

# **Prospectiva de la Organización del Congreso Mexicano**

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.



*SUMARIO: Introducción, 1. Organización parlamentaria, 2. Estructura e integración del Congreso mexicano, 3. Nuevos retos de la Organización del Congreso, Conclusiones, Bibliografía.*

## **Introducción**

Desde sus orígenes y hasta la segunda mitad del siglo XX la estructura del Congreso mexicano se mantuvo sin mayores cambios; fue en la década de los sesenta que se incorporó la figura de los *Diputados de partido*, la cual impactó en forma determinante en la conformación y organización de la Cámara de Diputados de esa época. No obstante la importancia que supone esta adición a las reglas de integración del Congreso, fue hasta 1977 que se llevó a cabo la llamada *reforma política*, que implicó una serie de adiciones y modificaciones a la Constitución, particularmente en el capítulo del Poder Legislativo, cuyo fin era fortalecer su estructura y redimensionar algunas de sus facultades. Con la reforma constitucional además de establecer en forma explícita algunos de los principios de la organización parlamentaria, se facultó al Congreso para formar su primera Ley Orgánica, que constituyó el punto de partida para transformar su estructura y redimensionar sus atribuciones.

Los importantes cambios que se presentaron en la integración de la LVII Legislatura –derivados de la pérdida de la mayoría absoluta por parte del Grupo Parlamentario hegemónico, que significó una nueva relación entre las distintas fuerzas políticas con representación en la Cámara de Diputados– generaron la necesidad de adaptar nuevamente las normas de organización contenidas en la Ley Orgánica, lo que se propuso en 1998.

A pesar de que el proyecto fue rechazado en primera instancia, en 1999 derivó en una nueva Ley Orgánica, la cual introdujo a nuestro sistema parlamentario una estructura radicalmente distinta, integrada por órganos novedosos tanto en su conformación como en sus funciones, con lo que se respondió a la nueva relación entre las distintas fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados. Adicionalmente los cambios propuestos sirvieron de base para que el Senado de la República, modificara simultáneamente su estructura ante la inminente variación en su integración.

Los nuevos órganos tuvieron como referente para su funcionamiento la pluralidad en su integración, así surgieron la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y las Juntas de Coordinación Política, integrados con la representación proporcional de todos los grupos existente en las Cámaras.

No obstante los importantes avances descritos, es de destacarse que las normas que regulan algunos órganos –es el caso de las comisiones– no se adecuaron a la nueva realidad política, caracterizada por la pluralidad en la conformación de las Cámaras, y la exigencia de resultados derivados de sus funciones por parte de la opinión pública; adicionalmente existe la necesidad de revisar las estructuras emanadas de la Ley de 1999 a fin de determinar si han cumplido con sus objetivos.

Es por lo anterior, que en el presente trabajo nos permitimos hacer un análisis de la organización parlamentaria en general, abordando en forma breve los principios organizativos que regulan al Parlamento, posteriormente se desarrolla el tema del Parlamento como órgano complejo y la simplificación de su estructura, se hace un análisis de su integración y de las propuestas para reducir el número de legisladores, en la siguiente parte se aborda el tema de los nuevos retos de la organización del Congreso, en donde se analizan las principales estructuras de las Cámaras como son las comisiones, comités, comisiones de investigación, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, los Grupos Parlamentarios, y de algunas propuestas para modificar sus facultades; en la parte final se desarrolla el tema de los órganos de apoyo al trabajo legislativo en el cual se inscribe el tema del Servicio Civil de Carrera y desde luego los Centros de Estudio.

## 1. Organización parlamentaria

La organización parlamentaria se sustenta en los principios organizativos básicos que reglan el funcionamiento del Parlamento. Los 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.<sup>1</sup> Estos principios son derivaciones del principio de autonomía parlamentaria -determinante para la organización de las asambleas representativas- y de acuerdo con Guiseppe De Vergottini son tres: el de autonomía reglamentaria, de autonomía financiera y administrativa, y de jurisdicción doméstica.<sup>2</sup>

Sobre este tema 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.<sup>3</sup> La autonomía parlamentaria se expresa de varias formas y en distintas materias en las Cámaras y como puede observarse 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 principio de autonomía normativa o reglamentaria y autogobierno. En el mismo texto se insertan la colegiación que puede ser considerado un principio fundamental en la organización parlamentaria el cual se observa en la previsión de los grupos parlamentarios como formas de organización y agrupación de legisladores 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 prevé la forma en que ésta debe conformarse, la cual se traduce en un equilibrio entre las fuerzas que conforman el Congreso. Las anteriores disposiciones constitucionales son la base sobre la que se desarrolla la regulación organizativa del Congreso mexicano.

Con base en estos principios constitucionalizados se forma la legislación organizacional reglamentaria que resulta determinante para el adecuado funcionamiento del Parlamento, razón por la que es de suma importancia que esté

---

<sup>1</sup>AGUILAR DE LUQUE, Luis, “*La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional*” en Pau I Vall, Francesc, (coord.) Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de Asociación Española de Letrados de Parlamentos” Aranzadi Editorial, Pamplona, 1997, p. 54.

<sup>2</sup>DE VERGOTTINI, Guiseppe, *Derecho constitucional comparado*, UNAM, México, 2004., pp. 409-411.

