

# Quórum

Legislativo



**Presidente de la Cámara de Diputados**

Dip. Heliodoro Díaz Escárrega

**Junta de Coordinación Política**

**Presidente**

Dip. Pablo Gómez Álvarez

**Integrantes**

Dip. Emilio Chuayffet Chemor

Dip. José González Morfín

Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari

Dip. Alejandro González Yañez

Dip. Jesús Martínez Álvarez

**Secretario General**

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

**Secretario de Servicios Parlamentarios**

Lic. Alfredo del Valle Espinosa

**Secretario de Servicios Administrativos  
y Financieros**

Lic. Rodolfo Noble San Román

**Director General del Centro de  
Estudios de Derecho e  
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Alfredo Salgado Loyo

**Coordinador Editorial del Centro de  
Estudios de Derecho e  
Investigaciones Parlamentarias**

Lic. Luis Alfonso Camacho González

**Portada y Diseño Interior**

Humberto Ayala López



## **Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias**

### **Presidente**

Dip. Pablo Franco Hernández

### **Secretarios**

Dip. Israel Gallardo Sevilla

Dip. Mayela Quiroga Tamez

### **Integrantes**

Dip. Sergio Álvarez Mata

Dip. Federico Barbosa Gutiérrez

Dip. Aldo Mauricio Martínez Hernández

Dip. Rafael Flores Mendoza

Dip. Francisco Cuauhtémoc Frías Castro

Dip. Rebeca Godínez y Bravo

Dip. Héctor H. Gutiérrez de la Garza

Dip. Jorge Legorreta Ordorica

Dip. Germán Martínez Cázares

Dip. Fidel René Meza Cabrera

Dip. Jaime Moreno Garavilla

Dip. Arturo Nahle García

Dip. Raúl Paredes Vega

Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez

Dip. Tomás Cruz Martínez

Dip. Jorge Romero Romero

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Margarita Zavala Gómez del Campo



## Contenido

	Pág.
<b>Editorial</b> .....	7
<b>Desarrollo institucional del congreso de la unión.</b>	
<b>Lic. Marineyla Cabada Huerta</b> .....	11
1. Instituciones de carácter parlamentario.....	13
1.1 Instalación de las cámaras y apertura de las sesiones.....	13
1.2. Formato del informe presidencial.....	20
1.3. Grupos parlamentarios.....	25
1.4. Conducción de los trabajos parlamentarios y legislativos.....	31
1.4.1 Mesa directiva.....	32
1.4.2 Gobierno y dirección política.....	41
1.4.3 Programación del trabajo legislativo.....	49
1.5. Comisiones y comités.....	53
1.6. Juicio político y declaración de procedencia.....	64
1.7. Fiscalización superior de la federación.....	76
1.8. Comisión permanente.....	86
2. Instituciones de carácter técnico y administrativo.....	90
2.1 Coordinación general técnica y administrativa de las cámaras del congreso.....	90
2.2. Servicios parlamentarios y administrativos.....	92
2.2.3. Tesorería.....	93
2.4. Contraloría interna.....	96
2.5. Comunicación social.....	108
2.6. Servicio de carrera, capacitación y formación.....	116
 <b>SECCION 1</b>	
<b>Apartado A</b>	
<b>El sistema de control constitucional electoral en la democracia mexicana.</b>	
<b>Dr. Alfredo Salgado Loyo</b>	
<b>Lic. Óscar Uribe Benítez</b> .....	123
1. Dato histórico del origen de la democracia antigua.....	125
2. La democracia moderna.....	126
3 La democracia en México. Desde una perspectiva histórica.....	129
4. Los medios de control de la constitucionalidad.....	130
conclusiones.....	145
<b>ApartadoB</b>	
<b>De la facultad de la Cámara de diputados para fungir como cámara de origen en materia de contribuciones o impuestos.</b>	
<b>Lic. Luis Alfonso Camacho González</b> .....	149

1. Conceptos medulares en torno a la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de contribuciones o impuestos.....	151
2. Aspectos constitucionales y legales del derecho de iniciativa legislativa en general.....	155
3. Génesis de la regulación constitucional en México para la formación de las leyes y decretos en materia impositiva; texto dado por el Constituyente de 1917 y situación actual.....	161
4. Improcedencia jurídica de que dentro del proceso legislativo en materia de contribuciones o impuestos, el Senado, en ejercicio de su función como Cámara revisora, introduzca autónomamente contribuciones o impuestos diversos a los establecidos por la Cámara de Diputados en su minuta proyecto de Decreto.....	164
5. El criterio definitorio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	166
6.- Visión global en Derecho comparado: Tres casos: Estados Unidos de América, Argentina y España.....	168
7.-Consideración concluyente.....	169

## **SECCION 2**

### **Ponencias**

#### **Introducción. Reflexiones en Torno al Reglamento de Debates**

**De las Cámaras del H. Congreso de la Unión.....** 173

#### **Maestro Roberto Gil Zuarth**

El Reglamento de Debates: reflexiones en torno a un galimatías Constitucional....175

**Dr. Eduardo José Torres Maldonado.....** 187

**Dra. Cecilia Mora Donatto.....** 193

**Lic. José Fernando Franco González Salas.....** 199

**Dr. Onosandro Trejo Cerda.....** 205

## EDITORIAL.

Prosiguiendo con nuestro sistema de acercar periódicamente a nuestros lectores diferentes temas estrechamente vinculados con los trabajos legislativos, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados ha seleccionado para esta ocasión cuatro documentos que nos parecen muy apropiados para tales fines y que constituyen una fuente amplia y actualizada de conceptos generales y técnicos, así como puntos de vista fundados acerca de las tareas constitucionales que desempeña la Cámara de Diputados.

Dentro de la riqueza de las tareas legislativas, destaca la frecuente concurrencia de diferentes opiniones y puntos de vista en torno a la valoración y tratamiento de los temas legislativos, fenómeno éste que resulta absolutamente normal y propio dentro de los recintos parlamentarios, así como fuera de éstos, gracias a las participaciones de los diferentes tratadistas especializados y en general de los coadyuvantes materiales dentro de las actividades parlamentarias.

En este orden de ideas, tenemos en primer término el estudio “Desarrollo Institucional del Congreso de la Unión”, en el que se describen las diferentes etapas por las que ha pasado el Congreso mexicano y las Cámaras que lo integran, en su desempeño funcional y orgánico, a fin de dar cumplimiento a sus atribuciones y tareas en términos de la Constitución y los ordenamientos legales del mismo.

Este apartado, por cierto, constituye la tercera y última entrega respecto del estudio que ha realizado el CEDIP en torno a la evolución histórica de la Ley Orgánica del Congreso, recordando que en los precedentes volúmenes 81 y 82 de Quórum Legislativo, respectivamente, publicamos los apartados correspondientes a la reseña de sus cambios bajo la óptica de los hechos políticos y legislativos presentes sucesivamente en el país, así como la explicación y precisiones en torno a las modificaciones hechas a esta legislación por el Congreso.

Enseguida aparece el estudio “El Sistema de Control Constitucional Electoral en la Democracia Mexicana”, que en el contexto de la evolución de los instrumentos y figuras jurídicas protectoras de los derechos fundamentales y políticos de los ciudadanos en el Derecho mexicano, se refiere a los medios de defensa jurídica frente a disposiciones de la legislación electoral que contravengan tales derechos y que ocasionan una distorsión al sentido y avance mismo del sistema democrático nacional.

Más adelante, figura el estudio “De la facultad de la Cámara de Diputados para fungir como Cámara de origen en materia de contribuciones e impuestos”, en el que se explora la naturaleza jurídico constitucional de la disposición y los pormenores del proceso legislativo correspondiente, en acatamiento a lo que ordena el inciso h) del artículo 72 de la Constitución, analizando los extremos legales de la intervención constitucional que para estas materias le corresponde a la Cámara colegisladora. En este trabajo, se destaca la uniformidad de criterio al respecto dentro de la evolución histórica del constitucionalismo mexicano y se relaciona la correspondiente jurisprudencia firme que sobre el particular ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Igualmente, nos complace enormemente presentar la síntesis de los trabajos llevados a cabo durante el Foro “Reflexiones en torno al Reglamento de Debates de las Cámaras del H. Congreso de la Unión”, mismo que se desarrolló muy recientemente a instancias de este Centro de Estudios dentro de las instalaciones de nuestro Palacio Legislativo Federal y que nos ha dejado un acervo muy valioso para la exploración teórica y práctica de la regulación jurídica reglamentaria sobre dicha materia.

En este sentido, conviene resaltar que el tema de la nueva reglamentación para los trabajos en las Cámaras forma parte de las agendas vigentes en ambas, a partir de los preceptos constitucionales aplicables y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el resultado de que los propios legisladores han desarrollado importantes esfuerzos que se han concretado a través de proyectos muy avanzados obtenidos por conducto de las respectivas comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

En atención a lo anterior y como siempre, queda a la consideración de nuestros lectores el contenido de este nuevo número de Quórum Legislativo, que sale a la luz bajo la resuelta convicción de continuar acercando, en la medida de lo posible, conceptos y estudios sólidos, que puedan resultar de verdadera utilidad dentro de éste nuestro ámbito común.

Palacio Legislativo de San Lázaro, diciembre de 2005.

Dr. Alfredo Salgado Loyo.  
Director General del CEDIP.



# SECCION 1

DESARROLLO INSTITUCIONAL  
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN



# Desarrollo Institucional del Congreso de la Unión

\*\*Lic. Marineyla Cabada Huerta.

## INTRODUCCION

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## 1. INSTITUCIONES DE CARÁCTER PARLAMENTARIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En la actualidad, la Ley Orgánica del Congreso establece una

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

#### **1.4.1 Mesa Directiva**

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Previsiones adicionales:

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

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

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

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

#### “ACUERDO POLITICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, como Presidente de la Mesa Directiva legalmente deberá:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### 1.4.2 Gobierno y Dirección Política

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## FALTA PIE DE PAGINA 28

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

Reforma a la Ley Orgánica del 20 de julio de 1994

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1.5. Comisiones y Comités

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FALTA PIE DE PAGINA 48



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

asimismo se establecen los requisitos para declarar su extinción.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FALTA PIE DE PAGINA 56

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1.7. Fiscalización Superior de la Federación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## FALTA PIE DE PAGINA 86

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

<sup>94</sup>Idem.

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

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

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

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

La reforma consistió principalmente en los siguientes puntos:

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

<sup>95</sup> *Ibidem*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se facultó a la Auditoría para:

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

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

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

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

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

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

## **1.8. Comisión Permanente**

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

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

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

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

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

aspectos fundamentales de funcionamiento de la Comisión Permanente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

- Procedimiento y reglas generales para la instalación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **2.2.3. Tesorería**

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

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

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

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

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

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

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

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

Tesorería, con algunas diferencias en ambas Cámaras:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **2.4. Contraloría Interna**

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

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

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



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

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

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

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

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

La Contraloría tenía como atribución principal vigilar que la

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

la Cámara.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

control, fiscalización y evaluación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2.5. Comunicación Social**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Dirección de Información tiene a su cargo:

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

A la Dirección de Enlace con los Medios le corresponde:

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

La Dirección Editorial se encarga de:

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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



# SECCION 1

## APARTADO A

### **EL SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL ELECTORAL EN LA DEMOCRACIA MEXICANA**

DR. ALFREDO SALGADO LOYO (DIRECTOR GENERAL DEL CEDIP)

LIC. ÓSCAR URIBE BENÍTEZ (INVESTIGADOR “A” DEL CEDIP)



## 1. Dato histórico del origen de la democracia antigua.

En la vasta obra de Aristóteles, se encuentra el estudio de la política en el ámbito de la filosofía de la organización de la comunidad humana, y de la conducta humana, es decir, de la ética.

Llevó a cabo la recopilación de constituciones, algunas de ellas que se llevaron a la práctica y otras que fueron propuestas, las cuales plasmó en su obra “La Política”.

En otra obra de este filósofo, “Ética a Nicomaquea”, refiere una colección de leyes y constituciones políticas; de éstas últimas nos dice Diógenes Laercio que son 158 regímenes de ciudades, de acuerdo a sus formas: democráticas, oligárquicas, tiránicas y aristocráticas.

De esta colección de constituciones, se encontró en excavaciones en Egipto, en forma incompleta, la Constitución de los Atenienses, compuesta por dos papiros llamados de Londres y de Berlín, que datan del siglo II d.C. En la Constitución de los Atenienses, da cuenta de los cambios de regímenes de gobierno en Atenas, y de la evolución de la democracia. Refiere Aristóteles que en el régimen antiguo, la designación de los cargos era en razón del rango y de la riqueza. El primer cargo fue el de rey, que era el ancestral; después, el de comandante en jefe; posteriormente el de arconte y el de los legisladores. Después, en la época de Dracón, primer legislador, se reservaban los derechos civiles a los que se procuraban armamento. (1) En un largo período de conflictos entre los notables y la gente común, por el régimen oligárquico, en el que los pobres, sus hijos y mujeres eran sometidos a servidumbre para labrar la tierra y en garantía sus personas quedaban por los préstamos recibidos, hasta la época de Solón, el primer líder popular, quien fue elegido de común acuerdo para el gobierno como mediador, le encomendaron la organización del régimen, en la que prohibió los préstamos bajo garantía de las personas y canceló deudas privadas y públicas. (2).

Asimismo, el estagirita menciona que Solón determinó que las leyes fueran irrevocables por cien años y ordenó el régimen político de acuerdo con la cuantía de la renta de los ciudadanos, hizo una división en cuatro censatarios, al modo en que antes habían sido divididos: De 500 medimnos. Los cargos más importantes se los asignó a los nobles, que obtenían de su hacienda 500 medidas de áridos y líquidos indistintamente. Caballero, al que obtenía 300 medidas. Poseedores de una yunta los que obtenían 200 medidas. Y jornaleros, sin derecho a ocupar cargo alguno. Los cargos los asignó a sorteo

(1) Aristóteles, *Constitución de los Atenienses*, edición bilingüe, Abada Editores, S.L., Madrid, España, 2005, págs. 29 y 31.

(2) Idem, págs. 29 y 33.

entre los candidatos que cada tribu había elegido previamente. Aristóteles sostiene que las medidas del régimen que adoptó Solón más favorables al pueblo fueron el que no se hicieran préstamos bajo la garantía de personas, buscar reparación por los agravios y el derecho de apelación al tribunal (Tribunal popular compuesto por 4000 ciudadanos de todos los estamentos, que conocía en última instancia de las sentencias de magistrados y jueces). Formó un Consejo de cuatrocientos, cien de cada tribu, quien juzgaba a los que conspiraban para derrocar el poder popular, pues estableció una ley de acusación pública contra los conspiradores. Y es que el pueblo al tener el control sobre el voto, llega a tener control sobre el poder político. (3) Debido a esta forma de organización, se ha considerado a Solón como el padre de la democracia, (4) concebida como una forma de gobierno en la que la demos o comunidad, ejerce el poder, el kratos. (5) Aunque algunos estudiosos de la civilización griega, opinan que el sistema constitucional que implantó Solón puede llamarse Timocracia o jerarquización de derechos públicos según la riqueza. (6)

## 2. La democracia moderna.

La democracia moderna es representativa, se expresa por el voto secreto, la antigua era directa y se expresaba levantando la mano en el ágora; hoy en día la ejercen los ciudadanos, antiguamente sólo los hombres libres (las mujeres y los esclavos estaban excluidos); ahora se circunscribe en sociedades compuestas de varios millones de ciudadanos, en la antigua a ciudades pequeñas; en la democracia moderna se toma en cuenta al individuo, en la antigua a la colectividad.

Estas diferencias obedecen al cambio que ha sufrido el mundo y por ende la democracia, la cual ha tenido tres grandes transformaciones, según Norberto Bobbio, a saber:

1. El transitar a una sociedad más compleja, de una economía familiar a una protegida, los problemas políticos aumentaron y requieren de capacidad técnica para resolverlos. Los problemas técnicos requieren de expertos,

(3) Idem, págs. 37, 39, 41 y 43.

(4) Giovanni Sartori, afirma que la palabra democracia aparece por primera vez con Heródoto, el historiador de Halicarnaso, acuñándola los griegos. Cfr. De este autor su magnífica obra *¿Qué es la democracia?*, primera edición, Editorial Taurus, México, 2003, pág. 39.

(5) La forma de concebir a la democracia como forma de gobierno, continúa en los clásicos políticos; a manera de ejemplo, véase la *Enciclopedia*, compuesta, entre otros, por Denis Diderot y Jean Rond d'Alembert, en la que en el artículo de la democracia se refiere que es una de las formas simples de gobierno, en la cual el pueblo, como un cuerpo único, posee la soberanía.

(6) Cfr. A. Petrie, *Introducción al Estudio de Grecia*, decimocuarta reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pág. 24. Y Joseph M. Walker, *Historia de la Grecia Antigua*, Edimat Libros, S.A., España, pág. 120, nota 4 a pie de página.

de un conjunto cada vez mayor de personal especializado.

2. El voto se ha ampliado de los propietarios a los analfabetas, a los desposeídos, a los que tenían sólo su fuerza de trabajo, quienes piden protección contra el desempleo, la seguridad social, etc.; exigencias que también requieren de un aparato para atenderlas.
3. El Estado liberal y el democrático han contribuido a emancipar la sociedad civil del sistema político, lo que ha propiciado que la sociedad se haya vuelto una fuente inagotable de demandas al gobierno. El aumento de la cantidad y rapidez de las demandas sociales, hace más difícil atenderlas. (7)

Enrique Suárez-Iñiguez, apunta que las características indispensables para hablar con propiedad de una democracia, son las siguientes (8):

- a) Permitir las reformas sin violencia y poder remover pacíficamente a los gobernantes cuando no cumplan bien con su función, lo que significa, según Karl Popper, un mecanismo de control electoral y no sólo para optar por otro partido. La alternancia en el poder es una conditio sine qua non de la democracia. Pero esta remoción puede ser también antes de que termine su período el mal gobernante.
- b) El gobernante debe rendir cuentas a la ciudadanía, de manera veraz.
- c) El referéndum, como un mecanismo de control extraordinario.
- d) Transparencia o visibilidad del poder. Los principios de la justicia y de la política, deben ser públicos.
- e) Descentralización del poder.
- f) Pluralismo razonable, como convivencia de personas, ideas, creencias, concepciones y prácticas distintas, pero no transgresoras de los límites establecidos en la Constitución y los valores compartidos por una nación. Y tolerancia amplia pero no total. Cuando el intolerante pone en riesgo la seguridad o estabilidad del individuo, de las instituciones o de la sociedad, no se le debe tolerar.

(7) Véase Norberto Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, tercera reimpression, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1992, págs. 26 a 28.

(8) Cfr. Enrique Suárez-Iñiguez, *Enfoques sobre la democracia*, primera edición, Editor Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, págs. 161 a 166.

g) El debate público. Los candidatos a puestos de elección, los políticos en funciones, los académicos expertos, etc., deben debatir, para contribuir a formar opinión.

h) Un gobierno de las leyes. La ley debe aplicarse por igual, sin importar la posición social o la influencia de cada quien. Un Estado de derecho sólo puede hacer valer plenamente las libertades y la justicia, que es el fin de la ley.

Sobre esta última característica, John Rawls, considerado como uno de los filósofos políticos más destacados del siglo XX, en su obra magna *Teoría de la Justicia*, afirma que la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales.

Distingue dos principios de la justicia para las instituciones y varios principios para los individuos.

En cuanto a las instituciones, refiere que el objeto primario de los principios de justicia social es la estructura básica de la sociedad, o sea, el modo en que las grandes instituciones sociales (Constitución Política y principales disposiciones económicas y sociales), distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determina la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. Estas instituciones sociales tomadas en conjunto definen los derechos y deberes del hombre e influyen sobre sus perspectivas de vida. En esta estructura básica de la sociedad se contienen varias posiciones sociales y los hombres nacidos en posiciones sociales diferentes tienen diversas expectativas de vida, determinadas tanto por el sistema político como por las circunstancias económicas y sociales. De este modo las instituciones de una sociedad favorecen ciertas posiciones iniciales frente a otras, las cuales son desigualdades profundas: A estas desigualdades se debe aplicar en primera instancia los principios de la justicia social. (9) Los principios de la justicia para las instituciones, los hace consistir Rawls en que:

1. Cada persona ha de tener un derecho igual al más extenso sistema total de libertades básicas compatible con un sistema similar de libertad para todos.

(9) John Rawls, *Teoría de la Justicia*, segunda edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995, págs. 17, 20, 21 y 62



2.Las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para:

- a) Mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo con un principio de ahorro justo, y
- b) Unidos a los cargos y las funciones asequibles a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades. (10)

### **3.La democracia en México. Desde una perspectiva histórica**

José Woldenberg sostiene seis tesis en torno a la transición democrática (11), que en resumen podemos decir:

- a) Que es histórica, en razón de que nuestra sociedad se ha modernizado, y por ello ya no cabía ni quería hacerlo en el formato político de un partido hegemónico, pues México se hizo complejo, diverso y plural.
- b) Que la lucha democrática se ha dado y con mayor estructura del cambio a partir de 1977, pues:

- 1.Se declara a los partidos políticos como entidades de interés público y se da paso a su constitucionalización, es decir, al reconocimiento de la personalidad jurídica de los partidos en plural y su importancia en la conformación de los órganos del Estado;
- 2.Se abre la puerta electoral mediante el registro condicionado a las fuerzas políticas más significativas de la izquierda mexicana;
- 3.Se concreta la ampliación del Congreso y la introducción de los diputados plurinominales;
- 4.El Estado asume la obligación de otorgar recursos para el sostenimiento de todos los partidos políticos. Adquieren prerrogativas en

(10) Idem, pág. 280.

(11) Cfr. Enrique Suárez-Iñiguez, Op. Cit; págs. 47 a 63.

medios de comunicación y en dinero público; y  
5. Los partidos políticos con su registro adquieren la posibilidad de asistir a las elecciones estatales y municipales.

c) Que fue una transición de la periferia al centro y de abajo hacia arriba.

d) El cambio político se hizo tangible, cotidiano, visible para millones de mexicanos y dejó de ser fuente de temores.

e) Que los procesos electorales expandieron las libertades públicas; eran oportunidad de manifestación y crítica abierta; con el ingreso de Diputados de diferentes partidos se modificó el trabajo y el debate legislativo; los partidos políticos opositores y sus figuras cobraron visibilidad pública, etc.

f) Que la transición democrática es un cambio que viene de lejos, imparables por su magnitud. Que la alternancia del poder en las elecciones del 2000, demostró la existencia de la democracia.

