sobre un determinado asunto. Manifestaciones que son esenciales en un sistema democrático, para que los ciudadanos conozcan la posición política de los diversos grupos representados en la asamblea legislativa con respecto a la actuación de los órganos del Estado en especial del Ejecutivo y a su vez esto sirva como una referencia para orientar en el futuro sus preferencias electorales. Resulta evidente que en la mayoría de los casos son los miembros del Congreso -que no el Congreso- los que llevan a cabo la función de informar, con el fin de causar una reacción en la sociedad; no obstante, la asamblea en su conjunto puede llegar a ejercer esta función, la cual no se limita a sólo uno de los procesos que llevan a cabo las Cámaras para cumplir con sus fines, como a continuación comentaremos.

A. Multiplicidad de vías para su ejercicio

La función de información del Congreso se ejerce a través de varias de las actividades que lleva a cabo, ya sean los debates que se dan en la sesiones para aprobar un dictamen, en los informes finales de las comisiones de investigación, en los informes de las comisiones ordinarias o en las presentaciones por parte de los legisladores de proposiciones que no constituyen iniciativa, o en las declaraciones del Congreso que se informan a través de los denominados puntos de acuerdo que representan una decisión monolítica del cuerpo colegiado.

⁴⁵⁷WILSON, Woodrow, Op. cit., p.48.

⁴⁵⁸Ibidem, pp. 49-50.

⁴⁵⁹PAU I VALL, Francesc, Op. cit., (La función parlamentaria de control) p. 140.

La doctrina discrepa acerca de qué procedimientos forman parte de la función de control y de cuáles forman parte de la función de impulso político o de la función de información⁴⁶⁰Lo que explica por qué estas funciones suelen ser ejercidas en forma simultánea; es decir en la ejecución de un procedimiento se pueden ejercer paralelamente varias funciones.

Mediante el ejercicio de esta función, el Congreso busca desde luego difundir los resultados de sus trabajos y la forma en que éste opera, pero más allá de tener fines de mera difusión -tendientes a lograr una evaluación positiva por parte de la opinión pública- busca controlar y desde luego como algunos autores mencionan, educar.

En materia de control, especialmente el denominado control en el Parlamento es determinante esta función, ya que es en la opinión pública donde se presentan sus efectos. Los legisladores al informar sobre las deficiencias en la ejecución de programas y prestación de servicios públicos, tienen como objetivo impactar en las preferencias electorales, ya que la difusión constante de los errores de la administración pública busca activar el control político originario que radica en los ciudadanos, para lo cual la difusión de la información resulta vital. En el caso del control por el Parlamento⁴⁶¹ que puede considerarse más eficaz en virtud que supone un acuerdo mayoritario como el que se presenta con los denominados acuerdos parlamentarios declarativos o puntos de acuerdo que entrañan una declaración política del Congreso; éstos, además de ser transmitidos al órgano responsable, son difundidos por otros medios, divulgación que se lleva a cabo desde el momento en que se presenta el proyecto, cuando se discute y hasta su aprobación.

Es así que la función de información es considerada por algunos autores como parte de la función de control, es el caso de Luis López Guerra, quien señala que el control parlamentario, es:

... una extensión de la información de los defectos de la actuación gubernamental en comparación con un desiderátum que la oposición representaría. Ello supone llegar quizá a un Mediterráneo ya descubierto, el de que la función de control representa, sobre todo, una función de información y que es en la difusión informativa donde reside la efectiva capacidad controladora del Parlamento, o para ser más exactos, de la minoría en la oposición.⁴⁶²

No obstante la estrecha relación entre la facultad de control y la de información, debemos tener presente que el control se ejerce prácticamente a través

⁴⁶⁰PAU I VALL, Francesc, Op. cit., (La función parlamentaria de control) p. 133.

⁴⁶¹El tema del Control por el parlamento y el control en el parlamento fue desarrollado en el apartado 5. Función de control, B. Control Parlamentario de este trabajo.

⁴⁶²LÓPEZ GUERRA, Luis, La Función de Control de los Parlamentos: Problemas Actuales en GARRORENA MORALES, Angel (ed.) El Parlamento y sus transformaciones actuales: Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988), Tecnos, Madrid, 1990, p. 239.

de todas las funciones del Parlamento, sin que por ello debamos sobredimensionarla. Es evidente la importancia que reviste la función de información para el control; sin embargo, es una función claramente independiente y de gran importancia.

En el proceso legislativo la difusión de los trabajos tanto de las comisiones como el Pleno es determinante, en virtud de que esto permite realizar una crítica sobre el proyecto y sobre cómo el gobierno ha manejado el problema y más aún, si se trata de una iniciativa del Ejecutivo esto dará pie a un mayor debate, el cual puede tener importantes efectos al exterior de la asamblea.