<sup>3</sup>BLANCO 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

acorde con el resto de los principios contenidos en la Constitución que es donde se originan. En este mismo sentido De Vergottini señala que la reglamentación organizativa y funcional de los parlamentos está siempre supeditada a los principios constitucionales.<sup>4</sup> Como vemos es necesario anteponer al principio de autonomía parlamentaria, el principio de supremacía constitucional, razón por la que las normas parlamentarias organizativas no deben escapar a los mecanismos de revisión de constitucionalidad.

No obstante la importancia de la constitucionalidad de las normas de organización parlamentaria, éstas han sido objeto de una limitada revisión por parte de los Tribunales Constitucionales de otros países, que se han limitado a examinar los casos en los que las normas de organización y sus actos de aplicación pueden ser contrarios a algún derecho fundamental y no por la infracción de cualquier otro precepto constitucional.

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, criterios 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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 en estas materias no se ha presentado aún.

### **A. El Congreso un órgano complejo**

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-, las cuales se interrelacionan en formas diversas, lo que hace evidente lo complejo 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 una posición de *gobierno* sobre las mismas; sino que son simplemente órganos arbitrales, órganos jurídicamente calificadorios del trámite, pero nunca órganos de decisión, órganos de gobierno en sentido estricto.<sup>7</sup>

Las asambleas numerosas son la constante en la actualidad, si a ello le

---

<sup>4</sup>DE VERGOTTINI, Guisepe, Op. cit., p. 409.

<sup>5</sup>AGUILAR DE LUQUE, Op. cit. pp. 62-64.

<sup>6</sup>*Ibidem*, p. 60.

<sup>7</sup>LÓPEZ 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

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 que suponen estudios más especializados y el crecimiento de las funciones y estructura de la administración pública, 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.

Los anteriores son factores que contribuyen determinadamente a hacer del Parlamento un órgano complejo, que a diferencia del Parlamento del siglo XIX que operaba fundamentalmente a través del Pleno, cuenta con un importante desarrollo organizacional, tanto funcional como de dirección.<sup>8</sup> 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, la cual actualmente es de dimensiones considerables, ya que como se observa existen diversos órganos con facultades y estructuras sumamente complicadas, mismas que si bien tienen 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 parlamentarios.

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.

Por otra parte el crecimiento de la burocracia en todos los órdenes y niveles de gobierno es un problema recurrente, burocracia que en ocasiones sólo es un pesado lastre financiero y que no resuelve problemas. A estas críticas no escapan los órganos legislativos, razón por la cual se han pugnado por reducir sus dimensiones y efficientar sus recursos, lo cual resulta un importante reto, ya que como se ha mencionado la dificultad de los asuntos que deben atender los parlamentos tiende a incrementarse, lo que hace recomendable que los órganos no sólo no se contraigan sino por el contrario crezcan aún más.

Con la Ley Orgánica de 1979 se comenzó el crecimiento de la estructura de las Cámaras y con la Ley de 1999 se convirtieron en órganos sumamente complejos caracterizados por un crecimiento exponencial de los órganos rectores, los que de acuerdo con De Vergottini tienen una importancia primaria pues sus funciones terminan por influir en el ejercicio de las funciones constitucionales de dirección,

---

<sup>8</sup>El tema de la transformación del Parlamento en un órgano complejo ha sido desarrollado en TORRES MUÑOZ, 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.

control y legislación parlamentaria.<sup>9</sup>

Reducir la estructura de las Cámaras resulta sumamente difícil, sin embargo, se pueden efficientar recursos para evitar su crecimiento

## **B. La flexibilidad en la organización**

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

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.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup> Los parlamentos requieren una continúa redefinición, y adaptación, en su estructura y funciones, para enfrentarse a las exigencias y desafíos derivados del cambio social y político. Redefinición a la que están sujetos todos los órganos del Estado,<sup>12</sup> pero que en el Parlamento debe ser constante y en ocasiones inmediata.

El Derecho Parlamentario es sumamente flexible y dinámico, lo que se explica por dos razones; en primer lugar, porque no existe una mediación entre el productor y ejecutor de ese derecho; sino una identidad. Y en segundo lugar, porque goza de una enorme legitimidad entre aquellos sujetos a los que va destinado, ya que son esos mismos sujetos los que directamente, sin mediaciones, han creado el Derecho Parlamentario.<sup>13</sup>

La flexibilidad de las normas no sólo aplica para el funcionamiento del parlamento sino también para su organización, lo cual resulta lógico, ya que un nuevo modo de funcionamiento supone en la mayoría de los casos una nueva organización.

La organización parlamentaria es flexible debido a que debe ajustarse

<sup>9</sup>DE VERGOTTINI, Guisepppe, Op. cit., p. 411.

<sup>10</sup>MARTÍNEZ ELIPE, León, *Introducción al Derecho Parlamentario*, T. 1. Aranzandi, Pamplona, 1999, p. 59.

<sup>11</sup>Ibidem, p.262.

<sup>12</sup>LÓPEZ GUERRA, Luis, “Organización y funcionamiento del Parlamento del Futuro”, en Paul 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.

<sup>13</sup>LÓPEZ GARRIDO, Diego, Op. Cit. p 179.