#### **4. Los medios de control de la constitucionalidad.**

En el contexto de los principios de justicia que deben imperar en la ley, como una característica de la democracia, es destacar que en México durante su transición democrática de la que habla José Woldenberg, no se abordó la justicia constitucional de índole procesal para hacer efectivas las prerrogativas del ciudadano de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, o asociado para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, que preconiza el artículo 35 Constitucional, en sus fracciones II y III, respectivamente.

En efecto, en nuestra carta magna no se encuentra previsto un medio de control de la constitucionalidad de la ley electoral, que permita a un ciudadano o persona jurídica impugnarla cuando su esfera jurídica ha sido lesionada por esa ley en sus derechos políticos.

Así es, los medios de control de la constitucionalidad a la fecha son, el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia, el juicio político, los procesos jurisdiccionales en materia electoral y la protección de los derechos humanos, los cuales pasaremos a reseñar brevemente.

**A) El juicio de amparo.** Su fuente se encuentra en los artículos 103 y 107 Constitucionales.

El artículo 103 establece que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

El artículo 107 prevé los procedimientos y formas de las anteriores controversias.

El juicio de garantías es una instancia constitucional y de tipo procesal que un particular afectado por una ley o por el acto de aplicación de ésta, utiliza ante los órganos de control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de las autoridades estatales, por estimarlos lesivos de alguna garantía individual o social, con la finalidad de que la justicia federal lo ampare mediante la declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición o norma jurídica impugnada, a efecto de ser restituido en el goce de su derecho en contra del que se atentó o para detener la aplicación de la ley o acto combatido, sólo respecto del caso sometido a controversia o acto reclamado.

Sobre este medio de control constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la Quinta Época hasta la actual, ha hecho la diferencia entre garantías individuales y derechos políticos, para negar la procedencia del juicio de amparo en tratándose de la violación de éstos últimos. Sin embargo, en algunos casos la misma Suprema Corte de Justicia protegió a los quejosos. En principio, el Pleno de la Suprema Corte, definió a los derechos políticos como toda acción que se encamine a la organización de los poderes públicos, a la conservación de los mismos, o a la de su funcionamiento,

todo acto que tienda a establecer esos poderes, impedir su funcionamiento, o destruir la existencia de los mismos, o su funcionamiento. (12) Posteriormente, la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, partiendo de la definición de los derechos políticos, sostuvo que la negativa de las autoridades a inscribir las planillas de candidatos para las elecciones, se trata de un acto esencialmente político, pues el derecho de votación es una prerrogativa del ciudadano consagrado en el artículo 35 Constitucional, en tanto que el juicio de amparo protege garantías individuales y no salvaguarda intereses políticos, por tal razón el amparo es improcedente contra dicha negativa. (13) Después, la otrora Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, sostuvo que los actos políticos pueden involucrar violación de garantías individuales, por lo que sería peligroso desechar una demanda de amparo en esas condiciones, por lo que debe dársele entrada, tramitarse y dictar la resolución que corresponda. (14) Así, en múltiples resoluciones la Suprema Corte de Justicia reiteró su criterio respecto a los derechos políticos, en el sentido de que la infracción de éstos no puede remediarse a través del juicio de garantías, por no constituir una violación de una garantía individual. (15) Ya de una manera más concreta, la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte advierte que uno de los derechos políticos es el de derecho para desempeñar cargos de elección popular y su violación no da lugar al juicio de amparo, pues no hay que confundir garantías individuales con derechos políticos, porque aquéllas están consignadas en los primeros veintinueve artículos de

(12) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, Pleno, tomo XIII, pág. 824, cuya tesis lleva por título “Derechos Políticos”, que resolvió el amparo en revisión el 26 de octubre de 1923, promovido por José María Sánchez.

(13) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, Segunda Sala, tomo XXXI, pág. 2034, cuya tesis lleva la voz “Derechos Políticos”, que resolvió el amparo administrativo en revisión 4040/30 el 7 de abril de 1931, promovido por Arnulfo Morales.

(14) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, Primera Sala, tomo XLV, pág. 1439, en la que aparece la tesis con la voz “Derechos Políticos, amparo contra la violación de. Relativo al amparo penal en revisión del auto que desechó la demanda 6348/34, resuelto el 24 de julio de 1935, promovido por Alcázar Argeo.

(15) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo C, pág. 1026, en la que aparece la tesis con la voz “Derechos Políticos, amparo administrativo en revisión 1518/49, resuelto el 6 de julio de 1949, promovido por Emilio Patatuchi. Es de llamar la atención que la votación de este asunto, no fue por unanimidad sino por mayoría, pues hubo un ministro disidente, el Licenciado Franco Carreño.

la Constitución Federal de la República y en ninguno de ellos se garantiza el derecho a desempeñar cargos públicos de elección popular. (16) De tal manera, que a los Diputados a quienes las legislaturas les desconocieron tal carácter,(17) a los miembros de un ayuntamiento (18), y a los miembros suplentes de un ayuntamiento (19), que les impidieron ocupar sus cargos y a los Diputados Locales que se les violó su derecho de integrar su grupo parlamentario (20), se les negó a todos ellos el amparo y protección de la justicia federal, porque sus derechos ciudadanos no son reparables a través de este medio de control constitucional, el cual fue creado exclusivamente para proteger garantías individuales y no derechos políticos. Más recientemente, la Suprema Corte de Justicia sin cambiar su criterio, determinó una excepción para la procedencia del juicio de amparo, en tratándose del proceso de creación de una reforma constitucional que violente derechos político-electorales, siempre y cuando se asocie con violación a garantías individuales, pero sin ser reparables aquellos por este medio de control constitucional (21). Pero además, también ha sostenido que la interpretación del ejercicio de las garantías individuales debe relacionarse con el sistema electoral, tratándose de la garantía de libre asociación en materia política.(22)

(16) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, Tercera Sala, Tomo C, pág. 548, en la que aparece la tesis con la voz “Derechos Políticos (Cargos de elección popular) que resolvió el amparo administrativo en revisión 8577/48, resuelto el 30 de abril de 1949, promovido por Eduardo Ochoa.

(17) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo XLVII, pág. 33. Amparo administrativo en revisión en contra del auto que desechó la demanda 5789/35, resuelto el 4 de enero de 1936, promovido por José Huerta.

(18) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, tomo 71, Primera Parte, pág. 22, la tesis que resolvió el Amparo en revisión 5588/73 el 19 de noviembre de 1974, promovido por Wilbert Chi Góngora.

(19) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, Tomo XIV, pág. 546, la tesis con la voz “Derechos Políticos, amparo por violación de”, que resolvió el Amparo en revisión 431/90 el 16 de enero de 1991, promovido por Ernesto Vargas Jiménez.

(20) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, febrero 2005, tesis XXIV.1º.13ª, pág. 1694, cuya voz es “Grupo Parlamentario. El derecho que otorga el artículo 62 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, de integrarlo, no constituye una garantía individual, sino un derecho de ciudadano, que genera la improcedencia del juicio de amparo. Amparo en revisión 256/2004 resuelto el 28 de octubre de 2004, promovido por José de Jesús Jáuregui Algarín y otros.

(21) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, tesis PLXIII/99, pág. 13, cuya voz es “Reforma Constitucional, amparo contra su proceso de creación, procede por violación a derechos políticos con garantías individuales”. Amparo en revisión 1334/98 resuelto el 9 de septiembre de 1999, promovido por Manuel Camacho Solís. Esta tesis la determinó el Pleno como idónea para integrar tesis jurisprudencial.

(22) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, Febrero de 2004, pág. 451, tesis P./J.2/2004, con la voz “Garantías Individuales. SI su ejercicio se relaciona con el sistema constitucional electoral, su interpretación debe correlacionarse con lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal”. Acción de inconstitucionalidad 26/2003 promovida por el Partido del Trabajo y resuelta el 10 de febrero de 2004 por mayoría de 8 votos.

Respecto a los casos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación amparó a los quejosos, el maestro Miguel González Avelar en su interesante obra “La Suprema Corte y la Política”, realiza un análisis de las tesis de la Quinta Época, de las cuales destacaremos como se ha dicho sólo los casos en que se concedió el amparo.

**1. Protección de ayuntamientos en ejercicio.** La Suprema Corte el 20 de marzo de 1919 amparó al quejoso Arturo Imaz Baune y coagraviados, manteniéndolos en el ejercicio de sus funciones edilicias. Otro caso ejemplificativo, es el del quejoso José Díaz Puente, a quien la Segunda Sala de la Suprema Corte le otorgó el amparo contra el acuerdo del ayuntamiento de Tianguistengo, México, que lo suspendía en sus funciones de regidor segundo. (23)

**2. Protección a Diputados locales removidos por desafuero, destitución, consignación penal y otros agravios.** De 11 juicios que resolvió la Corte, entre 1926 y 1946, 7 de ellos los sobreseyó por tratarse de asuntos políticos y en 4 concedió el amparo de la justicia federal.

**a) Por desafuero.** La Corte reconoció que el Congreso de Jalisco tiene la facultad de desaforar a sus miembros, como el considerar responsable a J. Manuel Chávez y a un grupo de legisladores, del delito de rebelión; que si esta facultad se ejerció conforme a la ley de acuerdo a las formalidades que la misma establece, seguramente no se infringió derecho individual alguno, pero si se violentaron ello afecta a los quejosos en sus garantías individuales, con lo cual procede la protección constitucional. (24) Otro caso, es el de Argeo Alcázar, en aquel entonces (1933) Diputado al Congreso del Estado de Oaxaca, quien fue acusado por los delitos de difamación y calumnia ante el Juzgado Mixto de Primera Instancia de Miahuatlán, Oaxaca, quien turnó la queja al Ministerio Público; sin embargo, el mismo juez solicitó a la legislatura del estado que desaforara al diputado Alcázar y lo pusiera a disposición de la autoridad judicial, lo cual aconteció. Ante ello, solicitó amparo, el juez federal lo negó por tratarse de un asunto político y no de garantías individuales; se inconformó con esta decisión el quejoso a través del recurso de revisión y la Corte lo resolvió en el sentido de que se violó el artículo 21 Constitucional, en el que se establece la garantía individual de que la persecución de los

(23) Miguel González Avelar, *La Suprema Corte y la Política*, segunda edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, pág. 73.

(24) Idem, pág. 110.

delitos le incumbe al Ministerio Público y no a la autoridad judicial. (25)

**b) Por destitución.** El Congreso local del estado de Durango destituyó al Diputado Federico Arrieta, sin formación de causa, y se le suspendió el pago de las dietas, quien solicitó el amparo pero su demanda la desechó el juez de distrito por considerar que era una cuestión política. El quejoso interpuso el recurso de queja, del cual conoció la Segunda Sala y resolvió que debía admitirse la demanda, pues no sólo se trataba de cuestiones políticas sino de materia respecto al procedimiento de destitución y en cuanto a los límites de facultades del Congreso local. Además, de que el juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las cámaras que le constituyen, de las legislaturas de los estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las constituciones correspondientes les confieren la facultad de resolver soberana y discrecionalmente. Que a contrario sensu, cuando las constituciones respectivas no confieren a dichas autoridades soberanía para resolver discrecionalmente sobre la elección, suspensión o remoción de funcionarios, puede no ser improcedente el amparo. Que en el caso concreto, la Constitución del Estado de Durango, no confiere a la legislatura la facultad de resolver soberana y discrecionalmente sobre la separación o suspensión del quejoso Federico Arrieta. (26)

**3. Protección a gobernador por desafuero.** El Congreso de Michoacán el 8 de marzo de 1923, desaforó al gobernador de esa entidad federativa, general Francisco J. Mújica, quien gozaba de licencia, el cual promovió amparo, aduciendo vicios en las formalidades del procedimiento de desafuero. El juez del conocimiento ordenó se mantuvieran las cosas en el estado en que se encontraban: privado de su cargo y sujeto al juez de la causa por abuso de autoridad. Inconforme con ello, el quejoso interpuso el recurso de revisión, el cual fue resuelto por el Pleno de la Corte en el sentido de que se violaron las garantías de los artículos 14 y 16 Constitucionales, toda vez que no se aplicaron exactamente los preceptos del procedimiento de desafuero

(25) Idem, págs. 111 a 114.

(26) Idem, págs. 115 a 116.

que prevé el Código de Procedimientos Penales de la entidad. (27)

**B) La acción de inconstitucionalidad.** Su fundamento se encuentra en el artículo 105, fracción II, Constitucional. Es un procedimiento abstracto de control que el 33% de los integrantes de las cámaras legislativas federales y locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como los partidos políticos y el Procurador General de la República, demandan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta resuelva sobre la posible contradicción de una norma general o un tratado internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su integridad y, en su caso, declare la invalidez total o parcial de aquéllos, a fin de garantizar la regularidad constitucional y la certeza del orden jurídico nacional.(28) Del anterior concepto elaborado por la Suprema Corte de Justicia, se advierte claramente que los ciudadanos y las personas jurídicas, excepto los partidos políticos, carecen de legitimación para promover acción de inconstitucionalidad. Si bien este medio de control constitucional resuelve la contradicción de una norma general o tratado internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta en su artículo 105, fracción II, inciso f), párrafo segundo, dispone expresamente que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo. Efectivamente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia sostiene en tesis jurisprudencial que las agrupaciones políticas nacionales carecen de legitimación para promoverla. (29) Y que la única vía para impugnar leyes electorales es la acción de inconstitucionalidad. (30)

En la revista *Quórum*, número 82, que edita este Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, se encuentra un análisis de la reforma electoral de 31 de diciembre de 2003, en el que se advierte que

(27) *Idem*, págs. 144 a 147.

(28) Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad?*, segunda edición, México, 2004, pág. 22.

(29) Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, Junio de 2004, pág. 863, tesis P./J.38/2004, con la voz "Acción de Inconstitucionalidad. Las Agrupaciones Políticas Nacionales carecen de legitimación para promoverla". Acción de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004, promovida la primera por el Partido del Trabajo y la segunda por la Agrupación Política Nacional denominada "Movimiento Nacional de Organización Ciudadana", resueltas el 16 de marzo de 2004.

(30) Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XV, Junio de 2002, tesis P./J.25/2002, pág. 81, cuya voz es "Leyes electorales. La única vía para impugnarlas es la acción de inconstitucionalidad". Contradicción de tesis 2/2002-PL, entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral Federal del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Resuelta el 23 de mayo de 2002 y aprobada como tesis jurisprudencial el 10 de junio del mismo año.



la relativa a la adición del numeral 4 al artículo 56 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es inconstitucional. Asimismo, se hizo la crítica de la tesis jurisprudencial P./J.40/2004 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que resolvió la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido del Trabajo que se ventiló en el expediente 6/2004, y su acumulada 9/2004 que presentó la Agrupación Política Nacional denominada “Movimiento Nacional de Organización Ciudadana”. En dicha jurisprudencia se determinó que corresponde al legislador establecer los requisitos para la creación de los partidos políticos, con apego a las normas constitucionales correspondientes y conforme a criterios de racionalidad que permitan el pleno ejercicio del derecho de asociación en materia política; tesis en la que se declaró la constitucionalidad de las reformas al COFIPE en la fecha mencionada, entre ellas la correspondiente al derecho de coalición de los partidos políticos nacionales con nuevo registro, que no pueden ejercer en su primera elección inmediata a éste. Además de la inconstitucionalidad de la mencionada adición del numeral 4 al artículo 56 del COFIPE, del mismo expediente 6/2004 y su acumulada 9/2004 se derivó otra tesis jurisprudencial, la número P./J.38/2004 que sostiene que las agrupaciones políticas nacionales carecen de legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad.

Con las dos tesis jurisprudenciales mencionadas, queda de manifiesto que un partido político con nuevo registro, si obtuvo éste mucho tiempo después de la vigencia de las reformas y adiciones al COFIPE realizadas el 31 de diciembre de 2003, no está en condiciones materiales ni jurídicas para impugnar tales reformas, aun cuando esté legitimado para combatirlas, dado que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, según lo dispone el artículo 105, fracción II, párrafo segundo, Constitucional; así tampoco, podrán ejercitarla las agrupaciones políticas nacionales porque no han adquirido la calidad de partidos políticos nacionales, lo que les impide impugnar una norma electoral que vulnere su esfera jurídica y política.

**C) Las controversias constitucionales.** Su base constitucional se encuentra en su artículo 105, fracción I. Es un juicio de única

instancia que, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, plantean la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un Municipio, para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, transgrede el reparto de competencias consagrado en la Constitución y daña la soberanía popular. (31) En el anterior concepto, se observa que los únicos sujetos legitimados para promover este tipo de control constitucional son los órganos de gobierno; por tanto, los ciudadanos y las personas jurídicas no lo son. Sin embargo, los órganos de gobierno han intentado este control constitucional para combatir resoluciones de órganos jurisdiccionales o de autoridades administrativas, sin éxito. (32) Incluso, también se ha intentado para combatir la suspensión del cargo de un presidente municipal decretada por una legislatura estatal, dentro de un procedimiento de responsabilidad administrativa. (33)

**D) La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia.** Esta facultad tiene su base en el artículo 97, párrafos segundo y tercero, Constitucional. Es un medio de control de la constitucionalidad, establecido como defensa excepcional de las garantías individuales de los gobernados, así como de la voluntad soberana de la ciudadanía, expresada a través del voto público. (34) Es un medio de control para investigar la violación grave de garantías individuales, lo que excluye a los derechos políticos; la investigación la puede solicitar el Presidente de la República, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión y los Gobernadores de los Estados. También es un medio de control para investigar una posible violación del voto público, pero sólo en los casos en que la Suprema Corte de Justicia considere que se pudiera poner en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

(31) Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las Controversias Constitucionales?*, segunda edición, México, 2004, pág. 24.

(32) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XX, Diciembre de 2004, pág. 1226, tesis aislada con la voz “Solicitud de declaración de procedencia (Desafuero). Iniciado el procedimiento relativo por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en términos del artículo 111 de la Constitución Federal, es irreparable”. Recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004, Asamblea Legislativa del Distrito federal, resuelta el 7 de septiembre de 2004.

(33) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XX, Septiembre de 2004, pág. 1530, tesis aislada con la voz “Controversia constitucional. Es improcedente cuando se impugna la suspensión provisional en el cargo de un presidente municipal decretada por una legislatura estatal dentro de un procedimiento de responsabilidad administrativa, si antes de dictar sentencia, se emite la resolución que lo destituye”. Controversia constitucional 7/2004, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Tetela de Ocampo, Estado de Puebla, resuelta el 18 de agosto de 2004.

(34) Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *“La facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, primera reimpresión, México, 2003, pág. 15.

Esto es, la investigación la puede hacer de oficio o a petición de las autoridades mencionadas. (35)

En este sentido, no puede abocarse la Suprema Corte de Justicia en desplegar esa facultad de investigación por violación al voto público, tratándose de elecciones municipales o estatales, ni pueden solicitarla los presidentes municipales ni los gobernadores (36), menos aún los ciudadanos o personas jurídicas particulares.

**E) El juicio político.** Su fundamento se encuentra en los artículos 109, fracción I, 110 y 114, párrafo primero, Constitucionales. Es un procedimiento solemne, de carácter esencialmente político, que inicia la Cámara de Diputados y por el cual ésta acusa ante el Senado como tribunal a determinados funcionarios públicos por las causas que se especifican taxativamente en la Constitución, con la finalidad de hacer efectiva la responsabilidad política de los mismos. (37)

En este procedimiento, se cuestiona la responsabilidad política de los servidores públicos sujetos a este sistema, lo que dista de un control sobre la ley electoral.

**F) Los procesos jurisdiccionales en materia electoral.** Tienen su fundamento en el artículo 41, fracción IV, Constitucional. Cabe advertir, que este tipo de procesos no tienen relación con los medios de impugnación administrativos que se ventilan ante el Instituto Federal Electoral, cuya regulación de ambos se encuentra en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en la que en su artículo 2 dispone que se integra por el recurso de revisión, del cual conoce el Instituto Federal Electoral, así como con los medios de impugnación que se ventilan ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que son el recurso de apelación, el juicio de inconformidad, el recurso de reconsideración, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el juicio de

(35) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XI, Marzo de 2000, pág. 34, tesis jurisprudencial P./J.19/2000 con la voz “Garantías Individuales. Quiénes tienen legitimación activa para solicitar la averiguación de violaciones graves a ellas, de acuerdo con el artículo 97 Constitucional”. Sus precedentes resolvieron diversas solicitudes de particulares y asociaciones civiles.

(36) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, Pleno, tomo 205-216, Primera Parte, pág. 126, cuya tesis lleva por rubro “Voto público. Violaciones al Artículo 97, párrafo cuarto, Constitucional. Su interpretación”, la cual resolvió varios casos en el expediente 8/86 el 3 de septiembre de 1986, entre otras la solicitud del Secretario General del Partido Acción Nacional.

(37) Cfr. Raúl F. Cárdenas, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, Editorial Porrúa, México, pág. 314.

revisión constitucional electoral y el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. En estos medios de impugnación que se ventilan ante el órgano jurisdiccional, a excepción del último mencionado, sólo están legitimados para interponerlos los partidos políticos, los candidatos de éstos y el ciudadano por sí mismo y en forma individual, para hacer valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, según lo dispone el artículo 79 de la mencionada ley. En este sentido, los procesos jurisdiccionales son un medio de control constitucional, por el cual se controvierte ante un órgano jurisdiccional la presunta deficiencia, error, inconstitucionalidad o ilegalidad de los actos o resoluciones electorales. Es importante destacar, que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en tratándose de su derecho de ser votado, no es susceptible de hacerlo valer en su calidad simplemente de ciudadano, a título particular y su deseo de contender en las elecciones, sino debe ir asociado con la propuesta que de él hizo un partido político para ocupar un cargo de elección popular, al cual se le haya negado indebidamente su registro como candidato. O bien asociado con otros, se le haya negado indebidamente su registro como partido político o agrupación política. En este tipo de procesos jurisdiccionales, se advierte que un ciudadano en forma particular o una persona jurídica sin tener la calidad de partido político o de organización política, carece de medios de impugnación para el control constitucional de una ley electoral que considere le afecte su esfera jurídica y política.