En torno a este tema, debemos tomar en cuenta que la multifuncionalidad de la información adquirida por el Parlamento, desde luego los datos, conocimiento e informaciones recibidos por las Cámaras, pueden servir para distintos fines como articular mociones de censura, formular preguntas, interpelaciones o solicitar la creación de una Comisión de Investigación o de Estudio, asimismo puede ser útil para que los parlamentarios apoyados en la información que obtengan por su cuenta, puedan interrogar a las personas que comparezcan ante los órganos de las Cámaras, también es útil en la función de impulso, la información es fundamental en la función legislativa, tanto para la formulación de proyectos o proposiciones de ley, como la articulación de enmiendas tienen apoyo en la información que adquieren las Cámaras.⁴⁶³ Como puede observarse, la información que genera el Parlamento es útil tanto para ejercer actividades de información y comunicación, como para el resto de las funciones parlamentarias, pero en el caso de la función de información, los datos tienen un objetivo sumamente preciso que es difundirse con independencia del proceso mediante el cual se generaron.

La función de información está íntimamente vinculada con la función de control, en virtud de que a través de las evaluaciones y críticas que las cámaras realizan a las actividades del gobierno, la sociedad en general puede conocer tanto el trabajo del gobierno, como del propio Congreso.

Comenta Manuel Aragón que al poner en marcha los instrumentos de fiscalización gubernamental, no sólo se busca obtener una decisión condenatoria de la cámara, sino también el influir en la opinión pública.⁴⁶⁴ Es decir, la difusión de una evaluación que arroje resultados negativos es determinante en materia electoral, en virtud de que puede influir en las preferencias electorales, y propiciar una sanción del electorado a largo plazo; por otro lado, si los resultados de la evaluación son positivos, el gobierno o los legisladores se verán fortalecidos y seguramente serán ratificados en las urnas.

⁴⁶³MARTÍNEZ ELIPE, León, Tratado de Derecho Parlamentario. Parlamento e Información, Volumen 2°, tomo 3 Aranzadi, Navarra, 2002.

⁴⁶⁴ARAGÓN, Manuel, Op. cit., p. 192.

La difusión de las actividades del Congreso y de la evaluación que éste hace del gobierno es esencial. Al respecto, Francisco Berlín comenta que como para cada decisión parlamentaria se debe buscar conciliar el mayor número de intereses o la prevalencia del más útil a la población, resulta necesario explicar a ella los motivos y finalidades de esas decisiones. Esa explicación ha de ser obra del Parlamento, puesto que el representante debe informar del cumplimiento de su deber a sus representados y debe dar explicación por lo medios impresos o por los electrónicos y de manera directa.⁴⁶⁵

La función de información ha sido de gran importancia para el Congreso Mexicano; por esta razón, se crearon órganos como el Canal de Televisión del Congreso de la Unión, que tiene como objetivo la difusión y reseña de la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la actividad legislativa, de acuerdo con la legislación en la materia y con la supervisión que desarrolla la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión.⁴⁶⁶

8. Función jurisdiccional

Si bien la función de juzgar está reservada al Poder Judicial, existen casos de excepción en los que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, ejercen facultades materialmente jurisdiccionales; el Juicio Político competencia de las Cámaras del Congreso es un ejemplo de esto; el cual a continuación nos permitimos analizar.

Actualmente los Parlamentos mantienen una serie de competencias relacionadas con las funciones jurisdiccionales, que se originaron en el periodo en el que el Parlamento obraba como corte de justicia y la responsabilidad penal de los miembros del Ejecutivo se anteponía a la responsabilidad política, a decir de Giuseppe De Vergottini, parece ser una tendencia en vía de superación en el panorama de los actuales ordenamientos constitucionales, que luego de la consagración de la responsabilidad política del Ejecutivo, prefieren atribuir al juez ordinario los juicios penales sobre los titulares de funciones constitucionales.⁴⁶⁷

Si bien la función jurisdiccional tuvo gran relevancia, en los sistemas parlamentarios modernos se ha evitado que las cámaras ostenten facultades juzgadoras de actos de Gobierno con relieve penal, transfiriéndose a los órganos jurisdiccionales que por razón de su oficio son considerados como los más idóneos para asumirlas.⁴⁶⁸ Actualmente, la función jurisdiccional en la mayoría de los Parla-

⁴⁶⁵BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Op. cit., p. 190.

⁴⁶⁶Artículo 131 y 132 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁶⁷DE VERGOTTINI, Giuseppe, Op. cit., p. 424

⁴⁶⁸SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., p. 249.

mentos del mundo, es ejercida en forma excepcional. Al respecto señala Francisco Berlín, que su importancia ha ido reduciéndose a casos específicos por el abuso del que fue objeto, cuando este órgano colegiado conocía de algunas responsabilidades de carácter penal en que se veían envueltos sus propios miembros o los funcionarios del gobierno, que daban lugar a numerosas injusticias derivadas de los ingredientes políticos contenidos y activos en los casos planteados:⁴⁶⁹ Como puede observarse, esta facultad ha caído en desuso o cuando menos se ejerce en forma excepcional como es el caso del Congreso de los Estados Unidos, o del Parlamento Español.