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 Parlamentos. Estas normas estarían fuera de lo que Diego López Garrido denomina núcleo esencial del Derecho Parlamentario<sup>14</sup>

## 2. Estructura de nuestro Congreso

El Congreso mexicano al igual que la mayoría de los parlamentos del orbe es una estructura compleja, que se divide en una gran cantidad de órganos internos y que pueden ser agrupados en órganos rectores y órganos 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 significa 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 y la elaboración 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 podemos ubicar en el 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 radicalmente en la conformación y organización de la Cámara de Diputados de esa época. No obstante este importante avance, los mayores cambios estructurales se presentaron en 1977, año en el que se lleva a cabo la llamada *reforma política* mediante la que se realizaron diversas adiciones y modificaciones a la Constitución particularmente en el capítulo del Poder Legislativo, con el fin de fortalecerlo, tanto externa como internamente. De la reforma política, se desprendió la primera Ley Orgánica del Congreso, que constituyó el punto de partida para transformar su estructura y redimensionar sus atribuciones.

El Congreso mexicano experimentó durante las cuatro últimas décadas un importante desarrollo, derivado del cual, recobró en los últimos años el papel central en el proceso legislativo y comenzó a ejercer las facultades de control y vigilancia sobre los otros poderes que le han sido encomendadas por la Constitución, asimismo, se dio un importante avance, al incorporar disposiciones que permitieran la participación de las minorías en ambas cámaras del Poder Legislativo.

<sup>14</sup>Ibidem, pp. 178-179.

Los avances descritos se han traducido en un Poder Legislativo autónomo en sus decisiones, plural y más fuerte, no obstante aún son necesarias algunas reformas que le permitan cumplir adecuadamente sus responsabilidades. Debe señalarse que este rezago no es un problema exclusivo de México, sino de gran parte de Latinoamérica, en donde se observa que las instituciones políticas que aseguran la legitimidad y fiabilidad del sistema democrático sufren en algunos casos deficiencias importantes. En el caso del Poder Legislativo, presenta problemas de organización, administración, funcionamiento y recursos que limitan el cumplimiento de sus responsabilidades legislativas, de representación y de fiscalización y control.<sup>15</sup>

El Congreso ha sido objeto de importantes modificaciones en el marco de la denominada Reforma del Estado, proceso en el que el papel del Poder Legislativo ha sido y es fundamental. Estas modificaciones impactaron en primer término en las normas de organización del Congreso.

El proceso de Reforma del Estado, se desarrolló como ya se mencionó 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,<sup>16</sup> 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* (que son el antecedente de los diputados plurinominales), 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:

- 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.<sup>17</sup>

Posteriormente en diciembre de 1977,<sup>18</sup> se expide la Reforma Política del Presidente López Portillo, la cual en el ámbito del Poder Legislativo introdujo reformas que modificaron:

---

<sup>15</sup>Banco Interamericano de Desarrollo, Modernización del Estado. Documento de estrategia. Washington D.C., julio de 2003, p. 4.

<sup>16</sup>Diario Oficial de la Federación del 22 de junio de 1963.

<sup>17</sup>Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 1972.

<sup>18</sup>Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

- 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 coadyuvará en las tareas de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo, sobre las corporaciones 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 únicamente a las empresas de participación estatal, que hoy en día son un número muy reducido.

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 sobrerrepresentación 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,<sup>19</sup> 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.
- 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 aumentara 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.

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. 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:

---

<sup>19</sup>Diario 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.

- 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, el 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 grupos 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 cual incorporó figuras novedosas como la Junta de Coordinación Política y 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 ha sido modificada prácticamente, lo que trae como consecuencia deficiencias en su operación, al no contar con los instrumentos reglamentarios para enfrentar los problemas actuales derivados de las tareas que tiene encomendadas. Este es el caso de las Comisiones y los Comités que funcionan con reglas desfasadas y cuya

organización interna no ha sido objeto de una reglamentación adecuada a las necesidades de la nueva realidad del Congreso mexicano.

### C. Integración del Congreso

Francisco Rubio Llorente, señala que 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.<sup>20</sup> La representación que puede ser considerada otro principio fundamental de organización, es vital para el adecuado funcionamiento de los Órganos del Estado, especialmente el Legislativo y determinante en la integración del Congreso, razón por la que debemos analizarla.

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.<sup>21</sup> 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, así mismo Stuart Mill, afirmaba que el tipo ideal de gobierno es el gobierno representativo, así mismo Hans Kelsen en el siglo XX sostenía que: *Cuanto mas 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.*<sup>22</sup>

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 nuestra legislación el Congreso se integra mediante elección directa. Los

---

<sup>20</sup>RUBIO LORENTE, Francisco, Op. cit., p 151-152.

<sup>21</sup>AGUILAR DE LUQUE, Luis, Op. cit., p 57.

<sup>22</sup>KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*. Ediciones Coyoacán, México, 2005, p.53.

mecanismos para determinar el número de legisladores que integran cada cámara han tenido importantes modificaciones. Originalmente se tomaba como base la población, es así que en el texto original del artículo 52 de la Constitución de 1917 se deponía 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, con este mecanismo la variación del número de legisladores era recurrente, en 1977 con el establecimiento de sistema de elección mixto 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 de la República y el Distrito Federal, a partir del 3 de septiembre de 1993 se elegían 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 integrará 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 plurinominal nacional.