**G) Protección de los derechos humanos.** Su fundamento constitucional se tiene en el artículo 102, apartado B, cuyo ámbito de competencia de los organismos protectores de derechos humanos, se constrañe a conocer de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos, cuya resolución estibarará en una recomendación pública no vinculatoria, así como formular denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Es decir, no es competencia de

estos organismos los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Nuestra Constitución no señala cuáles son o qué debe entenderse por derechos humanos. Sin embargo, el 22 de noviembre de 1969 participó México en la suscripción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en San José Costa Rica, en cuya parte I prevé los deberes de los Estados y derechos protegidos. En el capítulo I, se señalan los deberes de los Estados; en el capítulo II, se expresan los derechos civiles y políticos. (38) Respecto a los derechos civiles, se contemplan del artículo 3 al 22, 24 y 25, los cuales consisten en: derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, derecho a la vida, derecho a la integridad personal, prohibición de la esclavitud y servidumbre, derecho a la libertad personal, garantías judiciales, principio de legalidad y de retroactividad, derecho a indemnización, protección de la honra y dignidad, libertad de conciencia y de religión, libertad de pensamiento y expresión, derecho de rectificación y respuesta, derecho de reunión, libertad de asociación, protección a la familia, derecho al nombre, derechos del niño, derecho a la nacionalidad, derecho a la propiedad privada, derecho de circulación y de residencia, igualdad ante la ley y protección judicial. En cuanto a los derechos políticos, se prevén en el artículo 23, los cuales consisten en: participar en la dirección de los asuntos políticos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Asimismo, en su capítulo III establece los derechos económicos, sociales y culturales. La precitada Convención entró en vigor el 18 de julio de 1978, conforme al punto 74.2 de la misma. México depositó su ratificación a la suscripción de dicha convención, el 3 de abril de 1982. Es importante destacar, que en su parte II consagra los medios de protección, para el cumplimiento de los compromisos contraídos por

(38) Véase páginas web de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

los Estados Partes en dicha Convención, constituyendo como órganos competentes para tales efectos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El 16 de diciembre de 1998, México aceptó y reconoció la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por actos posteriores a la fecha del depósito, sin efectos retroactivos.

Existe un caso singular de actualidad, en el que fue agotado el medio de control constitucional relativo al juicio de amparo, por el que se impugnó la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual se negó y se confirmó en el recurso de revisión que se intentó; sin embargo, posteriormente se planteó la violación de derechos humanos de tipo político ante organismos internacionales. Nos referimos al caso del ciudadano Jorge Castañeda Gutman, cuyos antecedentes son los siguientes (39): El 5 de marzo de 2004, el ciudadano Jorge Castañeda Gutman presentó en la oficina del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, una solicitud de registro de su candidatura al cargo de elección popular de Presidente de México, anexando la documentación con la que según él cumplía los requisitos constitucionales.

El 11 de marzo de 2004 el aludido Director determinó que “no era posible atender la petición en los términos solicitados”, en virtud de que el derecho para ser postulado y ser votado para ocupar el cargo de Presidente sólo puede ejercerse a través de alguno de los partidos políticos nacionales que cuenten con registro ante dicho Instituto. Ante ello, el ciudadano Castañeda Gutman demandó el amparo y protección de la justicia de la Unión, el cual fue resuelto por la Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa, en cuya sentencia de 16 de julio de 2004, negó el amparo por “considerar que se trataba de una cuestión puramente electoral y no de posibles violaciones de garantías individuales y que, en consecuencia, el amparo resultaba improcedente”.

Castañeda Gutman impugnó tal resolución a través del recurso de revisión, la Suprema Corte de Justicia conoció del mismo bajo el número de expediente 743/2005, confirmando el pleno de la misma la sentencia recurrida y sobreseyó el juicio de garantías respecto de los artículos 175, 176, 177, párrafo primero, inciso E y 178 del COFIPE; asimismo, sobreseyó tal juicio respecto del acto de aplicación del oficio DEPPP/DPPF/569/04 de 11 de marzo de 2004. La Suprema Corte consideró

(39) Véase página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

que el recurrente planteó la inconstitucionalidad del COFIPE y, en consecuencia, “del acto de su aplicación al caso concreto de su candidatura independiente; pero que no lo hizo por vicios propios de dicho acto en sí”.

Castañeda Gutman acudió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y planteó la inexistencia de recursos en la jurisdicción interna para impedir que se concrete el riesgo de daño irreparable en su perjuicio. Se refirió al carácter irrecusable de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y desarrolló alegatos sobre la falta de efectividad de los recursos de la justicia administrativa, de la acción de inconstitucionalidad y de la queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos; y que las fechas preestablecidas en la legislación electoral de México marcan los plazos dentro de los cuales deben cumplirse los requisitos indispensables del proceso electoral. El 15 de diciembre de 2005 vence el plazo para presentar el anuncio del plan de avisos publicitarios y el 15 de enero de 2006 vence el plazo para el registro de la plataforma electoral. Solicitando el 12 de octubre de 2005, medidas cautelares a la referida Comisión.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dictó medidas cautelares el 17 de octubre de 2005, registradas bajo el número 240/05, solicitando a los Estados Unidos Mexicanos que las adoptase con el fin de que se permitiera registrar la candidatura de Jorge Castañeda Gutman para la Presidencia de México, mientras dicha Comisión decidía acerca de la admisibilidad y el fondo de la cuestión. En el 123 período ordinario de sesiones, la Comisión consideró en plenaria la petición de Castañeda Gutman y decidió darle trámite.

Al no adoptar los Estados Unidos Mexicanos las medidas cautelares dictadas por la Comisión, ésta solicitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos la adopción de medidas provisionales, para evitar una ilusoria ejecución de la decisión que emita la Comisión o la Corte Interamericana y se causen daños de imposible o difícil reparación en perjuicio de Jorge Castañeda Gutman, además de que el régimen mismo de la Convención Americana, reconoce expresamente que

los derechos políticos...no se pueden suspender, lo que es indicativo de la fuerza que ellos tienen en dicho sistema y de acuerdo con los principios democráticos, la negativa a aceptar la candidatura del señor Jorge Castañeda Gutman no sólo priva a éste de un derecho, sino que impide a los electores de contar con esa candidatura en la papeleta.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 25 de noviembre de 2005 emitió resolución a la solicitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto a la adopción de medidas provisionales, en cuyos considerandos 6, 8 y 9, determinó que no resulta posible apreciar la configuración de la apariencia del buen derecho que manifiesta tener el señor Jorge Castañeda Gutman, sin emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, que implique a su vez revisar el apego o no de la normativa interna electoral mexicana a la Convención Americana. Que la adopción de las medidas provisionales implicaría un juzgamiento anticipado por vía incidental, lo que restaría sentido a la decisión de fondo; y que el asunto planteado no es materia de medidas provisionales sino que atañe al fondo de la petición que se encuentra en trámite ante la Comisión Interamericana. Por tanto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su resolutivo 1, declaró desestimar, por improcedente, la solicitud de medidas provisionales interpuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a favor del señor Jorge Castañeda Gutman.



## CONCLUSIONES

1. La transición democrática mexicana no ha culminado, falta consolidar el Estado de Derecho, es decir, no es suficiente que nuestro Estado se gobierne por leyes, sino que es necesario que esas leyes se ajusten a la Constitución Política.

2. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra en diversos artículos (1,2,3,4,12, etc.) el derecho fundamental de igualdad ante la ley, que es uno de los principios de la justicia social y primera virtud del cuerpo supremo de leyes; por tanto, las leyes que de él emanen necesariamente deben ser justas.

3. El sistema de control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad, es incompleto, debido a que en materia electoral el ciudadano común y las personas jurídicas u organizaciones políticas, carecen de medios jurídicos para impugnar por sí mismos la ley o el acto de autoridad inconstitucional, que lesiona sus derechos políticos. En un auténtico sistema de control de la constitucionalidad de la ley o actos de autoridad, es presupuesto jurídico el que el ciudadano particular tenga la posibilidad de impugnar por sí mismo la ley o acto de autoridad inconstitucional.

4. El artículo 105, fracción II, inciso f), párrafo segundo, Constitucional, prevé que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo. Es decir, la vía es la acción de inconstitucionalidad, pero los únicos sujetos legitimados para ejercitarla son los integrantes de la Cámara de Diputados, de la del Senado, de los órganos legislativos estatales, y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en una equivalencia del 33% del total de sus integrantes; así como el Procurador General de la República y los Partidos Políticos. En resumen, los órganos de gobierno del nivel federal, estatal y del Distrito Federal mencionados, así como las entidades de interés público, son los únicos facultados para impugnar una ley electoral inconstitucional. Con lo cual se advierte que el sistema de control de la constitucionalidad, es incompleto, pues se reitera los ciudadanos y agrupaciones políticas no tienen acceso a ese medio de impugnación.

5. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene la distinción entre garantías individuales y derechos políticos. Los primeros, dice, son protegidos a través del juicio de amparo; y los segundos mediante la Ley General del

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la acción de inconstitucionalidad. Cuando se violan derechos individuales y políticos, se admite a trámite la demanda de amparo para conocer de los primeros y repararlos, pero no de los segundos. La interpretación que hace la Suprema Corte de Justicia del artículo 105, fracción II, confirma que los ciudadanos o agrupaciones políticas no pueden impugnar una ley electoral o acto de esa naturaleza a través del juicio de amparo ni de la acción de inconstitucionalidad, lo que significa que no existe medio de impugnación para los ciudadanos y organizaciones políticas; esto es, el sistema de control de la constitucionalidad de las leyes electorales es incompleto.

6. Los partidos políticos con nuevo registro, aun cuando tienen legitimación para formular la acción de inconstitucionalidad, están imposibilitados material y jurídicamente para impugnar una ley electoral, si su registro lo obtuvieron concluido el plazo para el ejercicio de dicha acción. Lo cual los excluye del acceso a la justicia, con violación del artículo 17 Constitucional, al negárseles el derecho a la jurisdicción.

7. Las organizaciones o agrupaciones políticas carecen de legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad, lo que significa que carecen de medios legales para impugnar una ley electoral que lesione sus derechos políticos. Ello, sin duda, también es una negación al acceso a la justicia, con infracción del artículo 17 Constitucional.

8. La ausencia de medios de impugnación para que el ciudadano pueda combatir una ley electoral, se traduce en la exclusión de acceso a la justicia, con violación del artículo 17 Constitucional, pues se niega el derecho a la jurisdicción, es decir, a que tenga una acción de índole procesal para hacer valer sus derechos políticos por sí mismo ante un órgano jurisdiccional, que conozca, decida y se respete lo que resuelva.

9. En estas circunstancias, de que la Suprema Corte de Justicia ha cerrado el acceso al juicio de amparo a todo ciudadano o agrupación política que pretenda impugnar una ley electoral que se estime inconstitucional, y puntualizado que la única vía es la acción de inconstitucionalidad, a la cual tampoco tienen acceso los ciudadanos y organizaciones políticas, es indispensable para completar el sistema de control de la constitucionalidad, que se prevea en nuestro máximo ordenamiento legal el medio jurídico que

pueden utilizar los ciudadanos o agrupaciones políticas para combatir la inconstitucionalidad de una ley electoral, así como expedir su ley reglamentaria.

10. Si ya existe un Tribunal Electoral Federal, que forma parte del Poder Judicial de la Federación, con jurisdicción especializada, sería el más idóneo para conocer de la violación de los derechos políticos de los ciudadanos y agrupaciones políticas, derivada de una ley electoral que se estime inconstitucional, con la facultad de declarar su invalidez.

11. Las precedentes conclusiones son acordes con la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que le hizo al Estado mexicano, contenida en su informe de 24 de septiembre de 1998, respecto a la situación de los derechos humanos en México, en el sentido de que adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más y amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento de consolidación de la democracia.

12. Esta recomendación obedece a que en dicho informe, se hizo un análisis del derecho de acceso a la contienda electoral, en el que se señaló que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una obligación y un derecho de los ciudadanos mexicanos, el votar y ser votado. Que también señala cuáles son los requisitos que los ciudadanos deben cubrir para aspirar a algún puesto de representación popular. Que entre éstos no figura el de ser postulado por algún partido político. Sin embargo, la ley reglamentaria, es decir, el COFIPE, señala en su artículo 175, inciso 1, que “corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”. Que en estos términos, toda candidatura independiente es invalidada desde un principio. Que hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político. Que los ciudadanos están impedidos para hacer propuesta legalmente válida, pues no tienen medios para hacer respetar su derecho al voto, excepto el de recurso de revisión.

13. Esa fórmula de la que habla la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, puede ser la contenida en las anteriores conclusiones. O bien,

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cambie de criterio en el sentido de que son ciudadanos, los que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan los requisitos de haber cumplido 18 años de edad y tener un modo honesto de vivir, tal y como lo señala el artículo 34 Constitucional. Que al ser ciudadanos mexicanos, tienen la prerrogativa de ser votados para todos los cargos de elección popular, así como asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, como lo establece el artículo 35, fracciones II y III, respectivamente, de la misma Carta Magna, sin necesidad de que sean propuestos por algún partido político para acceder a la contienda electoral. Pero además, crear una instancia, acción procesal o medio de impugnación, regulada por una ley reglamentaria, para el caso de violación de esos derechos políticos con motivo de una ley electoral o actos de autoridades de esa índole que sean inconstitucionales..

## **APARTADO B**

**DE LA FACULTAD DE LA CAMARA DE DIPUTADOS  
PARA FUNGIR COMO CAMARA DE ORIGEN EN  
MATERIA DE CONTRIBUCIONES O IMPUESTOS.**

**L I C .   L U I S   A L F O N S O   C A M A C H O  
G O N Z Á L E Z . ( C O O R D I N A D O R   E D I T O R I A L   D E L   C E D I P )**



## **DE LA FACULTAD DE LA CAMARA DE DIPUTADOS PARA FUNGIR COMO CAMARA DE ORIGEN EN MATERIA DE CONTRIBUCIONES O IMPUESTOS.**

**\*\*Lic. Luis Alfonso Camacho González.**

### **1.- Conceptos medulares en torno a la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de contribuciones o impuestos.**

Del todo claro que dentro de las atribuciones esenciales del Estado figura en primer plano la relativa a determinar cíclicamente, mediante los órganos competentes y los procedimientos jurídico-constitucionales expresamente determinados, la forma y términos en que la población en general y todos los sujetos fiscales determinados como tales en lo particular, deben contribuir a los gastos públicos. Los artículos 72 inciso h), 73 fracciones VII y XXIX, y 74 fracción IV párrafos primero a tercero y último, así lo consagran.

Por otro lado, desde la óptica de las obligaciones de los mexicanos, el mandamiento constitucional, fundamental como lo es, contenido en el artículo 31 fracción IV, determina que se trata de los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal o del Estado y Municipio de residencia, al que debemos contribuir todos de manera proporcional y equitativa según lo dispongan las leyes aplicables, lo que conduce a que la obligación ha de cumplirse conforme a los lugares y hechos generadores de las contribuciones.

En tales condiciones, el citado precepto 31 fracción IV constitucional contrae de Derecho a una concurrencia entre los tres niveles de gobierno por cuanto a la facultad originaria de establecer contribuciones, sin más límites, también originarios, que la observancia a los principios del pacto federal, que sitúan a los Poderes de la Unión en grado de prevalencia jerárquica, o en la cúspide, como suelen llamarle buena parte de los autores, para el gobierno de la República, en donde por virtud del propio pacto se consagra la autonomía de los Estados para todo lo concerniente a su régimen interior, así como el régimen particular del Distrito Federal y las bases para el gobierno de los Municipios, que ejercen cada uno a través de sus poderes locales.

El esquema antes descrito se fundamenta en términos del Título Quinto de la Constitución que establece el régimen correspondiente a Estados y Municipios y, por cuanto al Distrito Federal, son los artículos 44 y 122 del propio ordenamiento fundamental los que disponen lo conducente. Por su

**\*\*Coordinador Editorial del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.**

parte, el artículo 124 de la propia Constitución consagra el principio toral de que las facultades que no están expresamente concedidas a las autoridades federales, se entienden como reservadas a los Estados.

La concurrencia de facultades impositivas entre los tres niveles de gobierno originó que en múltiples ocasiones el sistema fiscal de la República, entendiéndose por éste a la suma de los sistemas particulares de cada orden de gobierno, propiciara situaciones de doble o incluso triple tributación, como un efecto desde luego indeseable para gobiernos y gobernados, así como a tensiones y fuertes debates y litigios interinstitucionales a lo largo del tiempo entre buena parte de las líneas financieras de la Federación, en concreto, entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las correlativas dependencias de las entidades federativas.

Para solucionar tan delicado problema, el primer paso legislativo se produjo en 1943, en que tuvo lugar la reforma a la fracción XXIX del artículo 73 y a las fracciones VII y IX del artículo 117, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de abrir los mecanismos para la distribución de ingresos entre la Federación y los Estados, a base de configurar un régimen expreso de conceptos de contribuciones respecto de las cuales compete solamente al Congreso de la Unión legislar, esto es, para recaudarse por la Federación y ser luego redistribuidas a las Entidades Federativas, quedando libres por exclusión diversos otros conceptos a favor de los Estados, en aplicación del principio citado a que se refiere el artículo 124 constitucional. Junto con ello, la citada reforma implicó el perfeccionamiento del régimen de prohibiciones de recaudación, aplicable para los fiscos estatales.

Posteriormente, en 1948, durante la Tercera Convención Nacional Fiscal, se acordó políticamente que el Ejecutivo Federal promoviera ante el Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Federal de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que fue aprobada en sus términos y estableció sendas bases de coordinación fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas, resolviéndose con ello diferentes problemas en la materia.

Más adelante, en 1953, el Congreso expidió la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, que vino a consagrar el sistema de las bases de coordinación e introdujo una Comisión Nacional de Arbitrios, que resolvió multitud de controversias y aportó un sinnúmero de criterios técnico-fiscales.

Finalmente, en 1978 el Congreso de la Unión expidió una nueva Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor hasta el 1 de enero de 1980, misma que con reformas en el tiempo ahora tenemos y a través de la cual descansa y funciona el sistema de coordinación fiscal del país, tema que siempre es de



la mayor atención dentro de la finanzas públicas intergubernamentales, en donde actualmente la denominada Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) lleva el pulso de los intereses comunes de las Entidades Federativas y los Municipios en la materia, frente a los propios del gobierno federal.

De todo lo anterior resulta que en lo general, -como personas físicas, strictu sensu o con actividades empresariales, o bien como personas jurídicas, de derecho público o privado, nacionales y extranjeros, éstas últimas protegidos con la garantía de no tributar en México y otra soberanía por el mismo concepto conforme los acuerdos, convenios y tratados internacionales celebrados-, tengamos todos el deber jurídico de pagar impuestos y contribuciones, aunque por su carácter laxo determinados sujetos obligados se rehúsen a cumplirlo o se empeñen en eludirlo. Como quiera que sea, tales conductas, de negativa y de reticencia bajo el argumento de “hacer jugar los conocimientos y las habilidades contables y legales entre contrarios dentro de la relación tributaria”, conocidas de antemano dentro de la proyección institucional de las contribuciones, son desafortunadamente generalizadas.

Como se sabe, tenemos en nuestro país índices muy bajos de recaudación fiscal, aún y cuando los sistemas cibernéticos parecen capaces de registrarlos todo. Toca a los órganos gubernativos del propio Estado, en bien de su prestigio y posibilidades de recaudación, seguir reflexionando al respecto.

En países como el nuestro, la relación tributaria es de suyo adversa para el ánimo del sujeto pasivo, esto es, del contribuyente, en tanto no se encuentra satisfecho con los niveles de ingreso y calidad de vida de la población a partir de la apreciación ciudadana respecto a la generación de la riqueza pública y su redistribución social, junto con la molestia que en ocasiones le produce los altos niveles del gasto corriente del aparato público y las diferencias de opinión respecto al gasto en inversión del sector oficial, así como la inconformidad frecuente con los niveles en la calidad de los bienes, servicios y tarifas públicas, como por las políticas públicas en materia de contratación y pago de deuda pública y privada.

A todo ello debe añadirse, inevitablemente, la incertidumbre social, diferente por épocas y regiones, que debe analizarse con más cuidado, acerca de los detalles por cuanto a los verdaderos ingresos y egresos en las tesorerías públicas y los resultados preliminares y consolidados de sus cuentas.

Ahora bien, de acuerdo con lo que ordena el artículo 73 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión tiene facultad “para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”, lo que nos indica que se trata desde luego de una atribución para las dos cámaras legislativas federales, en contraposición a lo que son

las facultades exclusivas que cada una de ellas tiene en términos de lo que fundamentalmente disponen los artículos 74 y 76 constitucionales a favor de la Cámara de Diputados y de Senadores, respectivamente, pues no hay que olvidar que existen otras facultades propias de cada Cámara en otras disposiciones constitucionales.

En este sentido, el inciso h) del artículo 72 constitucional impone la obligación de que en tratándose de leyes o decretos en materia de contribuciones o impuestos, como en materia de empréstitos o reclutamiento de tropas, el proceso legislativo correspondiente deberá tener siempre inicio en la Cámara de Diputados, lo que constituye caso de excepción al proceso legislativo federal ordinario o común, como suelen llamarle algunos autores <sup>(1)</sup>, excepción que no tendría mayor relevancia a no ser que, tal y como es, el Poder Constituyente hubiese tenido razones concretas y definitorias para así haberlo establecido, razones que, por cierto, son acordes a la naturaleza política de la Cámara de Diputados, cultivadas en el constitucionalismo mexicano, como veremos más adelante mediante el repaso histórico correspondiente.

Vale la pena recordar, por otro lado, que la Ley de Ingresos de la Federación, de carácter anual en términos de lo que dispone la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye la columna vertebral del sistema recaudatorio del Estado, dado que establece los rubros para la recaudación de los recursos económicos a su favor, lo que se materializa a través de la aplicación de la legislación fiscal strictu sensu y financiera pertinente, como la de Deuda Pública, a través de desplegar las previsiones necesarias en materia de impuestos; contribuciones de mejoras; derechos; contribuciones diversas provenientes de ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago; productos; aprovechamientos; ingresos de sus organismos descentralizados, desconcentrados y empresas públicas; aportaciones de seguridad social; ingresos por financiamientos otorgados, así como por la contratación como sujeto pasivo de deuda interna y externa para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fuera de la gama anteriormente descrita, no es previsible que el Estado ejerza acciones de ingreso. A su vez, los eventuales excedentes en el ingreso, como los que produce la venta del petróleo entran a la revolvencia de gasto conforme las prevenciones que al efecto contenga el Presupuesto de Egresos de la Federación y desde luego se sujetan a los mecanismos de comprobación, contabilidad e informes del ahorro y crédito públicos, regulados por la misma Ley de Ingresos, la legislación especial aplicable y el mismo Presupuesto de Egresos.