El antecedente del Juicio Político lo encontramos en el mecanismo de impeachment -que sirvió de modelo para el todavía vigente de la Constitución Norteamericana y que se implantó en distintas constituciones españolas- a través del cual la Cámara baja realiza una acusación que posteriormente es juzgada por la Cámara alta; procede del Parlamento británico, donde durante largas décadas se utilizó como mecanismo de exigencia de responsabilidad política.⁴⁷⁰ Es de destacar que el Congreso de los Estados Unidos, en algunos casos, actúa como un cuerpo judicial; un ejemplo de este tipo de función, es la facultad de destituir de sus puestos a funcionarios de los poderes Ejecutivo y Judicial del gobierno nacional.⁴⁷¹

La mencionada tendencia de dotar al Poder Legislativo de facultades en materia de responsabilidad penal de funcionarios, se puede apreciar en nuestros antecedentes constitucionales, es así que en el texto del artículo 105 de la Constitución de 1857 (reformado en 1874),⁴⁷² se señala que: De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de diputados como jurado de acusación, y la de senadores como jurado de sentencia; en el mismo artículo se precisa que sí la declaración del jurado de acusación fuere condenatoria, *(el acusado) quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto á disposición de la Cámara de senadores: Esta... procederá á aplicar, á mayoría de votos, la pena que al ley designe*.⁴⁷³ Como puede apreciarse en la disposición aludida el Congreso debía resolver sobre delitos oficiales, lo que implica desde luego resolver sobre responsabilidad penal. Asimismo, en su redacción original el artículo 110 de la Constitución de 1917 hacía referencia a los delitos oficiales y no al Juicio Político -figura que se adicionó hasta 1982⁴⁷⁴ por lo que hasta entonces se podía considerarse una responsabilidad eminentemente penal.

⁴⁶⁹BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Op. cit., p. 157.

⁴⁷⁰SANTAOLALLA, Fernando, Op. cit., p. 249.

⁴⁷¹WATSON, Richar. Op. cit., p. 331.

⁴⁷²El texto original del artículo 105 la Constitución de 1857 señalaba que: De los delitos oficiales conocerán: el congreso como jurado de acusación, y la suprema corte de justicia como jurado de sentencia. Como puede observarse con la reinserción del Senado la función de jurado de sentencia le fue asignada.

⁴⁷³COMITÉ DE ASUNTOS EDITORIALES, Las constituciones de México, 1814-1991, Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, 1991, p. 211.

⁴⁷⁴Decreto de Reforma Constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982.

Es de destacar que si bien el Congreso Mexicano está facultado para juzgar actos de los altos funcionarios de la Federación, en virtud de lo previsto por el texto vigente de la fracción V del artículo 74, la fracción VII del artículo 76 y el artículo 110, de la Constitución, sólo puede conocer de aquellos de los que se desprenda responsabilidad política y si de ésta se deriva alguna responsabilidad penal o civil, será determinada por los órganos ordinarios de procuración e impartición de justicia.

En el procedimiento de Juicio Político intervienen ambas cámaras; en primer lugar, la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órganos de instrucción y sentencia.⁴⁷⁵ De acuerdo con el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al Juicio Político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

Es de destacar que durante la vigencia de la Constitución de 1917, no se han encontrado antecedentes de la conclusión de un procedimiento para determinar responsabilidad por delitos oficiales o un Juicio Político, a nivel federal. Sin embargo, algunos de los procesos más relevantes de los que se puede dar cuenta son: el del General Tiburcio Fernández Ruíz, Senador por el Estado de Chiapas, quien en octubre de 1924, fue consignado al Gran Jurado del Senado, ya que de acuerdo con los argumentos presentados había faltado a más de diez sesiones de esa Cámara⁴⁷⁶ y había aceptado la gubernatura de aquel Estado, sin haber solicitado licencia. No obstante en una sesión posterior se da cuenta de una comunicación que envía el General Fernández Ruíz en la que aclara que su licencia había comenzado a partir del 9 de octubre⁴⁷⁷ Es de destacar que el General concluyó su mandato como Gobernador y se reincorporó al Senado de la República. Asimismo otro caso que destaca es el del Gobernador del Estado de Coahuila, Oscar Flores Tapia, quien fue denunciado públicamente por la comisión de delitos oficiales y del orden común, de lo que se dio cuenta en la sesión del 14 de mayo de 1981, misma en la que se propuso celebrar una sesión secreta y conocer de la denuncia, propuesta que fue desechada.⁴⁷⁸ No obstante, la desestimación inicial de la solicitud, ésta finalmente derivó en un procedimiento para determinar responsabilidades, el cual inició el 9 de julio, no obstante ante esta situación el Gobernador solicitó y obtuvo licencia al cargo, razón por la que en el informe de la Primera Comisión Insaculadora del Gran Jurado, se determinó que al no ser Oscar Flores Tapia ya gobernador del Estado, no quedaba comprendido por carecer de fuero, entre los

475 TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit., p. 564.

476 Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, XXXI Legislatura, Núm. 25, T. I del 17 de octubre de 1924, p. 18.