Como puede observarse el Congreso mexicano se integra por un total de 628 legisladores, 500 diputados y 128 senadores.

### **a) Reducción del número de legisladores**

En nuestro país el número de legisladores que integran el Congreso actualmente es materia de un debate, en el que se señalan distintos aspectos como el hecho de que las curules asignadas mediante el sistema de representación proporcional deben desaparecer o disminuirse debido a que ya han cumplido con su objetivo histórico -garantizar la representación de los partidos de oposición-, argumento que ha generado un importante número de iniciativas,<sup>23</sup> por otra parte existe el señalamiento de que el número de legisladores constituye una importante erogación de recursos públicos, además de que su número no corresponde con los resultados.

---

<sup>23</sup>Sobre este tema la disminución del número de diputados al Congreso federal se han presentado diversas iniciativas ejemplo de estos son las iniciativas presentadas por: El diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda, que reforma diversos artículos de la Constitución, Gaceta Parlamentaria, de 19 de septiembre de 2006; los diputados Carlos Armando Biebrich Torres, José Rosas Aispuro Torres y Víctor Valencia de los Santos, que reforman los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución, Gaceta Parlamentaria del 14 de noviembre de 2006; el Diputado Horacio Emigdio Garza Garza del grupo parlamentario del PRI que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política, Gaceta Parlamentaria, del 13 de marzo de 2007; el diputado Diego Cobo Terrazas, PVEM que reforma diversas disposiciones de la Constitución, Gaceta Parlamentaria del 29 de junio de 2007; por la diputada Pilar Ortega Martínez, también suscrita por los diputados Héctor Larios Córdova, José Gildardo Guerrero Torres, Gustavo Parra Noriega, Cruz Pérez Cuéllar, Laura Angélica Rojas Hernández y Alberto Vázquez Martínez del PAN, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución, Gaceta Parlamentaria del 4 de octubre de 2007.

Como ya se ha señalado el número de legisladores depende del mecanismo de elección que se utilice para designarlos, el cual en el Senado prácticamente no tuvo modificaciones desde 1917, manteniendo la base de dos legisladores por Estado, salvo las modificaciones de 1993 que duplicaron la estructura.

En el caso de la Cámara de Diputados su conformación fue sumamente variada debido a la forma de elección que tomaba como base el número de habitantes; es por esto que de 1917 a 1974 el número de diputados variaba de legislatura a legislatura. Como ejemplo de lo anterior, podemos señalar que en 1917 la XXVII Legislatura estaba conformada por 231 diputados, en 1928 la XXXIII Legislatura estaba integrada por 227 Legisladores, número que con la reforma de agosto de 1928 -que aumentó el número de habitantes por diputado- disminuyó en forma importante en 1930 año en que la XXXIV Legislatura se integraría con 164 legisladores, la última legislatura que se integró con esta base fue la L Legislatura en 1976 con 235 diputados que a partir de 1979 se incrementaron a 400 y en 1986 a 500.

Como puede observarse con las reformas al anterior sistema de conformación de la Cámara de Diputados se iba diluyendo la representación, en virtud de que menos diputados representaban cada vez más a un mayor número de habitantes, ya que como puede observar la L Legislatura en 1976 tenía prácticamente el mismo número de legisladores que la Legislatura de 1917, a pesar de que la población se había cuadruplicado. Si bien con la implantación de representación proporcional este rezago se atenuó debemos considerar que la población ha seguido incrementándose, razón por la que disminuir el número de diputados afectaría la ya diluida representación.

Debemos agregar que los problemas de eficiencia de la Cámara no dependen del número de legisladores que la conforman y que por otra parte una asamblea representativa con una conformación numérica importante y normas funcionales y de organización adecuadas puede cumplir con mayor eficiencia las tareas que tiene encomendadas, entre las que se encuentran fungir como vínculo entre la sociedad y los grupos que la conforma con el Congreso, ya que mientras más representantes populares existan se podrán atender las necesidades y demandas de un mayor número de personas. Adicionalmente debemos destacar que cada legislador se erige como un fiscalizador en la región donde fue electo, lo que contribuye a cumplir con la facultad de control que el Congreso tiene asignada y que en los Parlamentos modernos es considerada la más importante. Finalmente, si bien puede considerarse acertada la propuesta de disminuir el número de legisladores electos por la vía de la representación proporcional esto no implica la reducción del número de legisladores que integran la Cámara sino el incremento de los legisladores de mayoría frente a los plurinominales.

Disminuir el número de legisladores no sólo no ayudaría a resolver los problemas de funcionamiento del Congreso, sino que por el contrario los agravaría.

### **3. Nuevos retos de la Organización del Congreso**

Como se ha mencionado desde 1977 la normatividad orgánica del Congreso es

la que más se ha fortalecido, no obstante la dinámica política demanda mayores modificaciones, en especial en las estructuras internas de las comisiones y comités, el replanteamiento de las facultades de las comisiones de investigación, y de la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos Legislativos. Adicionalmente resulta necesario analizar el desarrollo estructural de los órganos de apoyo al trabajo legislativo, así como la regulación de los grupos parlamentarios y los retos que éstos enfrentan.