(1).-Autores como Miguel Ángel Camposeco Cadena, en "Manual de Temas Legislativos".- México, 1984.

Se trata pues del complejo Sistema de las Finanzas Públicas Intergubernamentales, debatido en ocasiones hasta las más altas esferas gubernativas, que da lugar a principios políticos y técnicos esenciales como el de debido balance entre la determinación de ingresos y gastos; improcedencia de la recaudación confiscatoria; el endeudamiento público como mecanismo suplementario para cubrir el déficit; la autosuficiencia nacional descansa en parte en el orden de sus finanzas; el Estado no debe realizar ningún gasto que no se encuentre previsto en el presupuesto, etc.

A propósito de lo anterior, que nos permite observar los conceptos bajo los cuales el Estado mexicano asume su facultad constitucional de establecer las cargas contributivas, rigurosamente para los fines públicos, resulta interesante recordar, a modo de corolario de este apartado, el añejo criterio jurisdiccional federal, universalmente aceptado, que relaciona Bernard Schwartz en el clásico “Los Poderes del Gobierno”, desprendido de una sentencia proveída en los Estados Unidos en 1875 con motivo del diferendo ocasionado por el establecimiento de impuestos sin justificación en el interés público, en el que el juzgador de la causa señaló que “teniendo la tributación por único objeto legítimo la recaudación de fondos para fines públicos y para las apropiadas necesidades del gobierno, la exacción de fondos de los ciudadanos para fines distintos no constituye el debido ejercicio de este poder, y debe por eso desautorizarse”<sup>(2)</sup>.

## **2.-Aspectos constitucionales y legales del derecho de iniciativa legislativa en general.**

Como es de conocimiento generalizado, el derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores miembros del Congreso y a las Legislaturas de los Estados.

Evidentemente, se trata jurídicamente de un acto jurídico reservado, como también jurídicamente regulado, toda vez que los sujetos titulares de ese derecho tienen la obligación de ajustarse a las formalidades legales señaladas por la propia Constitución y a los principios y solemnidades legales correspondientes que disponen la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, su Reglamento y el Derecho en general.

Esto es así, en cuanto a que como jurídicamente corresponde al ejercicio de todo derecho o atribución, indistintamente a favor de particulares o autoridades, es imprescindible que su materialización y efectos legales se produzcan bajo ajustado Derecho. Salir de este aserto, decimos en Derecho,

(2).-Bernard Schwartz.- Los Poderes del Gobierno.- Vol. I., Pag. 209.- Editada por la Facultad de Derecho de la UNAM.- México, 1966.

produce inexistencia o nulidad absoluta o relativa de lo actuado. Salir de este aserto, nos indica la realidad, ocasiona el empleo de los mecanismos legales de corrección que hacen funcionar el Estado de Derecho.

En el caso de los trabajos legislativos, los principios generales de Derecho no varían, por lo que para la admisión y trámite de las iniciativas es indispensable que concurren los elementos constitutivos, cuya verificación compete a la Mesa Directiva del pleno de que se trate, en términos de lo que dispone la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 20.2 incisos b), c), e) así como i) en el caso de la Cámara de Diputados; 66.b), c) y l) por cuanto al Senado y 122.2 en el caso de los trabajos de la Comisión Permanente, bajo la consideración, de que la legislación del Congreso es omisa, entre otras muchas cuestiones, de la regulación específica de las atribuciones de la Mesa Directiva del citado Órgano de Representación del Congreso, pues solo plasma difusamente los diferentes aspectos de conocimiento y tramitación que le corresponde despachar.

En esa virtud, los aspectos legales para la procedencia del ejercicio del derecho de iniciativa ante el Congreso van desde lo más elemental, como por ejemplo lo es la identidad del promovente con su firma o huella digital; el contenido indubitable de que efectivamente se trata de una iniciativa de ley o de decreto; que la iniciativa corresponda a las materias autorizadas por la Constitución o bien la presentación formal y material justamente durante el momento oportuno durante las sesiones plenarias ordinarias o extraordinarias de Cámara o de Comisión Permanente, hasta requisitos sumamente complejos, como la tramitación parlamentariamente previa al interior de la Legislatura de la Entidad Federativa respectiva para ser llevada por ésta a alguna de las cámaras del Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, o bien, por citar algún caso extremo, cuando el derecho de iniciativa es hecho valer por el promovente en su intervención verbal en tribuna, depositando su documento escrito en la Mesa Directiva para su trámite constitucional, resultando que tal documento sea meramente discursivo sin propuesta formal de legislación, lo que obligaría a la comisión o comisiones dictaminadoras competentes a adoptar una resolución de desestimación jurídica por falta de materia u otra positiva, de generosa colaboración política, tomando los conceptos que resultaren útiles plasmados por el legislador proponente que tendrían que ser reproducidos y en su caso revestidos legislativamente de modo suficiente en el diseño correspondiente de las partes expositiva y ordenadora del dictamen.

De acuerdo con lo anteriormente expresado, resulta concluyente

que se debe distinguir lo que es la facultad de promover una iniciativa de legislación, frente a lo que es la objetivización de ese derecho, como también es aconsejable tomar en cuenta que si bien el proceso legislativo inicia con la presentación de la iniciativa, correcta o defectuosamente, dicho proceso, de tracto sucesivo por etapas legalmente cumplidas, desde luego puede acabar o no con la expedición de un nuevo ordenamiento de Derecho, culminado en su caso con la publicación en el Diario Oficial de la Federación y el inicio de su vigencia, previa la intervención constitucional del Ejecutivo Federal en la fase administrativa terminal del proceso, que pertenece al poder legislativo.

Por otra parte, el tema de la presentación de iniciativas legislativas ante el Congreso conviene que se aprecie también desde dos ángulos o realidades jurídicas totalmente autónomas, dado que, por un lado, deviene del ejercicio efectivamente de un derecho, pero por otro su origen está dado en el cumplimiento de una obligación legal.

En este orden de ideas, en el primer caso, cuando el promovente de la iniciativa acude volitivamente a hacerlo, ejerce lo dispuesto en el artículo 71 constitucional en un plano de ejercicio que compete a su función constitucional, de una manera discrecional en tiempo y forma para participar en el diseño del derecho positivo, mientras que en el segundo caso, se trata del acatamiento de la vía legislativa que la Constitución dispone para el cumplimiento de la obligación legal de que se trate y esto es así para el Congreso y cada una de sus cámaras como cuerpos colegiados o el siempre unitario Ejecutivo Federal, porque se trata en todos los casos de obligaciones constitucionales conferidas a los órganos gubernativos y no a las personas que los encarnan.

En el primer caso, por virtud de la Constitución o la Ley del Congreso y su Reglamento no existen para cada legislador materias ni plazos de cumplimiento, el derecho de legislar es tan discrecional como lo determinen sus autovaloraciones, lo que no significa que eventualmente algún promovente lo haga cumpliendo con compromisos electorales, partidistas, profesionales, etc., cuyas particularidades bien ameritan sendos análisis.

En el segundo caso, la Constitución establece de manera concreta la obligación de promover ante el Congreso algunas iniciativas. Tal es el caso, por ejemplo, para el Presidente de la República, cuando en aplicación del aludido artículo 74 que en su fracción IV, párrafos primero a tercero y último establecen los principios y plazos para la tramitación ante el Congreso de la Ley de Ingresos de la Federación y particularmente ante la Cámara de Diputados el correlativo Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, siendo por cierto contestes ambos instrumentos con la

doctrina internacional clásica, en cuanto a que por su naturaleza, si bien su propuesta compete al Ejecutivo Federal en concordancia a que le compete aplicarlo, la autorización definitiva de ellos, como instrumentos ordenadores corresponde al Congreso en lo general y a la Cámara de Diputados en el segundo de los instrumentos citados, independientemente de que en su tramitación se presenten accidentalmente diferendos de interpretación en cuanto a los extremos de los derechos de intervención que le asisten a los poderes involucrados para su diseño final.

Así, nuevamente es oportuno referir a Bernard Schwartz<sup>(3)</sup>, quien a propósito del tema refiere diferentes discusiones y pronunciamientos despejados desde el siglo XIX al interior del Congreso y de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, afirmando, entre otras cosas, que “el poder sobre la bolsa (se refiere a los caudales del Estado) está comprendido en el otorgamiento al Congreso de la autoridad tributaria. El poder de establecer impuestos incluye así el poder de autorizar gastos”.

Ahora bien, existen casos distintos que sin estar bajo la forma de una iniciativa en su acepción instrumental jurídica rigurosa implican o dan lugar a un proceso legislativo ordinario, incluso de carácter forzoso, o dicho en otras palabras, por ministerio de ley, sea la Constitución como tal o la legislación secundaria. Tal es el caso del que se desarrolla conforme lo previsto por el artículo 5 de la Ley de Planeación, que impone la obligación al Presidente de la República de someter al análisis y opinión del Congreso el Plan Nacional de Desarrollo.

Recordemos que toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto, lo que no significa que todos sus actos como tal lo sean, como tampoco en el plano de cada una de sus cámaras en el ejercicio de sus atribuciones. En consecuencia, en el caso que citamos en el párrafo anterior, aún y cuando no se trata de una ley por más que tenga determinados efectos ordenadores y vinculatorios válidos para el funcionamiento del Ejecutivo Federal, porque su acatamiento o no es por su ejecución o inejecución programática, que es simplemente una fase anterior a la expedición de actos de verdadera autoridad, - por lo general más costosa para el erario esa fase programática-, lo cierto es que produce un proceso legislativo formal que concluye con un Decreto, cuya especie es de mera opinión, que no alcanza categoría de ley ni siquiera al interior del aparato administrativo estatal, que incluso no es jurídicamente bastante para el fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos, aunque si sea ostensiblemente válido para el esclarecimiento político con efectos electorales en cuanto al cumplimiento de la eficacia en la gestión pública.

En estas condiciones, para referir procesos legislativos de carácter

<sup>(3)</sup> Bernard Schwartz.- Op. Cit.-Pág.211.

forzoso, bajo el corte de los actos materialmente administrativos del Poder Legislativo, están los casos de nombramientos de servidores públicos.

Así, en el caso de la Cámara de Diputados, citemos su intervención en el nombramiento del consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, con su tilde ciudadanizado, ocho entre todos ellos, tal y como lo dispone el tercer párrafo de la fracción III del artículo 41 constitucional.

En el caso de los senadores y bajo la misma tesitura de los procesos legislativos forzosos sobre actos materialmente administrativos, son de citarse los casos del nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nuevos e interinos; del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los diez consejeros que integran el Consejo Consultivo de dicho Organismo, y de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en términos de los artículos 96, 97, 89 y 102 Apartado B párrafos quinto y sexto de la Constitución.

Vale la pena precisar que en el caso de los citados nombramientos de los consejeros del IFE, la propuesta inicial corre a cargo de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, en tanto que los nombramientos con intervención del Senado arriba indicados, como los demás de su especie, implican la previa propuesta del Ejecutivo Federal, constituyendo un claro ejemplo de los actos calificados por la teoría del derecho administrativo como “complejos”, justamente por implicar la intervención de más de una autoridad gubernativa.

Por cuanto a las Legislaturas de los Estados y también a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el caso se presenta en derivación de lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución, que regula la forma y términos en que mediante votación calificada de cuando menos dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, en las sesiones respectivas de cada Cámara, se acuerden reformas y/o adiciones (toda adición o derogación, no el caso de la abrogación- implica reformar) a la propia Constitución, con la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, lo que se traduce en la formación del Constituyente Permanente.

En cuanto a las disposiciones constitucionales expresas para la presentación de las iniciativas, son comunes a los titulares del derecho consignado en el multicitado artículo 71 Constitucional, además de este mismo precepto, en la fracción que corresponda a cada uno, los artículos 72 y 73, esencialmente, atendiendo a las particularidades y especificaciones que se desprenden de cada uno de estos preceptos.

Adicionalmente, para lo diputados, de la Constitución, es de invocación el 74 en tratándose de facultades exclusivas de su Cámara.

Para los senadores, también de la Constitución, corresponde el artículo 76 cuando la materia es de carácter exclusivo para su Cámara.

Para el Presidente de la República, igualmente de la Constitución, los directamente aplicables a la materia de que se trate.

Para las Legislaturas de los Estados, propios de la Constitución, únicamente el indicado 71 en su fracción III, toda vez que el caso del artículo 135 no constituye el ejercicio del derecho de iniciativa, sino que implica el desarrollo del proceso legislativo perteneciente al Poder Reformador o Revisor de la Constitución, esto es, el Constituyente Permanente, que conduce a que el Legislativo de cada Entidad Federativa despliegue su proceso legislativo local, solo para el efecto de dictaminar y pronunciar su aprobación o negativa con lo acordado por el Congreso de la Unión, cosa que se notifica por simple oficio a la cámara revisora.

Para los legisladores federales, no es menester invocar la Ley Orgánica del Congreso, salvo que el promovente desee abarcar precisiones o purismos en materia de comisiones competentes, trabajos de comisiones en conferencia, procesos legislativos anteriores sobre la misma materia u otros antecedentes o aspectos particulares de la iniciativa de que se trate.

También para los legisladores federales, en cuanto al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, son aplicables, esencialmente, los artículos 55, fracción II y 56, más los preceptos pertinentes según la modalidad a que pertenezca la iniciativa y conforme a las precisiones o purismos que también desee imprimir el promovente.

En el caso de las iniciativas del Ejecutivo Federal, no es menester tampoco que se haga invocación a la Ley Orgánica del Congreso, salvo también especificaciones y purismos.

Por lo que se refiere al propio Ejecutivo Federal y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, son aplicables también los artículos 55, fracción I y 56, así como el 62 cuando se trate de los asuntos que corresponden al inciso h) del artículo 72 constitucional.

En cuanto a las legislaturas de los Estados y la Ley Orgánica del Congreso, se reproduce lo señalado para los legisladores federales.

En cuanto a las Legislaturas de los Estados y el Reglamento del Congreso, es aplicable el artículo 55 fracción III y 56, más los propios a precisiones y modalidades.

Cabe puntualizar que en el caso del inciso h) del artículo 72 constitucional, esto es, cuando la materia es empréstitos, contribuciones o impuestos, o reclutamiento de tropas, cualquiera de los titulares del artículo



71 constitucional debe sujetarse e invocar a lo correlativamente dispuesto por el artículo 62 del Reglamento del Congreso, lo que para efectos del método constituye una disposición común para los titulares del derecho de iniciativa.

Igualmente, conviene tener presente que en el caso del Ejecutivo Federal y las Legislaturas de los Estados, los propios titulares, en buen proveer, deben señalar o invocar también en sus iniciativas, los artículos específicos de sus ordenamientos legales propios.

Por último, es de señalarse que cuando se trata de iniciativas que remita una Cámara Legislativa Federal a su colegisladora, el artículo 57 del Reglamento cobra relevancia, pues dispone que dichos instrumentos pasarán desde luego a Comisión, lo que explica que el artículo 71 de la Constitución no es en forma alguna limitativo a que los legisladores federales necesariamente han de ejercer su derecho de iniciativa al interior de su Cámara de pertenencia.

### **3.-Génesis de la regulación constitucional en México para la formación de las leyes y decretos en materia impositiva ; texto dado por el Constituyente de 1917 y situación actual.**

Con tan sólo las porciones que hasta ahora hemos comentado en este trabajo, es posible observar que indudablemente el proceso de producción de la ley reviste un entramado jurídico que asociado con las complejidades políticas, sujetas a otras reglas de control que en forma alguna son materia de este documento, hacen de esa labor una actividad que amerita ser revalorada.

En esa virtud hay que partir de que por numerosos que sean los causahabientes del derecho de designación para los cuerpos colegiados, tienen en los procesos de integración la ocasión para conciliar sus propósitos concretos de manera por lo general directa y con documentos, conforme su estatuto, para que los colegiados les cumplan, con la facultad de sustituirlos como proceda, lo que es su facultad de retención más o menos accesible; mientras que tratándose de los órganos legislativos el asunto es distinto porque el causahabiente es cada ciudadano, entre millones, que tiene como interlocutores a los partidos políticos y ocasionalmente a candidatos independientes, sin legal posibilidad de firmar nada ni ingerencia definitoria, y tiene como estatuto nada menos que a la Constitución, por lo que para las sustituciones ha de esperar fecha oficial, que no es derecho de retención, supeditado a tanta otra opinión paritaria que habrá de expresarse en un proceso comicial constitucional que está fuera de su responsabilidad y control. Lo anterior se complica por el hecho de que este colegiado está legítimamente autorizado para resolver acerca de prácticamente todo y desde luego tiene imperio.

Lo anterior muy a propósito de que como es natural, las cuestiones relacionadas con la materia económica y concretamente con las hacendarias son sumamente sensibles y complicadas, en donde la política fiscal con todas sus determinaciones es parte central de la actividad Estatal y social en todos sus niveles.

La norma fiscal, por ende, se legisla bajo la aplicación del inciso h) del artículo 72 de la Constitución que literalmente indica que “la formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados”.

Entonces, atendiendo a este precepto fundamental, el proceso legislativo federal de nuestro interés en esta ocasión contiene esta regla especial, muy concreta, que al consistir en que la Cámara de origen sea siempre la de Diputados, establece una formalidad jurídica expresa de la que no está por demás explorar su procedencia dentro del constitucionalismo mexicano.

Ubicándonos en el texto oficial del “Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana”, sancionado por el Congreso de Apatzingán el 22 de Octubre de 1814, que identifica el proyecto de Constitución de ese año, que finalmente resultó fallido, que no infructuoso, los artículos del 102 al 122 consideraban las atribuciones del entonces concebido como “Supremo Congreso”, unicameral, y la regulación que nos ocupa aparecía en el artículo 113, incipiente, pues solamente señalaba que correspondía al Congreso “Arreglar los gastos del gobierno. Establecer contribuciones e impuestos y el modo de recaudarlos...” Por su parte el artículo 114 decía “Examinar y aprobar las cuentas de recaudación o inversión de la “hacienda pública”.

Posteriormente, el Congreso Constituyente, de 1824, con éxito, expidió el 31 de enero el Acta Constitutiva de la Federación, que se refirió al Congreso bicameral y sus facultades, aunque sin deslindar atribuciones para una y otra Cámara, habiendo dispuesto en el artículo 13, fracción VIII, que le correspondía “fijar cada año los gastos generales de la nación, en vista de los presupuestos generales que le presentará el Poder Ejecutivo” y a su vez la fracción siguiente le autorizaba “establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo”.

La Constitución de 1824, la primera del país en alcanzar plena vigencia, en concordancia con el Acta Constitutiva de la Federación dispuso la existencia del Congreso General con las dos cámaras legislativas, señalando expresamente en el artículo 50, fracción VIII, como una facultad exclusiva

del mismo, “fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno”.

Así mismo, la propia Constitución plasmó en sus artículos del 51 al 66 las bases del proceso legislativo federal y de manera expresa indicó en su artículo 51 que “La formación de las leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, a excepción de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, las cuales no pueden tener su origen sino en la Cámara de Diputados”.

Por cuanto a los documentos efímeros de la década centralista, la Constitución de 1836 indicó en el artículo 25 que “ Toda ley iniciará precisamente en la Cámara de diputados. A la de Senadores le corresponderá la revisión”. A su vez, el artículo 44 disponía como facultades expresas del Congreso “decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año y las contribuciones con que deben cubrirse” y “ examinar y aprobar cada año la cuenta ....”

En las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 se conservaron en sus términos los principios de la Constitución de 1836, mediante los artículos 55, 56 y 66 fracciones II y III.

Por cuanto a la Constitución de 1857, el tema que nos ocupa se estableció de la siguiente manera: el artículo 51 consagró el Congreso bicameral y el artículo 70, reformado mediante decreto de 13 de noviembre de 1874 decía que “ La formación de las leyes y de los decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos, o sobre reclutamiento de tropas , todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados”

A su vez, cabe destacar que dicha Constitución estableció en conjunto como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en el artículo 72, “examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél”.

La Constitución de 1917 recogió en sus términos el texto reformado en 1874 de la Constitución de 1857, sin que a hasta el día de hoy haya sido objeto de reforma alguna.

Cabe comentar que el artículo 72 de la Constitución vigente, que contiene las bases del proceso legislativo federal, corresponde a los preceptos 67, 70 y 71 de la Constitución de 1857.

En cuanto a los razonamientos expresados durante los debates del

Constituyente de 1917 en torno al inciso h) del artículo 72 que nos ocupa, es de señalarse que el Diario de los Debates correspondientes oficializa que en la trigésima quinta sesión ordinaria celebrada el 8 de enero de 1917 se dio lectura al dictamen correspondiente presentado por la comisión dictaminadora a cargo de los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Agustín Garza González, Arturo Méndez e Hilario Medina, cuyo texto literal es el siguiente:

“ El inciso h) del artículo 72 del proyecto de reformas del C. Primer jefe, es exactamente igual al artículo 70 de la Constitución, y trata de seguir una tradición constitucional de todos los países, que consiste en que la formación de las leyes relativas a empréstitos, contribuciones y reclutamiento de tropas, comenzará precisamente en la Cámara de Diputados.

Siendo éste un principio bien adquirido entre nosotros, no necesita fundarse especialmente, y, por lo tanto, la Comisión se permite proponer a la aprobación de esta honorable Asamblea, el inciso h) del artículo 72, en los términos siguientes:.. ( texto)”.

Con esa concisión expuesta por los diputados dictaminadores, certera conforme la realidad histórica, según se comprueba con los antecedentes constitucionales que hemos señalado, el texto fue aprobado.

Como hemos dicho dentro del cuarto párrafo de este apartado de nuestro estudio, el precepto contenido en el inciso h) del Artículo 72 no ha sufrido modificación alguna desde su expedición en la Constitución de 1917.