477 Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, XXXI Legislatura, Núm. 28, T. I del 23 de octubre de 1924, p. 7.

478 Diario de los Debates de la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LI Legislatura, Número 20, Tomo, II, 14 de mayo de 1981.

funcionarios señalados en el artículo 32 de la Ley de Responsabilidad, por lo que la Sección Instructora carecía de facultades legales para instaurar un procedimiento cuya naturaleza y términos estaban clara y perfectamente determinados, por lo que al carecer de materia no tenía facultades para el desempeño de ninguna otra función de este orden, propuesta que fue ratificada por el Pleno de la Cámara de Diputados.⁴⁷⁹ Posteriormente en 1998 se tramitó el inicio de un Juicio Político en contra de los Gobernadores Roberto Madrazo Pintado de Tabasco y Víctor Cervera Pacheco de Yucatán, sin embargo, el 10 de septiembre de 1998,⁴⁸⁰ se presentó un empate en la sesión de Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, con lo que se evitó que estos procedimientos continuaran.

9. Función electoral y electiva

Existen funciones que el Congreso ejerce ocasionalmente, como la electoral, que reviste una especial importancia, pero que se ha utilizado en forma excepcional.

La función electoral del Congreso prácticamente ha desaparecido debido a la reforma en materia electoral de septiembre de 1993, que suprimió la facultad de las Cámaras del Congreso, para declarar la validez de su propia elección; posteriormente, con la reforma de 1996, se eliminó la facultad de erigirse en Colegio electoral para calificar la elección del Presidente de la República, pasando a ser facultad de los órganos electorales, creados en la década pasada.

No obstante lo anterior, el Congreso aún conserva la facultad para erigirse en Colegio Electoral en caso de falta absoluta del Presidente de la República; no obstante, esta es una facultad que se ha ejercido sólo en dos ocasiones desde que se expidió la Constitución de 1917.⁴⁸¹ Cabe señalar que se ha señalado la necesidad de perfeccionar las reglas de sustitución, ya que si en estos momentos ocurriera la falta absoluta del Presidente, los mecanismos constitucionales vigentes para nombrar al Presidente Interino o al Sustituto, no resolverían el problema en el seno de un Congreso integrado con un alto grado de pluralidad. Es destacar que en el proyecto de la llamada Reforma Política aprobada por la Cámara de Diputados el 19 de abril de 2012,⁴⁸² se incluyó la reforma de los artículos 84 y 85 de la Cons-

⁴⁷⁹Diario de los Debates de la Cámara de Diputados LI Legislatura, Número 11, Tomo III, 24 de septiembre de 1981.

⁴⁸⁰Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados número 114, 10 de septiembre de 1998.

⁴⁸¹Con el asesinato del General Álvaro Obregón, fue necesario que el Congreso se erigiera en Colegio electoral, el cual eligió por unanimidad de 277 votos al ciudadano licenciado Emilio Portes Gil, como Presidente Provisional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates sesión de Colegio Electoral del 25 de septiembre de 1928. Posteriormente, con la renuncia de Pascual Ortiz Rubio a la Presidencia de la República, el Congreso una vez aceptada ésta, eligió al General Abelardo L. Rodríguez, como Presidente Sustituto Constitucional, en 1932. Diario de los Debates sesión extraordinaria de Congreso General del 4 de septiembre de 1932.

⁴⁸²Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 3494, 19 de abril de 2012, anexo IX.

titución, mediante la que se modificó el proceso para la sustitución del Presidente de la República, no obstante esta aun no ha sido aprobada por la mayoría de las Legislaturas locales.

Por otra parte, la denominada función electiva está relacionada estrechamente con la función de control y constituye una actividad relevante de las asambleas parlamentarias, consistente en la elección de los responsables de diversos órganos del Estado. De acuerdo con Giuseppe De Vergottini, las modalidades de esta facultad pueden comprender la presentación de candidaturas, la elección verdadera y propia o la aprobación de nombramientos. Sobre el particular, agrega que un número notable de Constituciones atribuye al Parlamento el nombramiento de sujetos externos a éste, destinados a obrar como comisarios parlamentarios que aseguren, al mismo tiempo, un control sobre la administración y una instancia parajurisdiccional de protección al ciudadano en los casos en los cuales no sean suficientes.⁴⁸³ El Parlamento puede intervenir en la ratificación de los funcionarios del Ejecutivo, del Órgano Judicial y de los Órganos Constitucionales Autónomos.