## A. Comisiones

Las comisiones, son órganos determinantes en el ámbito del funcionamiento legislativo de la Cámara, el cual no se reduce a la materia de formación de la legislación, ya que mediante las comisiones la Cámara ejerce todas sus facultades (control, jurisdiccional, la administrativa etc.). 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.

Un rasgo fundamental de los Parlamentos modernos, es la función predominante que en él desempeñan 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 prevaleciente en el Estado contemporáneo.<sup>24</sup> 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.*

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. Asimismo, fenómenos como el de la integración de los legisladores en grupos, han provocado que las Cámaras se conviertan 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

<sup>24</sup>TOSI, Silvano. *Derecho Parlamentario*. Instituto de Investigaciones Legislativas- Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 139.

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.<sup>25</sup>

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<sup>26</sup>. 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 configura las atribuciones de las Comisiones en la formación de las leyes, pero libre para disciplinar otras eventuales atribuciones.<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

En la mayoría de los parlamentos existe la necesidad de desconcentrar las cargas de trabajo a órganos igualmente colegiados pero más reducidos como son las comisiones -que se integran conforme a la misma proporción del Pleno de las cámaras-, a las que 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.

---

<sup>25</sup>AGUILÓ 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.

<sup>26</sup>BARTHELEMY, Joseph: *Essai sur le travail Parlementaire et le système des Commissions*. Citado por Ahumada Muñoz Ingrid, *Las Comisiones parlamentarias en Chile y otros países*. Editorial Jurídica de Chile. 1967, p. 8.

<sup>27</sup>TOSI, Silvano, *Op. Cit.*, 1996, p. 138.

<sup>28</sup>AHUMADA MUÑOZ, Ingrid. *Las Comisiones parlamentarias en Chile y otros países*. Editorial Jurídica de Chile. 1967, p. 9.

<sup>29</sup>PANIAGUA SOTO, Juan Luis, *El sistema de Comisiones en el Parlamento Español*, Revista de la facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 1986, p. 119.

Las comisiones pueden ser permanentes o temporales, 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 las materias de que se ocupa cada ministerio o secretaria de Estado del Poder ejecutivo, sin embargo esta rigidez en su especialización 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 llevada al pleno.

Sus funciones son de carácter preparatorio ya que se encargan de poner en estado de resolución los asuntos que son competencia de las cámaras como son el estudio y dictaminación de iniciativas de ley o decreto; opiniones e investigaciones.

### **a) 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, 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.

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 el artículo 39, las funciones de las Comisiones son la elaboración de:

- Dictámenes
- Informes
- Opiniones o
- 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 solicitarse 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, es de señalarse que éstos no están precisados por el Reglamento Interior ni por la Ley Orgánica, omisión que ha sido subsanada por una práctica, que consiste en aplicar la regulación de las sesiones del Pleno a la reuniones de las Comisiones; sin embargo, en muchas ocasiones ésta no responde a los requerimientos del debate en una Asamblea considerablemente más pequeña, en la que éste puede ser más intenso y mucho más técnico, porque en él intervienen legisladores avezados en la materia de la Comisión, por lo que son necesarias reglas específicas, para conducir adecuadamente este tipo de reuniones. Finalmente, 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, reglamentación que aún no ha sido expedida.

Por otra parte, en lo que se refiere a la asistencia a las reuniones, el artículo

44 de la Ley Orgánica prevé la obligación de los miembros de acudir puntualmente a las reuniones de Comisiones y sólo faltar por causas justificadas; sin embargo, en la práctica, al no existir un procedimiento para registrar válidamente estas asistencias o las justificaciones, no hay un control eficaz por lo que la inasistencia a las reuniones de las Comisiones no tiene ninguna consecuencia para el legislador.

### **a) Nuevas funciones**

Excepcionalmente, las comisiones son investidas de competencia decisoria pudiendo votar el texto de una ley sin necesidad de investir, nuevamente, a la asamblea.<sup>30</sup> 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 argumentado 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, que es una eficaz forma de abatir el rezago legislativo y así dejar sólo los asuntos y las materias más relevantes al Pleno.

### **b) Comités**

Los Comités son órganos exclusivos de la Cámara de Diputados, que fungen como auxiliares de ésta en materia administrativa, los cuales carecen de facultades de dictamen o investigación.

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.

---

<sup>30</sup>DE VERGOTTINI, Guiseppa, Op. cit., p. 416.

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.<sup>31</sup> Estos órganos han sido fundamentales en el impulso de los cambios en la organización de la Cámara de Diputados, sin embargo al igual que las comisiones no cuentan con una regulación específica, además de que por ser un importante coadyuvante en la dirección de algunos órganos burocráticos y de investigación debieran ser permanentes.

## **A. 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, 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, retomada por la LVII,
- 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 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 Investigación Políticas Implementadas para la Determinación del Precio del Petróleo;

---

<sup>31</sup>Gaceta Parlamentaria del 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 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.

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.<sup>32</sup> No obstante la problemática descrita, la mencionada autora las define como:

*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.*

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 órganos jurisdiccionales.<sup>33</sup> 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 generan 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

---

<sup>32</sup>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, p. 65.

<sup>33</sup>TORRES MURO, Ignacio, *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 18-19.