#### **4.-Improcedencia jurídica de que dentro del proceso legislativo en materia de contribuciones o impuestos, el Senado, en ejercicio de su función como Cámara revisora, introduzca autónomamente contribuciones o impuestos diversos a los establecidos por la Cámara de Diputados en su minuta proyecto de Decreto.**

A partir de las consideraciones hechas anteriormente, en el sentido de que el derecho de iniciativa legislativa es un acto jurídico regulado, como lo es también el proceso legislativo, y de que en tratándose de contribuciones e impuestos, el inciso h) de la Constitución instaura una norma especial dentro del proceso legislativo ordinario, resulta oportuno comentar que conforme a Derecho no existe forma procedente para alejarse de tal formalidad. Esta afirmación se encuentra debidamente sustentada a través de jurisprudencia firme emitida desde luego por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma de la que damos cuenta en el apartado respectivo de este estudio.

Como es de explorado Derecho, el sistema bicameral impone dentro del proceso legislativo federal la fase que corresponde al envío a la

colegisladora, por parte de la Cámara de origen, de la Minuta que contiene el proyecto de ley o decreto aprobada por ésta para la continuación de su tramitación constitucional. Esto es visible en el inciso a) del artículo 72 constitucional, con sus incidencias especiales de reenvío previstas en los incisos c) a e) del propio precepto.

Tal etapa se encuentra reproducida en su mandato dentro del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicano, en los artículos del 135 al 137.

En esa virtud, en su función como Cámara revisora dentro del proceso legislativo que nos ocupa, el Senado se encuentra absolutamente legitimado para formular sus observaciones y proponer cambios a la minuta de la Cámara de Diputados, en términos del artículo 72 constitucional citado, facultad que tradicionalmente ha ejercido con todo acierto y relevancia jurídica.

Ahora bien, lo anterior no significa en forma alguna que los senadores e incluso las Legislaturas de los Estados estén impedidos para iniciar leyes o decretos en la materia que nos ocupa dentro del inciso h), del artículo 72 constitucional, -la Asamblea Legislativa del Distrito Federal solo puede hacerlo para aspectos relativos a su régimen interior-, toda vez que la acotación constitucional evidentemente se refiere solo a que debe necesariamente ser la Cámara de Diputados la de origen del proceso legislativo y éste, formal y materialmente inicia con la presentación de la iniciativa respectiva ante la Cámara competente.

Por tanto, atendiendo a los principios aplicables a este acto jurídico regulado que ya hemos comentado con anterioridad, de no cumplirse con las formalidades prescritas, se produce inexistencia o nulidad absoluta o relativa.

A este respecto, conviene recordar que la promoción -que en rigor no es presentación formal - de iniciativas en la materia que nos ocupa dentro del Senado o de las Legislaturas estatales sólo tienen jurídicamente esa connotación, toda vez que el proceso legislativo no tiene inicio sino hasta que la iniciativa respectiva es recibida por la Cámara de Diputados para su tramitación constitucional.

Lo anterior conduce al esclarecimiento de que la presentación del documento de iniciativa de que se trate, dentro del Senado o de la Legislatura Estatal, tiene el efecto, amerita y recibe únicamente el tratamiento legal parlamentario de conocimiento, concreto como atención de asunto que indudablemente reviste o contiene una iniciativa legislativa que le conduce a su remisión para radicación legal ante la Cámara de Diputados, que es la Cámara de primera

competencia, acorde con los artículos 71 y 72 inciso h), conjuntamente, de la Constitución, disposiciones legales que se perfeccionan con toda pulcritud jurídica a través de la aplicación del artículo 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso que textualmente indica “la formación de las leyes puede comenzarse indistintamente en cualesquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre .....contribuciones o impuestos....., todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de diputados.”

Adicionalmente, es oportuno tomar muy en cuenta que si bien no existe directamente un impedimento de Derecho para que el titular del derecho de iniciativa en la materia acuda directamente a la Cámara de Diputados para radicarla, el artículo 57 del Reglamento del Congreso dispone que “ Pasarán también inmediatamente a Comisión las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra”, lo que asegura la verdadera aplicación de los preceptos involucrados antes referidos.

Por otra parte, resulta concluyente que la parte final del artículo 62 citado del Reglamento del Congreso introduce la contundencia jurídica aplicable, al ordenar precisamente que los proyectos que nos ocupan deberán -discutirse primero- en la Cámara de Diputados, lo que nos coloca en la claridad jurídica de que si conforme a los mecanismos de reenvío citados del artículo 72 constitucional, la Cámara revisora debe someter a la de origen todas sus propuestas, en tratándose de cualquiera que se refiera a la materia de contribuciones e impuestos, por detallada que sea, debe discutirse primero en la Cámara de Diputados para su indispensable eficacia constitucional.

#### **5.- El criterio definitorio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Enseguida, podrá leerse la jurisprudencia correspondiente, cuya concordancia y claridad no ameritan mayor comentario.

Registro No. 921009

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice (actualización 2002)

Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN

Página: 15

Tesis: 9

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

**CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 80. TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002, QUE ESTABLECE EL IMPUESTO A LA VENTA DE BIENES Y SERVICIOS Suntuarios, ES INCONSTITUCIONAL POR NO HABERSE DISCUTIDO PRIMERO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.**

De acuerdo con el artículo 72, inciso H), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la formación de leyes que establezcan contribuciones deberá discutirse primero en la Cámara de Diputados, disposición que se encuentra reiterada en el artículo 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, el artículo 80. transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002, incorporado por la Cámara de Senadores, que estableció un impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios, resulta inconstitucional por no haberse observado el procedimiento antes indicado. Dicha violación trasciende a la validez de la norma, porque se llevó a cabo en contra del texto expreso de la disposición primeramente citada.

Novena Época:

Amparo en revisión 310/2002.-Summa Compañía Automotriz, S.A. de C.V.-19 de noviembre de 2002.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Humberto Román Palacios.-Secretarios: Beatriz Joaquina Jaimes Ramos, Teóduo Ángeles Espino y Pedro Arroyo Soto.

Amparo en revisión 400/2002.-Parrin, S.A. de C.V.-19 de noviembre de 2002.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretarios: Pedro Arroyo Soto, Beatriz Joaquina Jaimes Ramos y Teóduo Ángeles Espino.

Amparo en revisión 255/2002.-Perfil Cuadra, S.A. de C.V.-19 de noviembre de 2002.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo.-Secretarios: Pedro Arroyo Soto, Beatriz Joaquina Jaimes Ramos y Teóduo Ángeles Espino.

Amparo en revisión 433/2002.-Somet, S.A. de C.V.-19 de noviembre de 2002.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretarios: Pedro Arroyo Soto, Beatriz Joaquina Jaimes Ramos y Teóduo Ángeles Espino.

Amparo en revisión 458/2002.-Milenio Motors, S.A. de C.V.-19 de noviembre

de 2002.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el asunto Humberto Román Palacios. Secretarios: Beatriz Joaquina Jaimes Ramos, Teóduo Ángeles Espino y Pedro Arroyo Soto.

Amparo en revisión 400/2002.-Parrin, S.A. de C.V.-19 de noviembre de 2002.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretarios: Pedro Arroyo Soto, Beatriz Joaquina Jaimes Ramos y Teóduo Ángeles Espino.

Amparo en revisión 255/2002.-Perfil Cuadra, S.A. de C.V.-19 de noviembre de 2002.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo.-Secretarios: Pedro Arroyo Soto, Beatriz Joaquina Jaimes Ramos y Teóduo Ángeles Espino.

Amparo en revisión 433/2002.-Somet, S.A. de C.V.-19 de noviembre de 2002.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretarios: Pedro Arroyo Soto, Beatriz Joaquina Jaimes Ramos y Teóduo Ángeles Espino.

Amparo en revisión 458/2002.-Milenio Motors, S.A. de C.V.-19 de noviembre de 2002.-Unanimidad de nueve votos.-Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el asunto Humberto Román Palacios.-Secretarios: Beatriz Joaquina Jaimes Ramos, Teóduo Ángeles Espino y Pedro Arroyo Soto.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 5, Pleno, tesis P./J. 51/2002.

## **6.- Visión global en Derecho comparado: Tres casos, Estados Unidos de América, Argentina y España.**

Para asomarnos únicamente a los principios constitucionales expresos en lo fundamental sobre el tema que se ha abordado en este estudio, es oportuno referir que la Constitución de los Estados Unidos de América indica textualmente, en su parágrafo 1, de la Séptima Sección del Artículo Uno que: “Todo proyecto de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá proceder primeramente de la Cámara de representantes; pero el Senado podrá proponer reformas o convenir en ellas de la misma manera que tratándose de otros proyectos”.



En cuanto a Argentina, el artículo 52 de su Constitución indica literalmente: “A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas”.

Por su parte, en el caso de España, el artículo 133.1 de la Constitución de ese país indica literalmente que “La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley”, así mismo, el artículo 134.2 dispone exactamente que “Los presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado”, y finalmente, por cuanto a esta materia, el numeral 3 del propio artículo 134 señala textualmente que “El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado, al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior”.

#### **7.-Consideración concluyente.**

Conforme todo lo anterior, resulta evidente que de acuerdo con la tradición constitucional y su exacta aplicación, la atribución del Congreso de la Unión para legislar en la materia objeto de este estudio, implica el principio de que la Cámara de Diputados ha de fungir invariablemente como Cámara de origen y de primera dictaminación, tanto respecto a la propuesta inicial a cargo del Ejecutivo Federal, como respecto a todas las sucesivas propuestas que en se caso surjan dentro del proceso legislativo bicameral respectivo, con todas sus variaciones y momentos, que conducen al perfeccionamiento y expedición de la legislación correspondiente, como una modalidad que reconoce en dicha Cámara el sitio primigenio de la representación nacional, para autorizar el establecimiento de las contribuciones necesarias para cubrir anualmente el gasto público útil para la coexistencia de la sociedad políticamente organizada.



## SECCION 2

PONENCIAS FORO Reglamento de Debates DE LAS  
CAMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNION.



## INTRODUCCIÓN

### **REFLEXIONES EN TORNO AL Reglamento de Debates DE LAS CAMARAS DEL H. CONGRESO DE LA UNION.**

La modernización del Poder Legislativo en México, ha sido un proceso largo que parte de la reforma política de 1977. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ha experimentado varias reformas.

En la pasada LVIII Legislatura, la Cámara de Senadores inició una serie de trabajos, al interior de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para analizar la viabilidad de emitir un Reglamento de Debates de la Cámara de Senadores. De igual manera la Cámara de Diputados inició su esfuerzo en los trabajos desde la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, estudiando varias iniciativas en el sentido de un Reglamento de Congreso General, es decir, un solo Reglamento para ambas Cámaras.

En la presente LIX Legislatura, el Congreso de la Unión reformó el artículo 3º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2004, quedando el numeral 1 como sigue: “El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra.”

Asimismo, el artículo segundo transitorio de dicha reforma establece: “En tanto cada una de las Cámaras del Congreso expide su propio reglamento, seguirán siendo aplicables, en lo que no se oponga a esta ley, las disposiciones en vigor del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.”

En la presente legislatura la Cámara de Diputados creó un Grupo de Trabajo para la Reforma del Congreso, en la que participan además de las representaciones de Diputados de cada Grupo Parlamentario, la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Se diseñó un Proyecto de Reglamento de

la Cámara de Diputados, propio para los trabajos internos de los diputados, concordante al trabajo desplegado por su colegisladora.

Actualmente, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados, se discute sobre las necesarias Reformas al Marco Jurídico del Congreso Mexicano. En el debate existen diversas posturas: una, que propone implementar necesariamente reformas constitucionales que permita desplegar las subsiguientes reformas atendiendo la Ley Orgánica y evidentemente un nuevo Reglamento. Otra corriente afirma que con la reforma a la Ley Orgánica, en su artículo 3º es suficiente para que cada Cámara expida su propio Reglamento de Debates; otra postura señala que, independientemente de Reforma Constitucional o no, lo trascendente es que históricamente las Cámaras de Diputados y la de Senadores, en varias ocasiones han reclamado un reglamento propio, de cuya expedición no requiera la sanción de la otra. Los argumentos son diversos, entre los que se pueden destacar, que las cámaras son diferentes en su integración, en su estructura y actividades legislativas que realizan; que utilizan mecanismos diversos para cumplir con las atribuciones constitucionales y legales; que cada órgano legislativo requiere libertad para desahogar formas particulares, acuerdos internos, promover el trabajo en comisiones, normar sus discusiones, debates, votaciones e incidencias en el procedimiento.

En razón de ello, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias se abocó a organizar un foro sobre el tema, a efecto de conocer las reflexiones que desde la óptica académica formulan destacados investigadores.

El resultado de dichas participaciones, se presenta a la consideración de nuestros lectores, como una aportación para la mejor comprensión del tema, por cuanto a sus alcances y efectos, así como la viabilidad de que cada Cámara cuente con un Reglamento de Debates, sin que ello deba interpretarse como crítica a las acciones hasta ahora realizadas.

Dr. Alfredo Salgado Loyo  
Director General del CEDIP.

## LIC. JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS\*

En primer término, quiero agradecerles la invitación para estar aquí con ustedes en este foro que además celebro que esté realizando la Cámara de Diputados.

Felicito a quienes han tenido esta iniciativa porque creo el tema que se aborda hoy es un tema fundamental.

Yo quisiera ser muy breve en una introducción histórica que me parece indispensable para ubicar el tema, porque me parece que este es un rezago histórico como yo le llamo, que nos viene desde nuestra primera Constitución Federal, que tomando como antecedente la de Cádiz y la norteamericana, habló de un Reglamento de Debates que en realidad nunca existió.

La Constitución del 24 tampoco habla del Reglamento de las Secretarías expresamente y sin embargo tenemos un antecedente único de un Reglamento de Secretarías del Congreso que después desapareció en 24 ya con la Constitución y el Reglamento para el Gobierno Interior y jamás volvimos a tener un Reglamento de Secretarías.

El problema se complicó con nuestro sistema, el paso más bien de nuestro sistema de Cámara única, de asamblea única en 57, con la reinstauración del Senado, porque si ustedes ven esa parte verán que nuestro Constituyente, en aquél entonces permanente de 74, lo que hizo fue una amalgama muy curiosa de preceptos de la Constitución de 24, de las constituciones centralistas que introdujeron las facultades específicas de cada una de las Cámaras como apartado especial, que no estaban en las de 24, y también dejó disposiciones de la Constitución de 57 que respondían a una lógica unicameral.

\*Originario del Distrito Federal; realizó sus estudios de Licenciatura en Derecho en la Escuela Libre de Derecho, así como estudios de Administración Pública y Ciencias Políticas en la Universidad de Warwick, Reino Unido. Es integrante de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística de la Asociación Nacional de Abogados, la Unión Internacional de Abogados, así como de la Asociación Iberoamericana de Derecho, Política y Administración Electoral.

En su actividad profesional, ha ocupado diversos cargos, entre los que destacan: Secretario General de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Titular de la Jefatura de Relaciones Laborales del Instituto Mexicano del Seguro Social; Magistrado Numerario del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Subdirector General "B" de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. Magistrado Presidente del Tribunal Federal Electoral. Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación. Secretario General de la Honorable Cámara de Diputados. Subsecretario de Trabajo, Seguridad y Previsión Social en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Actualmente se desempeña como Director del Centro de Estudios de Derecho Público en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM.

En la actividad docente ha impartido la cátedra de Derecho Administrativo en la Escuela Libre de Derecho y es profesor de tiempo completo en el Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México, impartiendo actualmente los cursos de Derecho Administrativo I y II y Derecho Electoral y Parlamentario. Es autor de diversos artículos sobre Derecho Constitucional Electoral, Administrativo y Laboral. Ha dictado diversas conferencias en foros tanto nacionales como internacionales sobre temas de Derecho Constitucional, Administrativo, Laboral y Electoral, entre otros.

Un ejemplo típico, es nuestro artículo 126 que mantenemos intocado de 1857, que es la única forma de entenderlo. Si ustedes ven y lo comparan con un sistema unicameral, tenía todo el sentido del mundo. El Congreso de la Unión que era una Cámara única, expedía el decreto de presupuesto y por supuesto lo podía modificar por ley posterior. En 74, cuando se reinstaura el Senado, se dividen las facultades, le da la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados de aprobar y expedir el presupuesto, no se reforma el 126 y por eso tenemos hoy ese problema de interpretación, de que no se puede hacer pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o en ley posterior, ¿por qué? Porque para nosotros ley posterior necesita de la aprobación de ambas Cámaras en principio. Y es una cuestión similar a la que los ha venido pasando con este rezago histórico al que yo me refería.

En la parte de la estructura y del funcionamiento del Congreso, tenemos hoy en día un conjunto de normas decimonónicas que nunca se actualizaron y que como vemos, el Constituyente de 17 mantuvo prácticamente sin cambio.

Y consecuentemente, en su origen nos establecía que debería ver ya en el tema concreto que abordamos, un Reglamento de Debates, que sigue previsto en el artículo 71 y en el artículo 72, le daba facultades al Congreso siguiendo la tradición decimonónica de expedir un Reglamento para su organización interna, y adicionalmente, como si fuera poco, en el artículo 77, en las facultades que pueden ejercer cada cámara sin la intervención de la otra, establece dos bases para expedir normas.

La primera que habla de resoluciones económicas que tienen evidentemente un alcance diferente, en mi opinión, en mi modesta opinión no pueden ser estrictamente legislativas ni podrán tener ese alcance, además tenemos los antecedentes de las constituciones centralistas con esta expresión muy claramente señaladas y por otra parte los reglamentos de las Secretarías de las Cámaras.

¿Qué sucedió? En 1977 se hace un esfuerzo de racionalización y se establece en la Constitución, en el artículo 70, la facultad del Congreso de la Unión para expedir una ley que regule su estructura y funcionamientos internos, y se deroga la facultad del Congreso para expedir el Reglamento que hemos denominado desde siempre para el Gobierno Interior.

Así las cosas, es clarísimo en la exposición de motivos de la reforma del 77, no hay duda que lo que se buscaba era superar el Reglamento para el Gobierno Interior y que esa ley de alguna manera estableciera las reglas, no solamente orgánicas, no solamente estructurales, sino también las reglas de funcionamiento del Congreso.



Parece ser, parece ser que hay una situación que no hemos logrado superar porque las cámaras no se acaban de poner de acuerdo y ese es uno de los problemas que ha gravitado.

Con motivo de la reforma del 77, ¡ojo, eh! el Constituyente siempre nos juega trastadas, porque nos introdujo la Ley Orgánica, la hoy Ley Orgánica pero no derogó ni modificó las referencias que hay en los artículos 71 y 72 ni tampoco en el 77, y no sólo eso, hasta donde yo he podido estudiarlo, ni siquiera nos dio algunos indicios de cuál era su pretensión al mantener esos preceptos. Consecuentemente nos dejó esta combinación un poco complicada que nos tiene en esta situación hoy.

Entonces decía, a raíz de la reforma del 77 se dan a la tarea, básicamente en Cámara de Diputados, de hacer la nueva ley, una ley con la pretensión de que tuviera la estructura orgánica y las reglas de funcionamiento del Congreso.

Pero ¡oh, sorpresa no fue posible establecer reglas de funcionamiento. Evidentemente se hace una reforma importantísima en la Ley Orgánica a toda la parte estructural porque además respondía a una lógica diferente, no se podía mantener ya en este sentido las normas tradicionales dado que pasamos de una cámara que se integraba por representantes electos, o representantes de elección mayoritario, a una Cámara en ese entonces integrada por 400 diputados, 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional.

Consecuentemente era indispensable la reforma estructural, pero también la funcional. Y no se pudo.

Y entonces, los legisladores optaron con gran genio, por una formulita a la que apelamos los abogados cuando, lo digo con todo respeto, no nos podemos poner de acuerdo ni sabemos que hacer con las normas que quedan y entonces en el transitorio se dijo que el Reglamento para el Gobierno Interior seguiría vigente en lo que no se opusiera la ley.

Y en realidad el Reglamento para el Gobierno Interior si lo ven, se oponía muy poco, porque lo que establecieran las reglas de funcionamiento, es decir, las reglas de procedimiento propiamente.

Consecuentemente, quedó vigente el Reglamento, obviamente en algunas cosas de comisiones, etcétera se quedaba derogado por la expedición de la Ley Orgánica.

Y bueno, pues así funcionó nuestro Congreso y también se hizo evidente a lo largo del tiempo con las reformas estructurales al irse modificando, pasar de 400 a 500 diputados la Cámara de Diputados, por supuesto en la Cámara de Senadores más recientemente, al introducir primero un sistema de mayoría con minorías y después un sistema mixto que es un ejemplo de todos los sistemas electorales en el mundo, con el sistema mayoría, minoría y representación

proporcional que tenía que hacerse ajustes nuevamente a la ley. Y se hizo un esfuerzo muy importante en 1999 para expedir un nuevo ordenamiento.

Y de nueva cuenta se repitió la historia, que aquí hay personas más calificadas que yo para decir por qué, pero se repite la historia.

Y la Ley Orgánica del Congreso se queda en eso, en una Ley Orgánica y no se avanza en la parte funcional, en la parte de los procedimientos y seguimos con el mismo esquema, un reglamento para el Gobierno Interior y las Cámaras empiezan a tomar otro tipo de resoluciones, como son acuerdos parlamentarios y Reglamentos de otro orden.

Así las cosas, me parece que el problema que enfrentamos es de doble índole. Por un lado tenemos el problema constitucional en donde en mi opinión no hay duda. La Constitución de 1824 nos habla de un Reglamento de Debates que nunca ha existido, se subsumió en lo que llamamos el Reglamento para el Gobierno Interior.

Ya no hay una facultad expresa para que el Congreso expida el Reglamento para su gobierno interno, esa se derogó, en el artículo 73 y mantenemos las referencias del artículo 77 de las resoluciones económicas y los reglamentos de las Secretarías.

A lo largo de la historia de la Ley Orgánica se han hecho intentos por darle salida a este problema. Y si ustedes se fijan, originalmente señalaba, porque además el Senado en la reforma de 77 lo hizo notar en su dictamen, que habría la Ley Orgánica pero además reglamentos de las Cámaras, y la intención es, yo he platicado con algunos de los senadores que participaron en aquél entonces, la intención que tenían era un poco en la lógica de la ley y el Reglamento. O sea, diferente a lo que es el Reglamento Parlamentario, que formal y materialmente es una ley, no requiere de otro ordenamiento de carácter general para existir y eso es lo que tenemos hoy en día, y ese es un problema al que me voy a referir en un momento más cuando toque brevemente el problema sustancial.