Esta función es ejercida en nuestro Congreso en forma independiente por cada cámara: ejemplo de esto, es el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, la ratificación de Procurador General de la República y el personal del Servicio Diplomático y la elección de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral por parte del Senado, y en el caso de la Cámara de Diputados, la elección de los consejeros del Instituto Federal Electoral.

10. Función de gestoría

En nuestro país, por muchos años, esta función ha sido de gran importancia, pues los legisladores han impulsado ante las autoridades de los distintos ámbitos los intereses de sus electores. No obstante, lo importante que resulta esta función, en los últimos años ha sido fuertemente criticada, pues se señala que los legisladores deben concentrar todos sus esfuerzos en su labor al interior de su cámara. Sin embargo, como puede observarse, esta labor dotada de una fuerte carga política, tiene gran importancia en distintos sistemas constitucionales, en el caso del Congreso de los Estados Unidos, es una función primordial, que se ejerce a través de las relaciones que los legisladores tienen con sus electores; es decir, la labor de servicio que realizan los legisladores a favor de los residentes de su estado o distrito que solicitan ayuda para resolver problemas de índole personal relacionados con el gobierno federal.⁴⁸⁴ No obstante las críticas, en nuestro país esta actividad ocupa gran parte del tiempo de los legisladores, en especial los de mayoría relativa, que enfrentaron al electorado y que por lo tanto tienen un vínculo mayor con sus estados o distritos.

⁴⁸³DE VERGOTTINI, Giuseppe, Op. cit., p. 423.

⁴⁸⁴WATSON, Richard. Op. cit., p. 329.

CONCLUSIONES

1. El Derecho Parlamentario, no tiene una definición unívoca, por lo que podemos definirlo en tanto ciencia, como la disciplina que estudia las reglas de organización y el funcionamiento de las asambleas legislativas democráticas, así como los deberes y prerrogativas de los parlamentarios; por otra parte, podemos afirmar que es el conjunto de normas parte del Derecho Constitucional que regulan la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo en tanto asamblea representativa.

2. El Derecho Parlamentario, es considerado parte del Derecho Constitucional; sin embargo, se están generando opiniones en el sentido de reconocer su autonomía.

3. El Derecho Parlamentario, surge en Inglaterra con los primeros Parlamentos, sus características esenciales son el ser un derecho políticamente comprometido, además de ser discontinuo, de producción interna, producto del consenso y revisable o controlable, características que desde luego no escapan a la evolución de las instituciones, derivada de la modificación de la problemática social y política que enfrentan.

4. Las fuentes del Derecho Parlamentario son primariamente la Constitución; y derivadas de ésta, la legislación parlamentaria bicameral reglamentaria de la Constitución; es decir, el Reglamento Interior (aún vigente en lo que corresponde al funcionamiento del Congreso General y la Comisión Permanente) y la Ley Orgánica del Congreso, los cuales cuenta con una naturaleza similar, ya que ambos se desprenden directamente de la Constitución; posteriormente encontramos a los reglamentos unicamerales.

5. La legislación ordinaria, también es una fuente del Derecho Parlamentario en los ámbitos que no representen una función esencial del Parlamento; asimismo los Acuerdos Parlamentarios, constituyen normas de desarrollo de las normas superiores, las cuales han sido utilizadas en forma excesiva como medios de regulación de los procedimientos funcionales ante la imposibilidad de reformar la legislación parlamentaria funcional; los estatutos internos; los precedentes y el Derecho Parlamentario comparado, también constituyen importantes fuentes, en especial el último que es considerado un conjunto de reglas universalizables que pueden aportar soluciones a problemas que se presenten en distintos Parlamentos.

6. La Autonomía Parlamentaria, es un concepto fundamental en materia de organización y funcionamiento, el cual surge en Inglaterra y de ahí pasa a Europa continental donde es adaptado a las necesidades de los sistemas continentales.

7. El principio de autonomía parlamentaria, ha ido adaptándose acorde con la evolución de los sistemas constitucionales; de ahí, que haya surgido como una forma de garantizar férreamente la libertad del Parlamento y que actualmente acepte la revisión en materia de funcionamiento por parte de los órganos jurisdiccionales en especial los de control de la constitucionalidad.

8. La autonomía funcional y de organización del Congreso mexicano tiene antecedentes desde las primeras normas reglamentarias, autonomía que en 1977 quedaría plasmada en el artículo 70 de la Constitución.

9. El Derecho Parlamentario, debe ordenar la vida de las cámaras, velando por la autonomía y buen funcionamiento, sin detrimento de los preceptos constitucionales que son el fundamento de todo el sistema. La autonomía parlamentaria normativa debe tener por objeto la regulación de las relaciones entre sujetos político-parlamentarios, por lo que todas las relaciones que se refieran a otras materias o se refieran a terceros no entran en su ámbito y menos aun si se encuentran ya reguladas por la legislación ordinaria.