Parlamento ya que constituyen uno de los mecanismos más importantes para ejercer la facultad de control, no obstante en nuestro 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 cual es precisa con respecto a su ámbito de competencia pero sumamente ambigua con respecto al alcance de las facultades de investigación que se les asignan. Con respecto al desarrollo de esta importante facultad la legislación parlamentaria organizacional es omisa, ya que en el caso de la Cámara de Diputados sólo se contempla 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 limitado al periodo de la legislatura que las creo, en el caso del Senado, el artículo 85, numeral 2, de esta Ley sólo las clasifica y las define como: *las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional*.

### **c) Nuevas funciones y organización**

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 para poder investigar 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 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.

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

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.<sup>34</sup> La programación que lleva a cabo la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos es una protección de los derechos públicos subjetivos, derechos políticos o garantías individuales consignados en la Constitución, mediante la programación previa de los asuntos a tratar, que da certeza a los diversos grupos representados.

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 mayores innovaciones que incorporó la Ley Orgánica de 1999- 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.

### **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 con 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 programación o calendarización de los trabajos legislativos y la formación del orden del día básico son sus más importantes facultades, sin demerito de las facultades administrativas y el impulso a los trabajos legislativos que también tiene encomendadas.<sup>35</sup>

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos tiene referente a nivel comparado en la Conferencia de Presidentes, de la Asamblea Nacional de Francia,<sup>36</sup> 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

<sup>34</sup>SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*. Espasa Calpe. Madrid, 1990, p. 205.

<sup>35</sup>Prevista en el artículo 48 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia.

<sup>36</sup>Artículo 48, numeral 4 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia.

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.<sup>37</sup> Otro referente lo constituye la Conferencia de Presidentes de Grupos de la Cámara de Diputados italiana,<sup>38</sup> 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.

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.<sup>39</sup>

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 y 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*.<sup>40</sup>

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.<sup>®</sup>

---

<sup>37</sup>Prevista en los artículos 13, 23 y 24 del Reglamento vigente desde 1971.

<sup>38</sup>DE VERGOTTINI, Giuseppe, Op. cit., p 419.

<sup>39</sup>TORRES MURO, Ignacio, Op. cit., (Los Organos de Gobierno) p. 240.

<sup>40</sup>Dictamen 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 o 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.<sup>41</sup> Producto de los intercambios entre legisladores de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVII Legislatura, en el dictamen de la Ley Orgánica se consideró que la Conferencia fuera la instancia encargada de proponer a los dos más importantes funcionarios de la Cámara de Diputados, 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.<sup>42</sup>

### 3. De impulso

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

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.

<sup>41</sup> Artículo 38, inciso d) de la Ley Orgánica.

<sup>42</sup> Dictamen de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

### **c) Propuesta de modificación**

En torno a la Conferencia desde la LVIII Legislatura, se ha desarrollado un debate en lo que respecta a sus funciones, toda vez que se considera que éstas deberían estar asignadas a los otros órganos de dirección, razón por la cual, algunos de los proyectos de reforma a la Ley Orgánica,<sup>43</sup> plantean su desaparición, como órgano de carácter permanente y su replanteamiento en términos de reuniones periódicas entre la Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva.

No obstante lo anterior existen propuestas que buscan dar mayores facultades a este órgano como son las presentadas por el Dip. José Gildardo Torres, consistente en dotar a la conferencia de la facultad de establecer un calendario mínimo pero obligatorio de sesiones de las comisiones<sup>44</sup> y otra del Diputado Sami David David para que la Conferencia fije los plazos para que las comisiones dictaminen, atiendan y resuelvan los asuntos que se les turnen.<sup>45</sup>

Como puede observarse entorno a este órgano existen propuestas encontradas, algunas desestiman su utilidad y otras pretenden aprovechar las facultades de programación con que cuenta para imponer plazos a las comisiones para presentar las resoluciones que se les encomienden. Esto puede tener gran utilidad e impacto; sin embargo, tal vez lo más indicado es modificar la regulación funcional para que las comisiones cumplan en tiempo con sus encomiendas y no haya necesidad de presionarlas mediante los órganos rectores de la Cámara.

#### **A. 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.<sup>46</sup>

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

---

<sup>43</sup>Iniciativa de Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el Diputado Ricardo García Cervantes. Gaceta Parlamentaria del 29 de agosto de 2001. Iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Diputado César Augusto Santiago Ramírez. Gaceta Parlamentaria del 3 de octubre de 2001.

<sup>44</sup>Gaceta Parlamentaria del 6 de septiembre de 2007.

<sup>45</sup>Gaceta Parlamentaria del 25 de noviembre de 2004, anexo I.

<sup>46</sup>RAMÍREZ, Manuel, Grupos Parlamentarios y Sistema de Partidos en *1 Jornadas de Derecho Parlamentario*, Cortes Generales, Madrid, 1985, p. 119-120.

varía según los ordenamientos –cinco legisladores en el caso de nuestro Congreso- 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.<sup>47</sup> La relación entre grupo y partido tiene su más clara expresión en la disciplina de voto, ya que los legisladores miembros tiene 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,<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup>

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.