Entonces, en la Ley Orgánica se han buscado caminos para resolver este de otro ordenamiento de carácter general para existir y eso es lo que tenemos hoy en día, y ese es un problema al que me voy a referir en un momento más cuando toque brevemente el problema sustancial.

Entonces en la Ley Orgánica se han buscado caminos para resolver este galimatías constitucional, se ha hablado de los reglamentos hasta llegar al texto de hoy que es nuestro tema específico.

Yo quisiera plantearles, que ojalá de este foro surgiera, como una de las conclusiones indispensables, que el Congreso de la Unión requiere una reforma integral. Yo creo que uno de los problemas que hemos venido

enfrentando, es que se han hecho esfuerzos muy importantes, loables, pero que no se ha podido lograr la reforma integral del Congreso en todos sus aspectos, porque esto se interrelaciona, no es lo mismo, insisto, Cámaras con más del doble de los miembros que tenían cuando se creó este esquema que las que tenemos hoy en día.

No es lo mismo los esquemas de funcionamiento de hoy que los que teníamos hace cien años. No es lo mismo un procedimiento de debate político que un procedimiento de debate legislativo. No es lo mismo la reforma ordinaria o la creación de leyes ordinaria que la reforma constitucional. Yo, en mi clase de parlamentaria, siempre pregunto a los muchachos: oigan, ¿y cómo reformamos la Constitución, bajo qué procedimiento? No, pues está establecido en la Constitución, el 72, ¿y por qué? ¿pues no la Constitución dice que es el Congreso de la Unión?, ¿no sería en asamblea única?

La verdad es que tenemos aquí la flexibilidad del derecho parlamentario, en donde el precedente cuenta, nuestras Constituciones del Siglo XIX, sobre todo en las 24 y las centralistas, establecían expresamente que para la reforma constitucional se seguiría el mismo procedimiento. Pero si ustedes lo ven, hoy en día no hay ninguna disposición constitucional en ese sentido, usamos una práctica.

Esto simplemente lo pongo de ejemplo de acreditar lo que trato de decir como una primera conclusión, esto debería verse de manera integral para que logremos el objetivo fundamental que es un Congreso, un Legislativo muy fuerte.

No obstante ello no podemos dejar de ver los problemas individuales a la luz de una reforma integral, que a la mejor por las condiciones objetivas no es posible en este momento, consecuentemente yo quiero concluir en mi exposición, ciñéndome a los quince minutos, y siendo por supuesto estaré a sus órdenes si hay cualquier pregunta, que en mi opinión el asunto radica hoy en día en qué alcance le pretendemos dar a estas, digamos, definiciones legales que hemos hecho para el funcionamiento de las Cámaras.

Yo estoy convencido que debería de ser la ley, hoy en día, si no hay reforma constitucional, debería ser la ley, hoy en día, si no hay reforma constitucional, debería ser la ley orgánica, la que llamamos ley orgánica, debería convertirse en una ley orgánica y de funcionamiento, en donde se estableciera las reglas procedimentales del Congreso de la Unión.

Por otra parte, por supuesto, creo que hay base constitucional para expedir un Reglamento de Debates, pero el Reglamento de Debates, ¿cómo lo expedimos?, pues tendría que ser con el carácter de ley formal y material, ¿y entonces para qué expedimos dos ordenamientos diferentes si no podemos con uno?.

Y lo mismo pasan con las reglas generales, me adelanto, es mi misma opinión. Creo que ahí hay un tema muy importante analizar, y creo que se podría subsumir en un solo ordenamiento, porque aquí toco el problema que les señalaba al inicio del Reglamento para el Gobierno Interior.

El Reglamento es una ley formal y material, consecuentemente para derogarlo, abrogarlo hay que seguir el mismo procedimiento, de acuerdo con el principio de autoridad formal de la ley, que además está establecido en el 72.

Entonces los reglamentos que pudieran expedir las Cámaras, si es que flexiblemente y para que funcionen mejor se aceptara que fueran expeditos, tendrían que ser conformes a esas normas, si no tendríamos un problema serio, porque las Cámaras sólo tienen facultades para expedir o resoluciones de carácter económico o reglamentos de sus Secretarías. En el otro caso sería un Reglamento de Debates aprobado por ambas Cámaras o la ley orgánica y de funcionamiento del Congreso.

Esa es mi visión jurídica, creo que ahí está el marco del debate y ahí se debe centrar, porque si no eventualmente en nuestro sistema judicial moderno y poractivo, corremos el riesgo de esto también llevarlo al conflicto judicial de si es constitucional o no es constitucional. No me meto al lío complicado de la procedencia o no, de si el Poder Judicial asumiría o no, simplemente estoy hablando de lo que es constitucional y legal en este momento.

Consecuentemente, tenemos un Reglamento para Gobierno Interior que no tiene una base constitucional, pero que dejamos vigente. Tenemos un encabezado del Artículo 72 que es muy interesante, yo le doy la lectura de lo que el Constituyente quiso decir es, que aquello que requiere del encuentro de las dos Cámaras sucesivamente para expedir ordenamientos, debe sujetarse a un Reglamento de Debates que les sea común, porque si no podría existir reglas en el mismo procedimiento totalmente diferentes.

Entonces me parece que podría esto resolverse, si se hiciera el esfuerzo de construir un solo ordenamiento, que tuviera las reglas básicas fundamentales de organización y funcionamiento del Congreso en las Cámaras, a través de esas resoluciones económicas, a través de acuerdos parlamentarios, y entre comillas de reglamentos, pudieran expedir normas específicas que faciliten su funcionamiento. Muchas gracias.

## MAESTRO ROBERTO GIL ZUARTH\*

### El Reglamento de Debates: reflexiones en torno a un galimatías constitucional<sup>+</sup>

Desde hace ya algunos años, es perceptible un consenso político y académico en torno a la necesidad de actualizar el conjunto de normas que regulan la organización y funciones del Congreso General. Se ha insistido, con razón, en que modernizar estos cuerpos normativos es una condición necesaria para el fortalecimiento del Poder Legislativo y, precisamente por ello, un elemento indispensable para lograr la consolidación de la democracia mexicana.

Esta coincidencia se asienta sobre la constatación de que las normas vigentes son poco eficaces para regular la realidad política que experimenta el Congreso General. La transición democrática, como es sabido, introdujo una fuerte dosis de pluralismo político en las arenas parlamentarias y, en consecuencia, provocó la pulverización de la capacidad de decidir y, correlativamente, de la capacidad de evitar que se decida. Como resultado de este cambio político, el Parlamento ha asumido un notable protagonismo: es hoy un auténtico espacio de decisión y de control al poder. Sin embargo, la normativa parlamentaria vigente responde todavía a un régimen articulado por mayorías monocolors.

<sup>□</sup>Es candidato a Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid; Maestro en Derecho Constitucional por la misma Universidad y Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México en la que obtuvo mención honorífica. Ha sido además investigador visitante en el Departamento de Derecho Público en la Universidad de Pisa, Italia. En el ámbito profesional se ha desempeñado como Secretario Técnico de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados; Secretario Técnico de la Presidencia de la Cámara de Diputados; Secretario Ejecutivo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados; Asesor del Consejo General del Instituto Federal Electoral y Consultor asociado del Despacho de D&P Consultores. Desde 2002 a la fecha ha realizado diversas consultorías para el Programa de Fortalecimiento Legislativo de la Universidad Estatal de Nueva York (SUNY); El Proyecto de Fortalecimiento del Congreso Peruano del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como en el Programa de Mejores Prácticas Parlamentarias de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos (OEA). Ha impartido conferencias y seminarios en Perú, Uruguay y México. En el ámbito académico, es coordinador del Diplomado en línea en Técnicas, Prácticas y Administración Parlamentaria impartido conjuntamente por la Universidad Iberoamericana y la Universidad Estatal de Nueva York; Profesor de Teoría de la Democracia Contemporánea en la Maestría en Derecho de la Universidad Anáhuac, México-Sur; Profesor de Derecho Electoral en la Licenciatura en Derecho en la misma Universidad; Consultor Asociado del Instituto Iberoamericano de Fortalecimiento Legislativo; miembro de la Red Internacional para el Estado de la Legalidad, el Estado de Derecho y la Rendición de Cuentas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Es autor de diversas publicaciones en materia de Derecho Constitucional y de Derecho Parlamentario. Actualmente se desempeña como profesor investigador en la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac México-Sur.

<sup>+</sup> Agradezco a Fernando Franco González-Salas sus observaciones críticas y atinadas sugerencias al texto de esta ponencia.

Es cierto que se han dado pasos importantes en dirección de adecuar el derecho a la configuración del sistema político resultante de la transición, sobre todo con la expedición de la nueva Ley Orgánica del Congreso General en el año de 1999<sup>1</sup>. Sin embargo, estos esfuerzos, sin duda de gran envergadura, se han concentrado fundamentalmente en aspectos puramente organizacionales. En efecto, se ha dotado al Congreso General de una estructura orgánica que da cuenta de una conformación política plural. A diferencia de lo que sucedió, por ejemplo, en la LVII Legislatura, la correlación de fuerzas en el seno de las Cámaras no es ya un factor que genere incertidumbre sobre la operación cotidiana de las Cámaras. El andamiaje institucional está razonablemente preparado, específicamente en lo relativo a la organización interna, para responder a escenarios de alta fragmentación del poder político.

No puede afirmarse lo mismo en relación con los procedimientos parlamentarios. En esta materia, no ha habido prácticamente avance alguno. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General más que una norma vinculante, es una reliquia del museo legislativo. Y lo es por dos razones. En primer lugar, porque se encuentra parcialmente derogado por recientes reformas a la Constitución y, en particular, por la Ley Orgánica del Congreso General, no como consecuencia de que esta ley se encuentre situada en una posición de jerarquía superior con respecto a dicho Reglamento, sino en función del principio jurídico que establece que la norma de vigencia posterior deroga o integra a la norma anterior en el tiempo, principio que, por lo demás, sólo resulta aplicable para resolver conflictos o antinomias entre normas de igual jerarquía.

En segundo lugar, los sujetos que se encuentran llamados a aplicar el Reglamento no se sujetan a sus prescripciones, sino a las de otras normas, éstas sí de inferior jerarquía. Los acuerdos parlamentarios son precisamente las normas a las que se les reconoce eficacia para regular los procedimientos parlamentarios, no así al Reglamento. Éste se suele aplicar de manera supletoria a los propios acuerdos, en aquellos supuestos no expresamente previstos en éstos. De hecho, es frecuente que las Cámaras aprueben acuerdos para regular la tramitación de una específica pieza legislativa o, en general, para el ejercicio de alguna atribución constitucional en un caso concreto. En efecto, es posible encontrar acuerdos para normar la discusión de un dictamen en particular (por ejemplo, los dictámenes de la Sección Instructora en los casos de Bejarano y López Obrador), o para procesar las observaciones del Ejecutivo en relación con un proyecto de ley o decreto (caso Presupuesto de 2005), acuerdos que, en el mejor de los casos, operan como excepciones a la

<sup>1</sup>Al respecto, véase PAOLI, Francisco (coord.) La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura. México: Cámara de Diputados, 2000.

normativa general, pero que en razón de su sistemática utilización, terminan por vaciar de efectividad a las disposiciones respectivas del Reglamento.

Resulta difícil admitir que en la casa de los hacedores de la ley, impere la casuística normativa que, huelga decirlo, no es otra cosa que desnuda y contingente discrecionalidad. Es cierto que el Reglamento contiene un gran número de disposiciones que han sido superadas por la realidad. Desde 1934 hasta esta fecha ha cambiado el papel que el Parlamento desempeña en el sistema político; desde entonces se han modificado sustancialmente las condiciones políticas y sociales en las que actúa y sobre las que actúa. No hay duda de que el actual Reglamento es, por decir lo menos, obsoleto. Sin embargo, el reconocimiento de su escasa eficacia no es argumento suficiente para justificar la discrecionalidad, y mucho menos para obviar la ordenación constitucional de las fuentes del derecho parlamentario mexicano, esto es, para desconocer el conjunto de previsiones constitucionales que establecen expresamente el tipo de normas a las que corresponde regular aspectos específicos de la actividad parlamentaria. Por el contrario, tal reconocimiento invita a concluir que el Reglamento debe ser sustituido por un cuerpo normativo estable e indisponible que incentive la construcción de acuerdos políticos y que posibilite el juicio ciudadano sobre el comportamiento de los actores y sobre las posiciones defendidas en relación con una pieza legislativa determinada<sup>2</sup>. La funcionalidad de la democracia mexicana pasa por una revisión profunda a la normativa parlamentaria vigente. Y es que tiendo a pensar que la parálisis legislativa no encuentra su causa eficiente en la ausencia de diálogo político, sino, en mayor medida, en la imposibilidad de encausar institucionalmente ese diálogo. Responde más a un problema de orden práctico: a la inexistencia de reglas claras que den certidumbre y previsibilidad a la formación de la voluntad legislativa del Estado.

La Constitución vigente establece de manera bastante confusa las bases de la estructura normativa atinente a la organización y funciones del Congreso General. Esta falta de claridad es consecuencia inmediata de nuestra folclórica proclividad -muy cercana a la promiscuidad- a modificar el texto constitucional sin prever el impacto de cada reforma en el resto del ordenamiento. Es también consecuencia de la ausencia de ejercicios consistentes de interpretación de la Constitución, así como de estudios críticos sobre la forma en la que los operadores jurídicos están aplicando sus prescripciones. En ese sentido, para acometer la necesaria reforma procedimental es indispensable, en primer lugar, superar una serie de equívocos en relación con la ordenación constitucional del sistema de fuentes de nuestro derecho parlamentario.

<sup>2</sup> Algunas propuestas de reforma a la normativa parlamentaria pueden encontrarse en GIL ZUARTH, Roberto. "Mecanismos parlamentarios para la gobernabilidad democrática". /En/ Memorias del Foro Interamericano sobre Modernización Legislativa. México: Senado de la República, 2005, pp. 285-300.

Y superar estos equívocos implica aclarar un “galimatías constitucional”.

La ordenación constitucional del sistema de fuentes ha respondido a dos elementos definitorios: por una parte, las distintas constituciones, desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta el texto aprobado por el Constituyente de 1916-1917, además de establecer las bases de organización y las competencias de los órganos que integran el Poder Legislativo, han regulado —unos con mayor grado de detalle que otros— aspectos de carácter procedimental. Por otra parte, los propios textos constitucionales han contenido reservas expresas de regulación en favor de un tipo específico de normas, identificadas bajo la denominación genérica de “reglamentos”. En ese sentido, estos reglamentos aparecen como las normas de desarrollo directo de las previsiones constitucionales. Dicho en mejores términos, entre Constitución y reglamento no había ninguna otra norma jurídica. Esta tendencia se mantuvo prácticamente incólume hasta la denominada “reforma política” de 1977, promovida por el entonces presidente José López Portillo, en virtud de la cual se introdujo en la Constitución la facultad del Congreso de regular su estructura y funcionamiento a través de una ley que no puede ser vetada ni requiere de promulgación del Ejecutivo federal para tener vigencia.

Antes de analizar la vigente ordenación constitucional, resulta conveniente referir brevemente la específica regulación del sistema de fuentes establecida en el texto original de la Constitución de 1917:

1. En su texto original, la Constitución preveía tres tipos de reglamentos parlamentarios: a) el Reglamento Interior (artículo 73, fracción XXIII), b) el Reglamento de Debates (artículos 71 y 72), y c) los reglamentos interiores de las secretarías de cada una de las Cámaras (artículo 77, fracción III).
2. La Constitución definía expresamente que la “formación” del Reglamento Interior era facultad del Congreso General. Sin embargo, no hacía lo propio en relación con el Reglamento de Debates, esto es, en el texto original no se indica ni el órgano competente ni el procedimiento que habría de seguirse para su creación.
3. La Constitución no definía el objeto de regulación del Reglamento Interior, pero sí especificaba la materia reservada al Reglamento de Debates, a saber: a) el trámite que habrá de darse a las iniciativas presentadas por diputados y senadores (artículo 71), y b) la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones de los proyectos de ley o decreto (artículo 72, primer párrafo).



4. En principio, la organización y funciones de las Cámaras del Congreso General habrían de regularse a través de estos reglamentos, con excepción del ejercicio de dos facultades específicas del Senado: por un parte, la facultad de declarar la desaparición de poderes de un Estado y de nombrar, consecuentemente, a gobernador provisional y, por otro parte, la facultad de resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado. Estas dos facultades quedaban excluidas del objeto de normación de estos tres reglamentos, en razón de que la propia Constitución establecía -y lo sigue haciendo- una modalidad específica regulación a través de ley formal y material -reserva de ley- en lo tocante a ambas materias.
5. Además de los tres reglamentos y de la ley reglamentaria prevista para el ejercicio de las dos atribuciones del Senado antes mencionadas, desde el texto original de la Constitución se facultaba a cada Cámara a “dictar resoluciones relativas a su régimen interior”, así como para expedir sus respectivos reglamentos de secretarías (artículo 77, fracciones I y II).

Ahora bien, de esta revisión sucinta se pueden extraer las siguientes conclusiones parciales:

1. Tanto el reglamento interior y como el Reglamento de Debates traían causa directa en la Constitución, esto es, se trata de normas que encontraban en el texto constitucional su fundamento inmediato o directo de validez.
2. La referencia constitucional al Reglamento de Debates admite una doble interpretación. En primer lugar, puede entenderse que la Constitución remite en realidad a dos reglamentos de debates, en tanto que en cada Cámara, de manera independiente de la otra, tiene lugar la discusión y votación de una determinada pieza legislativa. Desde esta interpretación, la materia regulada por el Reglamento de Debates no es propiamente los tiempos y modalidades de la intervención sucesiva de ambas Cámaras en el procedimiento legislativo, sino únicamente el conjunto de actos que se despliegan en cada una de ellas.

La otra posibilidad interpretativa consiste en sostener que se trata de un único reglamento que tiene por objeto desarrollar las previsiones constitucionales relativas al procedimiento legislativo-bicameral-genérico y, en consecuencia, la acción sucesiva de ambas Cámaras. Esta interpretación, a mi juicio la más razonable, se robustece si se toma en cuenta, por una

parte, que la Constitución designa en singular a esta norma (establece “el reglamento” no “los reglamentos”) y, por otra parte, que en el catálogo de atribuciones que cada Cámara puede ejercer sin la intervención de la otra no se encuentra la de expedir su respectivo Reglamento de Debates, ni es posible reconducir la materia de esta norma a las resoluciones económicas relativas al régimen interior o al Reglamento Interior de la secretaría.

3. De aceptarse que el Reglamento de Debates es un cuerpo normativo único y común a ambas cámaras, entonces es posible afirmar que en el texto original de la Constitución de 1917 no existe relación de jerarquía entre el Reglamento de Debates y el Reglamento Interior, sino sólo una división horizontal derivada de las distintas materias que constituyen su objeto específico de normación. En efecto, el Reglamento Interior habría de regular todos aquellos aspectos relacionados con la organización y funcionamiento del Congreso que no estuvieran reservados por disposición expresa de la Constitución a otra norma jurídica y, en particular, al Reglamento de Debates o a la ley reglamentaria de las dos facultades del Senado antes aludidas.
4. A pesar de la distinción constitucional entre dos cuerpos normativos distintos, en los hechos el Congreso ha contado con un solo reglamento, aprobado por ambas Cámaras, el cual regula tanto la organización como ciertos procedimientos parlamentarios.
5. Si bien las resoluciones económicas relativas al régimen interior y los reglamentos interiores de las secretarías encuentran causa en la Constitución, son en realidad fuentes subordinadas a los reglamentos, en tanto que en su procedimiento de creación sólo participa una de las Cámaras.

Líneas arriba se afirmaba que la reforma política de 1977 rompió una tendencia histórica. A partir de entonces, de manera paralela a los reglamentos parlamentarios, existe otra norma, denominada con la prestigiosa denominación de “ley”, que regula aspectos específicos de la organización y funciones del Congreso General. Previsiblemente, esta reforma tiene puestos los ojos en la Constitución Francesa de 1958. En efecto, la constitución de la V República rompe igualmente con la tradición europea-continental de hacer de los reglamentos el bloque normativo más característico del derecho parlamentario, al remitir a leyes orgánicas la regulación de materias del dominio interno de las asambleas legislativas<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>Vid. ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

Me parece que la reforma constitucional que introduce la reserva de ley en materia de estructura y funcionamiento del Congreso General y que, consecuentemente, deroga la facultad del Congreso de expedir su Reglamento Interior, se asienta sobre una concepción administrativista del derecho parlamentario. Como es sabido, esta reforma constitucional se justificó en la necesidad de fortalecer al Congreso General. Pues bien, sólo en función de una concepción administrativa puede explicarse que el poder revisor de la Constitución hubiese considerado que para fortalecer al Poder Legislativo es necesario dotarle de un cuerpo normativo con rango formal de ley. En el fondo de esta idea subyace una suerte de nominalismo rigorista, esto es, la convicción no explicitada de que la denominación de la norma es un criterio para definir su posición en el ordenamiento jurídico y las relaciones que guarda con respecto a otras normas. Desde esta perspectiva, los reglamentos parlamentarios se equiparan a los reglamentos administrativos y, en consecuencia, se encuentran subordinados a las leyes. El resultado: un galimatías constitucional, tal y como se verá a continuación.

El texto constitucional vigente prevé, en términos generales, el siguiente sistema de fuentes del derecho parlamentario:

1. En primer lugar, el artículo 70 establece que se regulará por ley: a) la estructura y funcionamiento internos del Congreso, y b) las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido. En ese sentido, estas materias, en principio, sólo pueden ser normadas por una norma con rango de ley, en sentido tanto formal como material.

Al respecto, es preciso advertir que se trata de una ley atípica. En efecto, por regla general, para que una norma tenga rango de ley se exigen tres requisitos: a) aprobación bicameral; b) la sanción del Ejecutivo, y c) que la norma tenga capacidad para incidir en las materias que se encuentran reservadas constitucionalmente a la ley. Pues bien, en el caso de la ley a la que se refiere el artículo 70, se satisfacen dos de los tres requisitos anteriores, toda vez que esa norma está excluida de la facultad de sanción atribuida al Ejecutivo. Sin embargo, esa norma adquiere rango de ley por disposición expresa de la Constitución, con independencia de las modalidades específicas de su procedimiento de creación. En ese sentido, la Ley Orgánica es, por su naturaleza, ley en sentido material; y por mandato constitucional expreso, ha de ser equiparada a la ley en sentido formal.