10. A partir de la independencia de México, las estructuras de las cámaras durante varias épocas estuvieron ajenas a las circunstancias políticas y sociales, lo que se debió, entre otras causas, a la preponderancia que los textos constitucionales otorgaron al Poder Ejecutivo, en especial el de 1917, lo cual propició un limitado desarrollo del Congreso. Es por esta razón que los distintos Reglamentos que lo rigieron, incluyendo la Ley Orgánica de 1979, tuvieron una escasa evolución, lo que trajo como consecuencia un escaso desarrollo de sus órganos funcionales y de gobierno.

11. Fue hasta 1999, con la expedición de la nueva Ley Orgánica del Congreso General, cuando se introdujeron cambios importantes que permitieron fortalecer sus estructuras, modificando las normas que regían a algunos de sus órganos de gobierno, además de suprimir y crear otros tomados de la experiencia europea. En términos generales, estas modificaciones y adiciones han contribuido a mejorar la operación de las cámaras y a facilitar los consensos; sin embargo; en algunos casos se requiere realizar ajustes.

12. Las normas que regulan el funcionamiento de nuestro Congreso, estuvieron marcadas por una escasa evolución, ya que desde 1934, año en que se expidió el Reglamento Interior del Congreso, prácticamente no se habían presentado cambios significativos, salvo en el caso de la LVII Legislatura, en que las particulares circunstancias políticas que enfrentó marcaron la irrupción de los Acuerdos Parlamentarios como forma de reglamentación del funcionamiento de las Cámaras. Es partir del año 2010 que se incorporan nuevas reglas funcionales a través de Reglamentos unicamerales, que se caracterizan por procesos cuyo objetivo es efficientar el trabajo del Pleno así como de las comisiones, éstas últimas que carecían de una regulación adecuada a sus necesidades.

13. La oralidad; desde luego la autonomía; la publicidad; el predominio de la actividad colegiada; el predominio de las mayorías; y el de respeto de las minorías, constituyen los principios rectores del funcionamiento de los Parlamentos, principios que se mantienen en constante evolución, como es el caso del de mayoría y el de respeto de las minorías -en torno a las cuales se han erigido mecanismos de protección parlamentarios y extraparlamentarios- o el caso del principio de publicidad -que ha ido modificándose de acuerdo con las circunstancias sociales y políticas, pasando a ser una de las máximas que rigen la actividad parlamentaria relegando a los trámites reservados- que hoy enfrenta un importante reto derivado del papel que han asumido los medios de comunicación como difusores y sensores de la función pública, suplantando al Parlamento como sede del debate en torno a los problemas nacionales y la operación del Estado.

14. Los debates que se desarrollan en los Parlamentos, actualmente son oscuros y muchas veces ininteligibles para el público, además de que se realizan con gran lentitud, lo que obedece entre otras causas a que el Parlamento es un foro de representación de intereses sociales, a través de los partidos, lo que supone una gran pluralidad de posiciones. Problemática que puede ser ubicada en las discusiones de nuestros órganos legislativos; sin embargo, en esta parte, la solución al problema no se limita a la modificación de las normas que rigen el debate, ya que debe tomarse en cuenta que la democracia por ser un sistema en el que se requieren confrontar una gran cantidad de posiciones ideológicas e intereses de grupo, no supone un sistema que resuelva los problemas que se le plantean, en forma expedita.

15. El Poder Legislativo ejerce funciones determinantes para el funcionamiento del Estado, entre las que se encuentra la formación de leyes, que a lo largo de la historia del Congreso Mexicano ha sido considerada la más importante; no obstante, la tendencia mundial de los Parlamentos, fue desplazada a segundo término, debido a que su ejercicio implica cada vez más el análisis de información técnica de alta especialidad. Tomando en cuenta lo anterior, el Congreso Mexicano debe considerar el desarrollo de la función de control, que es inherente a los Parlamentos.

16. El procedimiento legislativo comprende distintas etapas, de las cuales las que se desarrollan en el ámbito de las Cámaras forman parte del procedimiento parlamentario, (proceso legislativo o proceso de decisión parlamentaria) regulado por el marco normativo de las cámaras, que garantiza la libertad en el desarrollo de los trabajos de los legisladores y es formado autónomamente.

17. La función de control se encuentra en varias de las actividades que desarrolla el Poder Legislativo, por lo que no cuenta con procedimientos determinados, sino que se desarrolla en todas las actuaciones parlamentarias, mediante la polivalencia funcional del procedimiento parlamentario. Es por lo anterior, que se ejerce control parlamentario a través de distintos medios que van desde las se-

siones; la propia función legislativa; los informes y comparecencia; y desde luego la facultad de investigación.