### **a) Debate en torno a sus funciones**

Es muy clara la problemática que debe resolver el Parlamento en torno a los Grupos Parlamentarios, problemática a la que no se sustraen los Grupos de nuestro Congreso, que se enfrenta al desafío de lograr un equilibrio entre la representación de los intereses nacionales y los de sus partidos.

Como puede observar el vínculo entre el legislador y el partido que lo postuló es indisoluble, sin embargo deben buscarse formas alternativa para que los intereses de los representados no pasen a un segundo plano.

Es importante reconocer el importante papel que desempeñan los Grupos al organizar las diversas posturas de sus miembros, sin embargo esta armonización puede implicar una arbitraria e inconveniente homogeneización de intereses y posturas, razón por la que resulta de suma importancia buscar mecanismos para que los miembros de un Grupo puedan presentar sus divergencias –que deben coincidir con las de sus electores- al exterior de éste.

## **E. Órganos de apoyo al trabajo legislativo.**

### **a) Servicio de Carrera.**

El Servicio de Carrera tiene como antecedentes algunos cuerpos burocráticos

<sup>47</sup>Ibidem, p 121.

<sup>48</sup>OJEDA, Antonio, Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Cortes Generales, Madrid, 1985, p 43.

<sup>49</sup>LÓPEZ GUERRA, Luis, Op. cit., p 37.

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 con lo que se da un importante paso, ya que en el Título Segundo, Capítulo Segundo, Sección Tercera, relativa a la Secretaría (de la Cámara de Diputados) en artículo 29 inciso m), se inscribe de manera textual la existencia de un cuerpo técnico profesional de apoyo; sin embargo, de acuerdo con Arturo Garita no se especificaron las labores relativas a este cuerpo que debía coordinar sus funciones con la Secretaría. De acuerdo con este autor con esta reforma se presenta 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.<sup>50</sup>

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 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 administrativas.<sup>51</sup>

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, administración, etc., 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 2000, así como en el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre del mismo año.

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, así mismo enfatizan la necesidad de hacer funcionar mejor sus respectivas Cámaras por medio de su actividad.<sup>52</sup>

Como puede observarse con la creación del Servicio de Carrera en el Congreso

---

<sup>50</sup>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, p. 103.

<sup>51</sup>BLANCO HERRANZ, Francisco Javier, Op. Cit., p. 173.

<sup>52</sup>GARITA, Arturo, Op. Cit., p 172.

se pretende eficientar las labores de los funcionarios que a su vez apoyan la labor de los legisladores, optimizando recursos y aprovechando el talento y la experiencia de los funcionarios que forman parte de las Cámaras mediante procesos claros de acceso al servicio, mecanismos de capacitación y evaluación, una bien organizada estructura, una precisa definición de cargas de trabajo y un régimen de disciplina perfectamente claro.

No obstante, 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 servicio de carrera en el Senado éste ha comenzado a funcionar en forma parcial desde la anterior Legislatura.

## **b) Centros de Estudio**

Si bien en la Cámara de Diputados formalmente no se ha puesto en marcha el Servicio de Carrera sí se han constituido los Centros de Estudio previstos por la Ley Orgánica, los cuales podemos considerar una parte vigente del Servicio de Carrera.

Los Centros de Estudio tiene 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.<sup>53</sup><sup>54</sup> 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 sería sustituido formalmente por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP),<sup>55</sup> 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 las Finanzas Públicas, creada por un Acuerdo Parlamentario de abril de 1998,<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup> Posteriormente, en la LVIII Legislatura, mediante distintos Acuerdos Parlamentarios, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la creación de tres Comités que fungirán como órganos de gobierno respectivamente, de los tres centros de estudios.<sup>58</sup> Más

<sup>53</sup>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.

<sup>54</sup>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.

<sup>55</sup>Acuerdo firmado el 2 de abril y publicado el 15 del mismo mes en Diario Oficial de la Federación.

<sup>56</sup>Artículo 49, inciso f), número 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>57</sup>Gaceta Parlamentaria del 8 de noviembre de 2000.

<sup>58</sup>DÍAZ 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

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.

Con la conformación de los Centros de Estudios, 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.*<sup>59</sup> No obstante, es necesario fortalecer al resto de los órganos encargados de prestar servicios de información, además de mejorar la coordinación prevista en el Estatuto de la Cámara de Diputados,<sup>60</sup> 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 comprometido.

---

del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2000, p.179.

<sup>59</sup>El 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.