2. En el artículo 70 no se hace referencia alguna a la cualidad de “orgánica”. El adjetivo es introducido por el artículo 65, último párrafo. En dicho dispositivo se establece que en los períodos de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su “Ley Orgánica”. Surge, en consecuencia, el problema de determinar si ambas disposiciones se refieren a normas distintas o a una misma norma, esto es, si la ley a la que se refiere el artículo 70 es la misma “Ley Orgánica” prevista en el artículo 65. Parece más razonable afirmar que ambos preceptos remiten a la misma norma. En ese sentido, cabe interpretar que dentro del objeto genérico de regulación de esta ley -la estructura y funcionamiento interno del Congreso- se incluye la definición de los asuntos que a cada Cámara corresponde atender durante los períodos de sesiones ordinarias. Y de aceptarse esto último, habría que concluir que la Ley Orgánica está llamada a regular aspectos procedimentales.
3. Se ha sostenido que el artículo 76 de la Constitución prevé una ley reglamentaria del ejercicio de dos facultades específicas atribuidas a la Cámara de Senadores. De nueva cuenta, se actualiza la necesidad de determinar si esta materia es igualmente objeto de normación de la ley a la que se refiere el artículo 70. En mi opinión, el problema es más aparente que real. Lo que la Constitución ordena en el artículo 76 es que el ejercicio de ambas facultades se regule a través de una norma con rango de ley. Es, por tanto, constitucionalmente lícito que tal materia se regule por la ley relativa a la estructura y funcionamiento internos del Congreso, o bien, por cualquier otra. Sin embargo, si se opta por una ley distinta a la del artículo 70, no es del todo claro que dicha norma se encuentre igualmente excluida de la facultad de sanción del Ejecutivo. Por el contrario, del texto constitucional se desprende que la Ley del Congreso General es una excepción a la regla general de formación de las leyes y, en cuanto tal, ha de interpretarse en sentido estricto.
4. Los artículos 71 y 72 de la Constitución remiten expresamente a un Reglamento de Debates. Tal y como aparece en el texto original, el objeto del Reglamento de Debates es regular los trámites a los que habrán de sujetarse las iniciativas que presenten los diputados o senadores (artículo 71), así como la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones de los proyectos de ley o decreto (artículo 72). Esto último implica que la Constitución está reservando a esta específica norma el desarrollo del contenido de ambos artículos. En otros términos, el

Reglamento de Debates es, en mi opinión, la norma a la que corresponde regular el procedimiento legislativo-bicameral-genérico. Obviamente, el hecho de que la Constitución prevea reglas puntuales sobre dicho procedimiento, acota sustancialmente el ámbito del Reglamento de Debates. Sin embargo, la vocación reglamentarista de nuestra Constitución no excluye la posibilidad de desarrollos normativos posteriores, máxime si se toma en cuenta que la Constitución no regula, ni tiene porqué hacerlo, todos y cada uno de los supuestos de hecho posible. Las previsiones constitucionales en materia de procedimiento hacen indisponible para los poderes públicos su contenido y, consecuentemente, es posible combatir su inobservancia a través de los controles de constitucionalidad de normas y actos. Es importante simplemente dejar constancia que tal posibilidad supone una fuerte limitación a la autonomía del Parlamento.

5. El artículo 77, por su parte, establece la facultad de las Cámaras de expedir resoluciones económicas relativas a su régimen interior y sendos reglamentos interiores de sus respectivas secretarías. Las resoluciones económicas han sido el mecanismo que las Cámaras han utilizado para innovar el ordenamiento parlamentario, sobre todo a partir de la LVII Legislatura. De hecho, dicha facultad aparece como el fundamento constitucional explícito de estos acuerdos parlamentarios. Es cierto que la condición eminentemente política del Parlamento justifica cierta flexibilidad en su funcionamiento interno. Así debe ser y así sucede en todos los parlamentos democráticos del mundo. Precisamente por ello la doctrina y la jurisprudencia constitucional comparada reconocen a las prácticas parlamentarias como fuente vinculante del derecho parlamentario<sup>4</sup>. Sin embargo, es igualmente cierto que hacer de estas normas particulares la base de normación del Parlamento genera una alta dosis de inseguridad jurídica, no sólo para los actores políticos sino también para la sociedad. Y es que, ha de insistirse, flexibilidad normativa en modo alguno equivale a casuística discrecionalidad.

El poder revisor de la Constitución introdujo en el año de 1977 la reserva de ley y derogó la facultad del Congreso de expedir el Reglamento Interior. Sin embargo, el poder revisor no modificó ni las remisiones constitucionales al Reglamento de Debates, ni las facultades de cada Cámara de aprobar normas específicas de alcance meramente interno. Tampoco introduce un criterio de ordenación del sistema de fuentes. Si el problema de determinar las relaciones entre estas fuentes

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, SANTAOLALLA, Fernando. Derecho parlamentario español. Madrid: Espasa-Universidad, 1990, pp. 51 y ss.

se enfrenta desde el nominalismo rigorista al que se ha hecho referencia, entonces la respuesta es sencilla: la ley se encuentra subordinada a la Constitución, pero supraordenada a los reglamentos parlamentarios y al resto de las normas interiores que expida cada Cámara. El argumento es tan simple como extrapolar el sistema de fuentes característico del derecho administrativo: la ley desarrolla la Constitución, y los reglamentos desarrollan, a su vez, a la ley.

Esta específica interpretación es hoy moneda corriente. En efecto, desde la primera Ley Orgánica de 1979, pasando por la reforma de 1994, la nueva ley de 1999 y la reforma al artículo 3º del año de 2004, se ha entendido que esta ley es jerárquicamente superior a los reglamentos parlamentarios<sup>5</sup>. Resulta paradójico que si bien la base constitucional del Reglamento Interior desapareció en la reforma de 1977 y que dicha reforma mantuvo la previsión al Reglamento de Debates, las leyes orgánicas han integrado al ámbito de normación del Reglamento Interior la materia que constitucionalmente se encuentra reservada al propio Reglamento de Debates. En efecto, las leyes orgánicas, a través de su respectivo régimen transitorio, han mantenido artificialmente la vigencia de una norma que no tiene fundamento constitucional y que regula una materia que corresponde a una norma especial –el Reglamento de Debates– prevista, esta sí, en la propia Constitución.

Más aún, desde la reforma de 1994 desaparece de la ley cualquier referencia al Reglamento de Debates. Lo más extraño es que, hasta ahora, la Ley Orgánica ha regulado aspectos puramente organizativos, esto es, se ha ocupado de la estructura orgánica del Congreso General. De ahí que en lo tocante a los procedimientos parlamentarios, la Ley Orgánica no ha tenido ocasión de hacer valer su superioridad jerárquica. Lejos de ello, se ha mantenido la separación entre, por una parte, las normas que regulan la organización y, por otra parte, las normas que regulan los procedimientos.

Sucede que si se abandona el nominalismo rigorista, la problemática constitucional asume otro cariz. Como cuestión de principio, obliga a establecer un criterio distinto a la simple y llana denominación para determinar las relaciones entre la Ley Orgánica y los Reglamentos Parlamentarios. Para tal

<sup>5</sup> Es preciso advertir que las leyes orgánicas del Congreso General expedidas en 1979 y 1999 han incluido en su régimen transitorio la previsión de que el Reglamento de 1934 conservará su vigencia hasta en tanto se expidan nuevas normas reglamentarias, y en todo lo que no se oponga al contenido de dichas leyes. Al respecto, se suele afirmar que tales disposiciones transitorias, al operar como fundamento jurídico de validez del Reglamento, establecen una relación de jerarquía entre la ley y el reglamento, de modo que éste se subordina a aquella por mandato de ley. Analizar los alcances y límites de estas disposiciones transitorias escapa al objeto del presente trabajo. Adelanto, sin embargo, mi posición: tales disposiciones transitorias son inconstitucionales. En efecto, a mi juicio, dichas normas no pueden tener el alcance de establecer una relación de supra-subordinación entre ley y reglamento, pues la Constitución sitúa a ambos cuerpos normativos en un mismo plano jerárquico. Las relaciones entre la ley y el reglamento deben resolverse necesariamente sobre la base de del principio de especialidad, esto es, atendiendo al específico objeto de regulación que la Constitución les reserva a cada una de éstas.

efecto, es posible recurrir a tres criterios: a) a la existencia de una previsión constitucional expresa que defina su respectiva jerarquía; b) a la forma de creación, la cual comprende tanto órganos como procedimientos, y c) a la materia que corresponde regular a cada norma.

En relación con el primer criterio, ya se ha dicho que la Constitución no establece criterios para la ordenación jerárquica de las distintas normas que regulan la organización y funcionamiento del Congreso, a menos, se insiste, que se asuma que la denominación de la norma determina su posición en el ordenamiento jurídico.

En segundo término, la forma de creación es útil para distinguir entre, por una parte, la Ley Orgánica y el Reglamento de Debates y, por otra parte, las normas del artículo 77 constitucional.

Éstas se aprueban únicamente por cada Cámara y, por tanto, tienen un rango inferior a aquellas que, en principio, se crean con la concurrencia de ambas. Sin embargo, este criterio resulta poco útil para establecer las relaciones jerárquicas entre la Ley Orgánica y el Reglamento de Debates, es decir, para definir sus específicas relaciones tanto en el aspecto formal como en el material. En tal virtud, debe recurrirse, por exclusión, al tercer de los criterios antes enumerados.

La materia de regulación es determinante para concluir que entre la Ley Orgánica y el Reglamento de Debates no hay relación de jerarquía, sino división horizontal. El Reglamento de Debates, además de encontrar causa en la Constitución, tiene por objeto desarrollar las previsiones constitucionales relativas al procedimiento legislativo bicameral. De modo que entre Ley Orgánica y Reglamento de Debates hay una relación de exclusión material. Dado que el objeto de la Ley Orgánica es más amplio que el del Reglamento de Debates, cabe concluir que la primera habrá de regular todo aquello que no se encuentre reservado a éste.

He afirmado que definir la ordenación del sistema de fuentes del derecho parlamentario supone resolver un galimatías constitucional. El problema radica en que para resolver este galimatías no es posible aducir que el poder revisor de 1977 no calculó o no previó todas las consecuencias normativas derivadas de su actuación positiva, aunque todo indique que, en efecto, así sucedió. Por el contrario, la actividad interpretativa ha de partir de la presunción de que el legislador o, en su caso, el poder revisor de la Constitución, ha actuado de manera racional. En ese sentido, mientras no se reforme la Constitución, no cabe sostener que cada Cámara está facultada para normar su intervención en el procedimiento legislativo-bicameral-genérico. Son inconstitucionales los reglamentos de cada Cámara que tengan por objeto

aspectos procedimentales, como también lo es la previsión legal que faculta a cada Cámara a actuar en esa dirección (artículo 3 Ley Orgánica vigente). Las posibilidades jurídicas de hacer valer esa inconstitucionalidad escapan del propósito de esta intervención. Lo cierto es que valdría la pena concentrar las energías políticas en una reforma de mayor calado, que atienda éste y otros problemas derivados del diseño institucional de los parlamentos mexicanos.



## **DRA. CECILIA MORA DONATTO\***

Muchas gracias. Buenos días a todos ustedes. Quiero sumarme al agradecimiento por esta invitación al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y a su Comité, y quisiera destacar la presencia de la diputada Mayela Quiroga Tamez, y del diputado Héctor Gutiérrez de la Garza, miembros de este Comité. Creo que es un signo de voluntad el que ellos estén hoy con nosotros esta mañana.

Yo he sido invitada durante ya algunos años a esta Cámara y en muy raras ocasiones he sentido y he tenido la presencia de los señores legisladores, por eso hoy quiero destacar la presencia de los diputados. Muchas gracias por estar aquí con nosotros, por presidir esta mesa.

Gracias también a todos ustedes, porque a pesar de esta mañana fría están haciendo un espacio en sus actividades, seguramente mucho más importantes que venir a debatir esto, pero también creo que hay que darle ciertos momentos en el día a esto de discutir y debatir ideas.

Efectivamente me va a ser a mí muy difícil no coincidir con mis dos extraordinarios colegas que me han presidido en el uso de la palabra,

\* En su formación académica, la Doctora Cecilia Mora Donatto es Doctora en Derecho con Apto Cum Laude por unanimidad, por la Universidad Autónoma de Madrid; Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España; Licenciada en Derecho con Mención Honorífica, por la Facultad de Derecho de la UNAM; Investigadora Titular de Tiempo Completo, Definitiva, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En el ámbito de la docencia, es Profesora de las materias Derecho constitucional y parlamentario de licenciatura y maestría en las Facultades de Derecho de las Universidades: Nacional Autónoma de México, Iberoamericana (campus León y Golfo Centro), Anáhuac del Sur, Externado de Colombia y Estatal de Nueva York.

En materia de publicaciones, ha escrito más de una veintena de artículos publicados en revistas nacionales y extranjeras sobre derecho constitucional y parlamentario.

Es autora de los siguientes libros:

\* En su formación académica, la Doctora Cecilia Mora Donatto es Doctora en Derecho con Apto Cum Laude por unanimidad, por la Universidad Autónoma de Madrid; Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, España; Licenciada en Derecho con Mención Honorífica, por la Facultad de Derecho de la UNAM; Investigadora Titular de Tiempo Completo, Definitiva, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En el ámbito de la docencia, es Profesora de las materias Derecho constitucional y parlamentario de licenciatura y maestría en las Facultades de Derecho de las Universidades: Nacional Autónoma de México, Iberoamericana (campus León y Golfo Centro), Anáhuac del Sur, Externado de Colombia y Estatal de Nueva York.

En materia de publicaciones, ha escrito más de una veintena de artículos publicados en revistas nacionales y extranjeras sobre derecho constitucional y parlamentario.

Es autora de los siguientes libros:

\* Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político (1998), UNAM-Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

\* Principales procedimientos parlamentarios (2000), Cámara de Diputados LVIII Legislatura.

\* Temas Selectos de Derecho parlamentario (2001), Miguel Ángel Porrúa – Universidad Anáhuac de Sur.

\* El valor de la Constitución normativa (2002), UNAM.

\* Teoría de la Legislación, publicado por la Universidad Externado de Colombia, 2003.

Actualmente se encuentra en prensa su libro: “Cambio Político y legitimidad funcional. El Congreso

porque creo que pocos temas han llevado a la unanimidad dentro de la academia. Creo que estamos ciertos, estamos haciendo una especie de frente común desde nuestras instituciones por el reforzamiento, el fortalecimiento del Congreso en su conjunto y desde luego desde las Cámaras. Por eso creo que hay que celebrar este tipo de reuniones, este tipo de foros en donde se pueden discutir con amplísima libertad estos temas.

Yo preparé algunas notas para discutir las con ustedes y quisiera empezar igual por hacer un breve recorrido, ya han hecho dos y además muy detallados. Yo centre mis antecedentes históricos en el año de 1977.

Justamente dentro de este contexto de reforma política, se derogó la fracción XXIII del artículo 73 constitucional y a partir justamente de ese momento, el Reglamento para el Gobierno Interior de nuestro Congreso se quedó sin base constitucional, es decir, seguimos nosotros aplicando parcialmente un Reglamento Interior que carece de base constitucional.

A partir de ese momento justamente, se le da ya el concepto de ley, el concepto que señala el artículo 70 de la Constitución, que como ya sostenía Roberto Gil, habla solamente de ley no de Ley Orgánica, como venimos nosotros manejando los ordenamientos que regulan a nuestras Cámaras.

Después de esta reforma tendremos nosotros justamente la Ley Orgánica de 1979, que por cierto simplemente como un dato curioso, fue aprobada en un periodo extraordinario. Para que vean que los periodos extraordinarios en ocasiones también tienen temas interesantes a discutir. A pesar de la aprobación de esa Ley de 1979, de la Ley Orgánica, seguía y desde luego sigue hoy vigente el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

Después de estos años se van a suceder diversas reformas a diversos ordenamientos jurídicos que van a impactar también en la regulación propiamente del Congreso: las reformas constitucionales de 87, de 92, de 96, que van a llevar a que en diciembre de 1992 se reforma nuevamente la Ley Orgánica y en 94 nuevamente las reformas constitucionales y legales impactan en el ámbito o en la órbita del Poder Legislativo, cuando se reforman, ustedes recordarán, el artículo 41, 54, 56, 60, 65, en fin.

Para recordar nada más algunas reformas de esos años, se amplía el Senado a 128 senadores; se crea el IFE y el Tribunal Federal y se pone fin a este procedimiento de autocalificación de las elecciones legislativas; se revisan también los periodos de sesiones para regresar justamente al primero de septiembre e iniciar en esta fecha el primer periodo de sesiones, etc., etc.

Esta Ley de 79 sufre por su parte dos grandes reformas: Una en 81, en diciembre de 81 y otra en julio de 1994. Así se llega justamente a una gran

discusión en la LVII Legislatura, que da como resultado ya una nueva Ley Orgánica, ésta justamente de septiembre de 1999.

A partir de ahí, a partir de esta LVII Legislatura y del comienzo en la aplicación de la ley, empieza la LVIII Legislatura a plantear diversos procesos de discusión y de análisis. Yo incluso recuerdo, al inicio de la LVII Legislatura la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias inició una serie de foros a los que recuerdo me invitó y reflexionaba junto con el Presidente de esa Comisión, si era el momento indicado. Decía: “Bueno, acaban de aprobar la Ley Orgánica, ¿será el momento para ponernos a discutir justamente sobre las reformas a la Ley Orgánica?”.

A partir justamente de la LVIII Legislatura empezaron los foros, recuerdo ese muy cercano, recuerdo otro foro también ya en esta LIX Legislatura, de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, a la que nos han convocado e distintas ocasiones y desde luego también la Cámara viene haciendo esfuerzos notables y además hay que decirlo, muy plausibles en el sentido de análisis y estudio. Han creado equipos de trabajo que se han dedicado justamente al estudio de las normas que regulan a las Cámaras.

Celebró desde luego el grupo de estudios, en donde además esta el Centro ya de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, que se encuentran justamente discutiendo estos temas. Así justamente llegamos a esta reforma, a la reforma del 2004, a la que también ya se hacía referencia, del artículo 3º de la Ley Orgánica y del transitorio que nos dice que mientras no se expidan los reglamentos de las Cámaras, seguirán vigentes, todo seguirá como si no hubiera pasado absolutamente nada.

Este recorrido histórico, de historia reciente, me lleva a mí a algunas conclusiones que son las siguientes:

Nosotros tenemos una Ley Orgánica que deriva de este gran proceso que se dio en la LVII Legislatura, del 99 y que ha venido también reformándose no sólo el artículo 3º, sino también algunos otros que han ido incluyendo centros de estudios, etcétera. Y tenemos un Reglamento Interior, un Reglamento para el Gobierno Interior que data de 1934 y que se sigue aplicando. Y por supuesto tenemos una norma superior, los artículos relativos al Poder Legislativo, artículos constitucionales relativos al Poder Legislativo, la Mesa Directiva, la Conferencia, la Junta, etcétera, etcétera, tanto en una Cámara como en otra y deja de lado los procedimientos. El principal procedimiento o el procedimiento legislativo, sigue estando regulado por los artículos 71 y 72 de la Constitución.

Y si nosotros volvemos a hojear con cierta mirada curiosa esa reliquia de museo que decía Roberto Gil que es el reglamento, nos vamos a dar cuenta

de que efectivamente fueron sustituidas todas aquellas normas que tenían que ver con la organización internas de las Cámaras, pero no así aquellas que tienen que ver justamente con lo que hoy nos convoca aquí. Con lo que tiene que ver justamente con las discusiones, por ejemplo, o las votaciones que en gran medida también son normas que siguen hoy en día aplicándose en estos procesos de discusión y de aprobación de nuestras iniciativas. Por tanto, justamente estas partes o esa parte que seguimos aplicando del reglamento, en mucho tiene que ver con el procedimiento legislativo.

De frente a esta visión de normas reales, cuál es, digamos de alguna manera, mi propuesta. Efectivamente tenemos nosotros una ley que tiene fundamento en el artículo 70 de la Constitución, dejemos justamente que esa ley, digamos, crezca en el sentido de que regule, no sólo la estructura, sino también el funcionamiento, porque esa es la parte y por funcionamiento entiendo procedimientos, procedimientos legislativos, esto es, no solamente la forma de hacer leyes, sino procedimiento legislativo, desde procedimiento parlamentario, desde mi punto de vista también son: declaración de procedimiento, juicio político, es decir, funciones que desarrollan nuestras Cámaras, esa parte del funcionamiento en la Ley Orgánica no la encontramos, estamos cojos.

Ya por no hablar de otros procedimientos mucho más específicos, por ejemplo, de la Cámara de Senadores, la forma de aprobar un Tratado Internacional, por ejemplo, ¿cómo se aprueban los Tratados Internacionales en el Senado?, exactamente igual que cualquier otra Ley, pasan a comisión, se dictamina, en fin. Es decir, hay procedimientos generales, por decirlo de alguna manera y procedimientos también específicos que en esa parte del funcionamiento de la Ley Orgánica, también tienen que estar reglados o reglamentados.

Con ello vamos por otro lado, a cerrar la puerta a esta costumbre que de manera reiterada, tienen nuestras asambleas de los acuerdos. Los acuerdos parlamentarios matan prácticamente cualquier ordenamiento jurídico; acuerdo parlamentario mata Constitución, acuerdo parlamentario mata Ley Orgánica, acuerdo parlamentario mata absolutamente todo lo que se deje morir.

Y por otra parte, si podemos nuevamente, voy en la línea de quienes me antecedieron en el uso de la palabra, podemos tener desde luego, un Reglamento de Debates con fundamento en el artículo 72, que además así lo llama y así lo señala. Si quisiera yo decir que este Reglamento de Debates, tendría que ser si un reglamento de ambas Cámaras, es decir, no un reglamento, había una propuesta que leía hace algunos días, en que un Reglamento solamente para la Cámara de Diputados y que la Cámara de Senadores tuviera su propio Reglamento de Debates.

Yo creo que en este sentido el Reglamento tiene que ser único, si no les decía un poco en broma, un poco en serio y vamos a crear una especie de “cha, cha, cha” legislativo, cada quién iba a discutir en el sentido y con el ritmo que más le gustará.