18. El Poder Legislativo ejerce otras funciones complementarias, pero no por eso de menos importancia, tal es el caso de la función jurisdiccional, que funge como un control de los funcionarios públicos, no obstante de haber caído en desuso, o la función electoral mediante la que el Congreso puede llegar a sustituir en forma provisional la voluntad del cuerpo electoral; la función de gestoría que permite lograr un mayor acercamiento con su electorado; la función administrativa en la que se encuentran agrupadas las solicitudes de declaración de procedencia que constituyen un mecanismo de revisión de suma importancia para preservar la correcta operación de las cámaras y los demás órganos del Estado; y la función de información íntimamente ligada con la de control.

BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES, DE AZCÁRATE, Patricio (tr.), Moral, a Nicómaco; 7ª Ed., Espasa-Calpe, México, 1980.
- AGUILÓ I LÚCIA, Lluís, Las Cortes Valencianas, Introducción al Derecho Parlamentario, Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas, Tirant lo Blach, Valencia. 2000.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Introducción al Derecho Parlamentario, Dickinson, Madrid, 2002.
- ARAGÓN, Manuel, Constitución democracia y control, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2002.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1998.
- ARTEAGA NAVA, Elizur, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo I, Editorial Oxford, México, 2001.
- BAGEHOT, Walter, La Constitución Inglesa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005,
- BASTERRA MONTSERRAT, Daniel, Las Comisiones Legislativas con delegación plena, Editorial Comares, Granada 1997.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, 4ª reimpresión, México, 2000.
- BETHAM, Jeremy, Tácticas Parlamentarias, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- BOTHWELL, Reece B., Manual de Procedimiento Parlamentario, Editorial Universitaria. Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1964.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2002
- CAMPOSECO, CADENA, Miguel Ángel, El Dictamen Legislativo, Cámara de Diputados. Comité de Asuntos Editoriales. LVII Legislatura, México, 1998.
- CASTELLÁ ANDREU, Josep Ma. Apuntes sobre los preámbulos y su valor normativo, en memoria de las Jornadas sobre el Valor Constitucional de los Preámbulos De Las Leyes, Fundación Ciudadanía y valores, Madrid, 12 de noviembre de 2009.
- CARRÉ DE MALBERG, René. Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

-CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (coord.) Doctrina y Lineamientos para la Redacción de Textos Jurídicos, su Publicación y Divulgación, 4ª ed. Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, México, 2008.

-CENTROS DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS, Memoria del Foro la Facultad interpretativa del Congreso, CEDIP, 4 de diciembre de 2002.

-CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, El fortalecimiento del Congreso en el marco de la reforma del Estado, Expediente Parlamentario Núm. 5, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, México, 2005.

-----, La Ley Orgánica del Congreso General, Revista Quórum Legislativo núm. 82, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, julio-septiembre de 2005.

-----, Derecho Parlamentario. Funcionamiento del Congreso, Expediente Parlamentario Núm. 18, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, México, 2008.

-CORONA FERERO, Jesús M. La técnica legislativa a debate, Tecnos. Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, 1994.

-DAVIDSON, Roger H. y OLESZEK, Walter J., Congress and its Members, CQPress. Octava edición, Washington D.C., 2002.

-DE LIMA JIMÉNEZ, Dinorah, Organización, Estructura y Funcionamiento de la Cámara de Diputados. El Congreso Mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, 1994.

-DE VERGOTTINI, Guisepppe, Derecho constitucional comparado, UNAM, México, 2004.

-DWORKIN, Ronald (et. al.) Democracia deliberativa y derechos humanos, Gedisa, Barcelona, 2004.

-DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, 5ª edición, Ariel, Colección Demos, Barcelona, 1970.

-ELSTER, Jon, (Comp.) La democracia deliberativa, Gedisa, Barcelona, 2001

-FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa Ma., El voto Parlamentario, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

-FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Poder Legislativo, UNAM, Porrúa, México, 2003.

-FERRAJOLI, Luigi, Derechos y Garantías. La ley del más débil, Editorial Trota, Madrid, 2002.

-----, y ATIENZA, Manuel Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.

-FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, 35ª edición, México, 1997.

-GARCÍA GUERRERO, José Luis, Democracia Representativa de Partidos y Grupos Parlamentarios, Monografías 30, Congreso de los Diputados de España, Madrid, 1996.

-GARCÍA-PELAYO, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, Alianza Editorial, Madrid, 1984.

-GARITA, Arturo, Los Servicios de Apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso Mexicano (1988-2000,) Universidad Iberoamericana- Senado de la República, México, 2005

-GENTILE, Jorge, H., Derecho Parlamentario Argentino, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997.

-GIL VILLEGAS, Francisco. (Coordinador) El Congreso Mexicano. “Estructura, organización, funcionamiento y análisis político”. Instituto de Investigaciones Legislativas. LV Legislatura. 1994.

-GUASTINI, Ricardo, Estudios de teoría constitucional, Doctrina Jurídica contemporánea, 1ª reimpresión, México, 2003.