## Conclusiones

1. La organización parlamentaria se sustenta en los principios organizativos básicos derivados del principio de autonomía que reglan el funcionamiento del Parlamento, que son el de autonomía reglamentaria, de autonomía financiera y administrativa, y de jurisdicción doméstica, que constituyen el núcleo del Derecho Parlamentario y se encuentra en los textos constitucionales, a los cuales puede sumárseles el principio de representación y colegiación, mientras que la flexibilidad es una característica esencial de las normas organizativas del Parlamento.
2. Nuestra Constitución contiene en forma explícita los principios de autonomía reglamentaria y autogobierno y en forma implícita la colegiación y la representación, además de que prevé normas que dan lugar a la flexibilidad de la regulación organizacional.
3. El Congreso actualmente es considerado un órgano complejo debido a su numerosa conformación, la gran cantidad de estructuras que se forman en su interior y las cada vez más complicadas tareas que tiene que enfrentar, derivadas de la tecnificación de la Legislación -lo cual supone estructuras cada vez más grades y especializadas-, además de la evolución de las circunstancias políticas que enfrentan que hacen sumamente difícil su simplificación.
4. La estructura de nuestro Congreso tuvo una lenta evolución, por lo que hasta la década de los sesenta se presentaron cambios importantes; sin embargo, fue con la creación de la Ley Orgánica de 1999 que se incorporaron los actuales órganos que constituyeron una importante innovación a nuestra regulación parlamentaria.
5. La integración del Congreso actualmente es uno de los temas más polémicos, en virtud de que se han presentado en las Cámaras y en la opinión pública diversas propuestas para disminuir el número de legisladores -concretamente los electos por la vía de la representación proporcional-, sin embargo, el reducir el número de legisladores no redundaría necesariamente en mayor eficiencia del órgano o ahorros significativos al erario público y, sí por el contrario, diluye la representación y dificulta el contacto entre el legislador y la población de la región en donde fue electo.
6. Las comisiones son una importante muestra de la evolución estructural del Parlamento, en virtud de que a través de éstas se pasa de las cámaras monoorgánicas que operaban exclusivamente en el Pleno, a los parlamentos de comisiones en los que se aplica el principio de la división del trabajo. Actualmente en forma excepcional algunos parlamentos otorgan a sus comisiones competencia decisoria que implica que pueden votar el texto de

una ley sin necesidad de someterlo a consideración del Pleno. Esta forma de operación ha sido cuestionada; sin embargo, puede constituir una solución a los problemas de rezago y contribuir a eficientar las estructuras de las comisiones en parlamentos como el nuestro.

- 7.** Nuestra regulación parlamentaria en materia de comisiones de investigación, ya no responde a la realidad política y social que el país enfrenta, ya que 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 a fin de aclarar los alcances de las investigaciones que éstas realizan, flexibilizar su integración, dotarlas de mayores facultades y un más amplio espectro de investigación para poder indagar sobre cualquier tema de interés nacional, además de dar mayor vinculación a los resultados de sus investigaciones.
- 8.** La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, es un órgano que no tiene antecedentes en nuestra legislación y que constituyó una de las innovaciones más importantes que incorporó la Ley Orgánica de 1999 a la estructura de la Cámara de Diputados, cuya principal facultad es llevar a cabo la programación de los trabajos legislativos. En torno a la Conferencia se ha desarrollado un debate en lo que respecta a sus funciones, toda vez que se considera que éstas deberían estar asignadas a los otros órganos de dirección, razón por la cual, algunos de los proyectos de reforma a la Ley Orgánica, plantean su desaparición, así como también existen propuestas que buscan darle mayores facultades.
- 9.** Los Grupos Parlamentarios, son órganos que han cambiado en forma radical las formas de organización y de operación en el Parlamento, ya que constituyen la penetración de la voluntad de los partidos en las asambleas. Penetración que representa uno de los más importantes retos que enfrentan los parlamentos en todo el mundo, ya que se han presentado diversas críticas mediante las que se reclama lograr un equilibrio entre la representación de los intereses nacionales y los intereses de los distintos grupos parlamentarios.
- 10.** El Servicio de Carrera es una estructura recientemente incorporada a nuestra legislación parlamentaria, la cual tienen la importante función de apoyar a los parlamentarios en sus labores con criterios objetivos e imparciales, mediante la optimización de recursos y aprovechando las estructuras con que se cuenta en las Cámaras; no obstante los beneficios que derivan de la implementación del Servicio, existen importes rezagos en ambas Cámaras. Los Centros de Estudio en la Cámara de Diputados constituyen uno de los primeros pasos en la conformación del Servicio de Carrera, ya que mediante estas estructuras se presta apoyo a los legisladores en forma imparcial y objetiva.

## Bibliografía

- AGUILÓ I LÚCIA, Lluís. *Las Cortes Valencianas. Introducción al Derecho Parlamentario*, Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas, Tirant lo Blach, Valencia. 2000.
- AHUMADA MUÑOZ, Ingrid. *Las Comisiones parlamentarias en Chile y otros países*. Editorial Jurídica de Chile. 1967.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Modernización del Estado*. Documento de estrategia, Washington D.C., julio de 2003.
- CORTES GENERALES, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Monografías 3. Madrid, 1985
- DE VERGOTTINI, Guisepe, *Derecho constitucional comparado*, UNAM, México, 2004.
- 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.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*. Ediciones Coyoacán, México, 2005.
- MARTÍNEZ ELIPE, León, *Introducción al Derecho Parlamentario*, T. 1. Aranzandi, Pamplona, 1999.
- PANIAGUA SOTO, Juan Luis, *El sistema de Comisiones en el Parlamento Español* *Revista de la facultad de Derecho Universidad Complutense*, Madrid, 1986.
- PAU I VALL, Francesc, (coord.) *Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1997.
- , (coord.) *El parlamento del siglo XX, VIII Jornadas de la asociación Española de Letrados de Parlamentos*, AELPA, Tecnos, Madrid, 2002.
- PÉREZ, Germán, y MARTÍNEZ Antonia, (comps), *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.
- SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*. Espasa Calpe. Madrid, 1990.

-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.

-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*, Instituto de Investigaciones Legislativas-Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.