-----, Estudios sobre la interpretación jurídica, Porrúa-UNAM, 4ª ed., México, 2002.

-----, Problemas de interpretación en Isonomía n. 7, octubre de 1997, México.

-GUTIÉRREZ, Jerónimo y Alonso Lujambio. El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder, El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.

-HABERMAS, Jürgen, Facticidad y validez, Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso, Trotta, 4ª edición, Madrid 2005

-HAMILTON, William Gerard, Lógica parlamentaria: o de las reglas del buen parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid 1996.

-JEFFERSON, Thomas, 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.

- KELSEN, Hans, Esencia y valor de la democracia. Ediciones Coyoacán, México, 2005.
- LOEWENSTEIN, Kart, Teoría de la Constitución, Editorial Ariel, Barcelona, 1983.
- MANZELLA, Andrea, El Parlamento. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LIII Legislatura, 1987.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.
- MARTÍNEZ ELIPE, León, Introducción al Derecho Parlamentario, T. 1. Aranzandi, Pamplona, 1999.
- , Fuentes del Derecho y del Ordenamiento Jurídico Parlamentario, I Jornadas de Derecho Parlamentario, Vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, La costumbre como fuente de derecho parlamentario. Precedentes, usos y prácticas parlamentarias en la doctrina del Tribunal Constitucional, Anuario de derecho parlamentario, publicaciones de las Cortes Valencianas, Número extraordinario, No. 23, 2010, Valencia (España), 2010
- MIJANGOS, María de la Luz, El Control del Presupuesto desde una perspectiva jurídica. El Control de las Finanzas Públicas, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., México ,1996.
- MORA DONATTO, Cecilia Judith. Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político, Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca e Informática, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.
- , Cambio político y legitimidad funcional, El Congreso mexicano en su encrucijada, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, México, 2006.
- MURO RUIZ, Eliseo, Algunos elementos de técnica legislativa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007.
- ORTIZ ARANA, Fernando y Trejo Cerda Onosandro. El Procedimiento Legislativo Mexicano, Editorial Sista. México, 2005.
- PAU I VALL, Francesc, (coord.) El parlamento del siglo XX, VIII Jornadas de la asociación Española de Letrados de Parlamentos, AELPA, Tecnos, Madrid, 2002,
- , (comp), Temas y problemas del Parlamento contemporáneo, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

- PÉREZ, Germán (et. al) (compilador), La Cámara de Diputados en México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, FLACSO, México, 2000.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás, Tratado de Derecho Político, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1997.
- PUNSET BLANCO, R., Temas básicos de Derecho Constitucional, Editorial Civitas. Tomo II Organización del Estado, Madrid, 2001.
- QUIROGA LAVIE, Humberto, Derecho Parlamentario Iberoamericano, Porrúa, México, 1987.
- SANTAOLALLA, Fernando, Derecho Parlamentario Español, Espasa Calpe, Madrid, 1990.
- TAJADURA TEJADA, Javier, Sobre los Preámbulos de las Leyes, Revista Jurídica de Navarra, N° 29, enero-junio de 2000, Navarra.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 34ª edición, México, 2001.
- , Leyes Fundamentales de México 1808-2002, Porrúa. 23ª edición, México, 2002.
- TORRES MURO, Ignacio, Los Órganos de Gobierno de las Cámaras, Congreso de los Diputados, Monografías II, Madrid, 1987.
- , Las comisiones parlamentarias de investigación, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- TOSI, Silvano, Derecho Parlamentario, Cámara de Diputados, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- VALADÉS, Diego El Control del Poder, Estudios Doctrinales, Número 196, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.
- WATSON, Richard A., Democracia Americana, Logros y Perspectivas, Editorial Limusa, México, 1989.
- WILSON, Woodrow, El Gobierno Congresional. Régimen Político de los Estados Unidos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.
- WILSON Q., James, El Gobierno de los Estados Unidos, Editorial Limusa, 3ª reimpresión, México, 1999.

DOCUMENTOS

Decretos del Congreso Constituyente Mexicano de 1824, Decreto Número 17, Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, Original, en Decretos de 1821 a 1824. Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

Decretos de la Junta Nacional Instituyente instalada el 2 de noviembre de 1882, Decreto 25, Original, en Decretos de 1821 a 1824, p. 55. Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

Decreto 136 del Congreso Constituyente por el que decreta el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824, de fecha 23 de diciembre de 1824. Legislación Mexicana, colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Tomo I México. Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, pp.749-762.

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, pp. 477 a 506.

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

Historia Sumaria del Poder Legislativo en México. Enciclopedia Parlamentaria Volumen I Tomo I Serie I. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas. Miguel Ángel Porrúa. México. 1997.

PORTADA Y DISEÑO EDITORIAL
LIC. VERÓNICA GALLOSA HERNÁNDEZ