Finalmente creo que lo interesante de estos foros es provocar un coloquio y creo que hay material para ello, voy a terminar mi reflexión, simplemente diciendo que, efectivamente me uno a esta propuesta de revisar el Marco Jurídico, apoyo las propuestas que en este sentido se han dado, felicito los trabajos de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, del Centro, también por supuesto y esperamos que efectivamente ahora sí, ahora sí, el Poder Legislativo esté en el centro de la discusión y ahora sí, empecemos que la casa.

Muchas gracias, buenas tardes.



## DR. ONOSANDRO TREJO CERDA\*

Buenas tardes a todos. Quiero expresar también mi agradecimiento personal por esta invitación para participar en este foro de análisis, sobre un tema que me parece fundamental.

Señores diputados, Mayela Quiroga y Héctor de la Garza, señor Director del Centro de Investigaciones, Doctor Alfredo Salgado, muchas gracias y dándole la importancia que merece el tema del Reglamento de Debates de las Cámaras del Congreso de la Unión, que así es como se ha denominado este foro.

Quisiera en primer lugar plantear algunas preguntas.

El Reglamento de Debates de las Cámaras, que es esta denominación, es una expresión que pudiera referirse de manera estricta a una etapa procesal legislativa, esto es, la etapa de discusión de los proyectos de leyes o decretos. Debo decir que tanto leyes como decretos han de pasar por esta etapa para cumplir con uno de los requisitos que se establecen en el procedimiento legislativo.

Es en esta etapa de la discusión donde se da el debate, la argumentación y contra argumentación entre los legisladores, donde la aplicación de un método dialéctico, un juego de habilidades retóricas para defender posiciones propias y atacar posiciones ajenas y contrarias.

Pero también valdría la pena preguntarse, si el concepto de Reglamento de Debates, se refiere o debe interpretarse como referido a todo el proceso de formación de la Ley. O bien, Reglamento de Debates debe entenderse simple y llanamente como proceso legislativo.

Bien, éstas son las preguntas, espero que de los comentarios y de las reflexiones aquí hechas, haya por lo menos la posibilidad de establecer algunas respuestas someras a lo aquí planteado.

\*Ha realizado los estudios de Licenciado en Derecho en la facultad de Derecho de la UNAM, asimismo en la propia Institución ha obtenido la especialización en Derecho Constitucional y Administrativo, la maestría y el doctorado en Derecho de la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha efectuado también un Diplomado en Auditoría y Control Gubernamental, del Instituto Nacional de Administración Pública.

En cuanto a actividades docentes, es profesor de Teoría del Estado y Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UNAM, profesor de Ciencias Sociales en la Universidad Pedagógica Nacional, profesor del diplomado Rendición de Cuentas, Control y Evaluación de la Gestión Gubernamental en el Instituto Nacional de Administración Pública, profesor de la asignatura “El Poder Ejecutivo”, en la División de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

De sus actividades profesionales, ha fungido como Director de Responsabilidades de la Contraloría Interna de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Representante a la I Asamblea del Distrito Federal, (Secretario de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia, Presidente del Comité de Administración; y, miembro de la Comisión de Gobierno). Asimismo, Director General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados LV Legislatura. Director General de Situación Patrimonial de la Auditoría Superior de la Federación. Actualmente desempeña actividades de Asesoría y Consultoría Jurídica.

Es cierto que la Constitución, ya se ha dicho, se refieren a Reglamento de Debates, los artículo 71, 72, pero hay que decirlo y de manera muy clara, que en la normativa de la Cámara, en el Sistema Jurídico Mexicano, no existe el Reglamento de Debates, sí existe un Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que por cierto, ya se ha dicho aquí, tiene una data de 1934 y es un documento bastante anticuado.

Ahora bien, el término “proceso” y en especial el proceso legislativo, significa ni más ni menos, el cómo, la forma, la manera, en que se desarrolla la actividad de las Cámaras. Cómo se hace, aquello para lo que tienen atribuciones constitucionales las Cámaras.

Debo decir que cualquier análisis del tema Reglamento de Debates o también de proceso legislativo, debe partir, según apreciamos de una cuestión, que ciertamente es previa y que tiene que ver con las atribuciones que la Ley Fundamental, que la Constitución otorga a las Cámaras y al Congreso, pero aquí salta a la vista, el hecho de que no existe un cuerpo, un órgano legislativo al que se denomine “Congreso” y Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, frente a las Cámaras de Diputados y Senadores.

Constitucionalmente el Congreso se forma por la vinculación funcional de las dos Cámaras, legislando de manera sucesiva y por separado, en donde una Cámara actúa como de origen y la otra como revisora, es a este concepto al que hay que poner atención. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es la vinculación funcional entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, legislando de manera sucesiva y por separado. Y es aquí, donde entra la referencia al artículo 50 de la Constitución, dice este precepto que el Poder Legislativo, se deposita en un Congreso General, dividido precisamente en dos Cámaras. La potestad, la función estatal de crear las leyes, radica precisamente en el ejercicio que hacen las Cámaras, vinculadas, legislando de manera separada y de forma sucesiva.

Adicionalmente, debemos tomar en cuenta que en nuestro régimen constitucional, el Congreso tiene facultades legislativas y algunas otras que pudiésemos considerar no legislativas y que la doctrina mexicana ha denominado: “como facultades político-administrativas y político-jurisdiccionales.”

En esa virtud, vale la pena referir que el contenido del artículo 70 constitucional que establece: “que toda resolución del Congreso, tendrá el carácter de ley o decreto”. Respecto al concepto de “ley”, parece no haber gran discusión, es un tema que se ha considerado único, que designa un solo objeto normativo, lo que no ocurre con la expresión “decreto”, ya que puede referirse a actos legislativos como en el caso de actos que realizan las dos Cámaras y que tiene que ver con reformas o adiciones a las leyes, pero



también “decreto”, tiene que ver con actos políticos en general, a los que la doctrina ha considerado como actos no legislativos.

Por lo tanto, el ejercicio por el Congreso de las facultades estrictamente legislativas, corresponderá al uso y aplicación de los conceptos “ley” y “decreto legislativo” y a las facultades político-administrativo y político-jurisdiccionales, únicamente el concepto de “decreto no legislativo”.

Así, para llegar a la expedición de leyes y decretos, sean éstos legislativos o no legislativos, resulta indispensable distinguir los diferentes procesos en que intervienen las dos cámaras, también deben considerarse los casos de facultades exclusivas de cada Cámara, lo que hace que actúen de manera independiente, sin la intervención de la otra Cámara y en esta situación deben incluirse también las facultades denominadas “comunes” y todavía más, cuando funciona la Comisión Permanente, integrada por diputados y senadores, debe también hacerse referencia a otro tipo de proceso.

Podemos afirmar entonces que en nuestro régimen constitucional, los procesos que atañen a las Cámaras, son los siguientes, en número de seis:

El que tiene que ver con el proceso legislativo, al que se refieren, ya se ha dicho aquí, los artículos 71 y 72 de la Constitución y que regulan las etapas que tienen que ver con la expedición de leyes y decretos legislativos.

El artículo 73, por otro lado, en un buen número de sus fracciones, señala la competencia legislativa del Congreso. Es decir, insistiría, de las dos Cámaras legislando de manera sucesiva y por separado.

Un segundo tipo de proceso que habría de considerar, es lo que denominaríamos “el proceso no legislativo bicamaral”.

El artículo 73 de la propia Constitución, en algunas de sus fracciones establece que el Congreso tendrá, por ejemplo, atribuciones para admitir nuevos estados a la Federación, crear otro dentro de los límites de los ya existentes, arreglar de manera definitiva los límites entre estados, cambiar la residencia de los poderes. Esto se traduce en decretos no legislativos, sobre todo ya han escuchado ustedes la referencia a los criterios de la formalidad y de la materialidad de los actos del Congreso.

Y aquí mismo, en las atribuciones que tiene o que tienen las dos Cámaras, también entraría esto que denomina la doctrina “las facultades político-jurisdiccionales”, de manera muy importante el juicio político en el que la Cámara de Diputados actúa como órgano de acusación y el Senado de la República como jurado de sentencia. Al juicio político se refieren los artículos 109, 110 y 114 de la propia ley fundamental.

Un tercer tipo de proceso que debe considerarse para tomar alguna decisión en torno a esto que se denomina el Reglamento de Debates o una

ley de proceso legislativo, es el proceso que tiene que ver con la asamblea única o sesión conjunta de diputados y senadores.

Los artículos 69 y 84 de la propia Constitución señalan, por ejemplo, la apertura de los periodos ordinarios en que se reúnen formando una misma Asamblea, diputados y senadores.

El acto de control de las dos Cámaras sobre el Poder Ejecutivo que es recibir el informe de la situación que guarda la Administración Pública Federal, que también constituye otro caso de proceso no legislativo bicamaral cuando se forma Asamblea única por diputados y senadores.

Y otros casos serían cuando diputados y senadores se reúnen y falta de manera absoluta el Presidente de la República para designar Presidente interino o bien, Presidente sustituto.

Un cuarto tipo de proceso que me parece debe ser también de manera importante, destacado, considerado, es cuando funciona la Comisión Permanente. La Comisión Permanente es otro órgano, digamos, constituido a escala de las Cámaras de Diputados y de Senadores se integra para los recesos, una vez concluidos los periodos ordinarios de sesiones, y son los artículos 78 y 84 los que establecen atribuciones para la Comisión Permanente y que también debe de ser considerada cuando se habla de proceso legislativo, de funcionamiento o de la materia del Reglamento de Debates.

Un quinto proceso, por supuesto, no legislativo, es el caso del ejercicio de facultades exclusivas de cada Cámara. De manera precisa, artículo 74 para la Cámara de Diputados, artículo 76 para el Senado de la República, que tiene que ver, destaco de manera específica, el tema del Presupuesto de Egresos y en el caso del Senado, lo que se refiere a aprobación de tratados internacionales.

Y un sexto proceso también considerado no legislativo, que ya ha sido aquí mencionado, y es el de las facultades comunes. Artículo 77 de la Constitución, y que menciona que cada Cámara podrá, sin intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior o llevar a cabo los nombramientos del personal adscrito a las diferentes unidades de la administración camarl.

Planteadas así las cosas, hagamos entonces otra pregunta: En todos estos procesos ¿es posible hablar de regulación? O en otras palabras ¿de la expedición de una ley de proceso o de procesos para cada Cámara?

La respuesta según mi leal saber y entender, es que no. En primer lugar me referiré al proceso legislativo, y doy por sabida la diferencia entre procedimiento y proceso legislativo. Pero dicho brevemente, el proceso legislativo es el trámite que se da a un proyecto de ley al interior de las cámaras y que va desde la iniciativa al acto de expedición de la ley. Por lo tanto

debe mantener el proceso legislativo un principio de unidad, de congruencia en todas y cada una de sus etapas, ya que se considera el resultado de este proceso, es decir, la ley, un acto atribuible al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto no parece lo más recomendable que exista un instrumento jurídico para discutir, para aprobar leyes en cada una de las cámaras, sino que sea un solo instrumento jurídico para ambas cámaras, dada esa vinculación funcional que hemos mencionado para que pueda surgir la ley.

Este argumento vale también en el caso del proceso bicameral para la expedición de decretos de contenido político administrativo y político jurisdiccional, con la necesaria salvedad en el caso del juicio político, que tiene una regulación en una ley específica: La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El mismo razonamiento debe hacerse en el caso del proceso que sigue la asamblea única, caso de sesión conjunta de diputados y senadores en la apertura de los periodos ordinarios de sesiones o al recibir el informe del estado que guarda la Administración Pública Federal que le presenta el Titular del Ejecutivo o bien, como hemos dicho cuando tiene que designarse un presidente interino o un sustituto en caso de falta absoluta del titular del Poder Ejecutivo.

Resultaría un tanto incongruente que la Asamblea, esta Asamblea única de diputados y senadores que se integra por ambas cámaras, sería contradictorio que no existiera una ley de proceso aplicable a esa sesión conjunta y que tuvieran, en un caso extremo, que aplicarse las normas de una ley, de una de las Cámaras.

Las mismas condiciones se presentan en el caso relativo al proceso en la Comisión Permanente, que como saben, compuesta de 19 diputados y 18 senadores, hace pues, una integración a escala de las dos cámaras.

Entonces ¿en qué casos podría resultar adecuado hablar de una ley de proceso para cada cámara? Porque sí hay posibilidades de que exista una ley de proceso para la Cámara de Diputados y para la Cámara de Senadores. O bien, dado el tema que se ha planteado en este foro, un Reglamento de Debates para la Cámara de Diputados y un Reglamento de Debates para el Senado de la República.

Si bien es cierto que habría que decir aquí también que el concepto “debates” resulta demasiado raquítico, demasiado reducido, sin embargo valdría pues la pena explorar en qué casos sería factible que hubiera este tipo de normatividad.

Y me parece, regreso a la fórmula, según mi leal saber y entender, que únicamente cabría la posibilidad en el caso de las facultades exclusivas

de cada cámara. Es decir, de aquellas facultades que la Constitución reserva a la Cámara de Diputados y al Senado de la República.

Y un asunto adicional, en el que pudiera haber también o pudiera ser materia de este reglamento de cada Cámara, o de esta ley de proceso de cada cámara, serían las denominadas facultades comunes que como hemos dicho, están consideradas en el artículo 77 constitucional.

Concluyo esta breve reflexión con un asunto que no he tocado, que algunos de los participantes en esta mesa, han mencionado y que también me parece un asunto fundamental para el buen desarrollo del trabajo en las cámaras, y es el que tiene que ver con la cuestión orgánica u organizativa de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores y que debe quedar también muy claro que no debería confundirse con las cuestiones procedimentales.

Es cuanto, muchas gracias.

## **DR. EDUARDO JOSÉ TORRES MALDONADO\***

Muchas gracias. Buenas tardes a todos y ante todo una disculpa por los tiempos, pero en estos procesos políticos universitarios se llega a sujetar la pasión a normas y procedimientos también, que reclaman mucho tiempo de nuestras vidas profesionales.

Una disculpa también a ustedes. Voy a hacer muy breve mi comentario, de hecho haré una síntesis de los que iba a presentar, muy breve.

A mí me parece que este evento es fundamental y primero quiero felicitar a los organizadores y a los participantes porque como mencionaba un anterior conferencista, la reforma estructural al Poder Legislativo es una reforma muy importante para definir el rumbo político del México moderno.

A mí me parece que trabajar sobre reformas al Poder Legislativo es sobre todo fortalecer al Sistema Parlamentario Mexicano que trata de sacudirse el polvo del viejo presidencialismo.

Recordemos que en los tiempos todavía, en los buenos tiempos del milagro mexicano, se solía presentar al presidente una lista elaborada por el Secretario de Gobernación normalmente, en la cual él iba a palomear quiénes iban a ser designados diputados, no electos.

En realidad, México difícilmente puede considerarse como una nación democrática. Si nosotros analizamos los diferentes procesos de elecciones presidenciales nos vamos a dar cuenta que los procesos realmente democráticos se pueden contar con una sola mano. Y eso pasaba en cuanto a la elección del Poder Ejecutivo.

Ahora en cuanto a la elección e integración del Poder Legislativo normalmente se elaboraba este sistema de lista y palomeos, que un sistema político presidencialista, con un régimen de partido hegemónico, permitía que el presidente, Gran Tlatoani, pudiera palomear a aquellos afortunados que iban a ser designados diputados o senadores.

Hoy en día ya hemos entrado a una transición democrática o un intento de transición democrática en el cual el Poder Legislativo ha tomado ya un gran peso en la vida política del país.

Quizás diría yo, es el poder más activo, más intenso, más dinámico y el poder que representa las mejores y mayores esperanzas para la democracia en México.

\* Abogado y sociólogo, negociador y analista político en medios de comunicación. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores o (SNI) y del PROMEP. Es especialista en Derecho Constitucional, y Teoría y Práctica Parlamentaria, así como Negociación Internacional. Es autor de 6 libros y 46 artículos de investigación científica en el campo del Derecho y las Ciencias Sociales, así como Secretario de Educación y Cultura de la Unión de Juristas de México. Es candidato a la Rectoría General de la Universidad Autónoma Metropolitana UAM, para el periodo 2005-2009.

El Poder Legislativo tiene en sus manos la posibilidad de transformar el viejo sistema presidencialista con estructuras hegemónicas y corporativas en una verdadera democracia en la cual los ciudadanos y la sociedad civil puedan participar con una mejor resonancia de sus necesidades y de las tendencias políticas del cambio social del siglo XXI. Estoy haciendo una síntesis de los que iba a plantear.

Paso a algunos aspectos ya técnicos y estructurales. A mí me parece que cualesquier reforma jurídica que se intentara plantear en relación con la estructura del Poder Legislativo, tendría que pasar primero por una concepción de reforma integral. Esto es, no podemos limitarnos a un Reglamento de Debates de una Cámara; no podemos limitarnos simplemente a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión; no podemos limitarnos a un artículo de la Constitución.

Tenemos que seguir criterios de congruencia, de sistemacidad, de armonía de las normas, para que todo el esquema jurídico mexicano, tomando en cuenta lo que establece el artículo 133 constitucional, en relación a lo que constituye la Ley Suprema de la Unión, pudiera ser armonizado en relación con las diferentes reformas parciales que se intentaran.

Uno de los grandes problemas en el constitucionalismo mexicano, es que la Constitución hoy en día parece una gran sábana de parches multicolores. Y esta gran sábana de parches multicolores muchas veces puede entrar o en contradicciones dando las apariencias de lagunas normativas.

Aquí hay diferentes opiniones de los expertos. Hay quien señala que no hay lagunas normativas; hay quien señala que sí son lagunas normativas. Pero los sociólogos, ahora me salgo del campo del Derecho, opinamos que lo que importa es que existan normas precisas, claras, transparentes y armónicas para que cuando surja un conflicto por ejemplo como el desafuero, se sepa exactamente a qué norma se va a atener un cuerpo parlamentario para definir la participación de los involucrados.

En primer lugar habría que plantear esta visión de la reforma integral, que implicara una armonización jurídica, tomando en cuenta la jerarquía normativa que establece el artículo 133 constitucional.

Algo muy importante, no me voy a detener en esto, sólo lo menciono o lo señalo, es que hoy en día los tratados internacionales nos permiten también hacer referencias comparativas. Estas referencias comparativas a las experiencias de otros sistemas jurídicos, valdría la pena considerarlas para también mejorar nuestro andamiaje jurídico.

El Barón de Montesquieu señalaba ya desde hace un buen tiempo, que habría que atender lo que es materia de las leyes, por la legislación; de lo que corresponde a las maneras, a la diplomacia dejando a la diplomacia.

Uno de los grandes problemas que podrían surgir es que se intentara legislar y reglamentar aquello que no es materia legislativa ni reglamentaria.

Habría que pensar también que en materia del trabajo parlamentario las comisiones tienen un riquísimo campo en materia de acuerdos y suelen ser también los acuerdos que dinamizan la vida parlamentaria. Claro, en este sentido hace falta que el Poder Legislativo tenga el apoyo de un cuerpo jurídico de expertos que permitan también elaborar finamente la red de normas que se piensan elaborar.

Pero algo muy importante, como ya lo señalaba Montesquieu, es resolver por la ley, lo que corresponde a las leyes; y por las maneras lo que corresponde a las maneras. Eso es muy importante.

Ahora bien, también tenemos que diferenciar a la hora de entrar en materia técnico-jurídica, en qué consistirá el trabajo del Pleno y las comisiones. Y por otro lado, si la gran profusión de comisiones realmente revitaliza a un cuerpo legislativo y también, hay otro aspecto que señalo brevemente, me voy aproximando ya al final, que es el relacionado con el Derecho y la ética.

Me parece también que es importante que se tenga presente cuál es el campo en el que se va a reglamentar, pero también dejar campo a los códigos de ética parlamentarios.

Esto es algo importante que puede definir el trabajo interno de los grupos parlamentarios, de las comisiones y también del mismo trabajo del pleno.

Aquí se relaciona entonces también algo muy importante que ya se ha venido trabajando pero que todavía haría falta picar un poco más de piedra en este sentido: la profesionalización y especialización de los grupos de apoyo parlamentario, tanto en lo que se refiere al trabajo político como al trabajo técnico-jurídico.

Creo que aquí se necesita también un cuerpo que no sea coyuntural en las legislaturas que permita que los trabajos que hace la legislatura puedan ser también rescatados por la siguiente legislatura y esto deberían tomarlo en cuenta sobre todo las fracciones parlamentarias.

Muchas veces se pierden asuntos de enorme importancia porque se pierde la competencia política y técnico-jurídica para abordar los trabajos correspondientes en la siguiente legislatura.

Algo importante también a considerar es cómo van a trabajar las cámaras sobre el sistema de sanciones para las conductas no jurídicamente permitidas. Habría que ver cómo se trabaja en ese sentido también, cuál es el esquema deóntico que se estaría planteando en este respecto.

En todo caso yo insistiría en que tiene que pensarse en una reforma integral, en que tienen que respetarse los principios de coherencia, congruencia, no contradicción, precisión y jerarquía normativa.

Y paso ya a un último punto, ya para terminar, porque estamos con el tiempo encima, la cobertura de los debates con los medios de comunicación. Éste es un punto que suele no tratarse vinculado al trabajo del Congreso; sin embargo, es un punto importantísimo. Hoy en día el Cuarto Poder puede poner en jaque al Ejecutivo, al Legislativo, al Judicial. Y, mucho cuidado que algún legislador con aspiraciones políticas, pretenda ponerse en contra del duopolio que controla a los medios de comunicación del país, porque podrán orquestrar una campaña contra su carrera y su futuro político.

Entonces, aquí me parece importante plantear este punto como materia de reflexión, porque existe un desequilibrio actualmente en el sistema de división de poderes, visto desde el punto de vista ya sociológico y político no desde el punto de vista simplemente jurídico, lo que es cierto es que en el concierto de factores y actores de poder del sistema político mexicano, los medios de comunicación, especialmente el duopolio juega un importantísimo papel, no solamente en la supervisión de las opiniones de los parlamentarios y de los proyectos de leyes y de las leyes que se emitan, sino también en el mismo trabajo político que se realiza al interior de los tres poderes.

El Cuarto Poder suele tener, además no solamente la capacidad de juzgar al Poder Judicial, la capacidad de emitir opiniones sobre proyectos legislativos, antes siquiera de que sean discutidos en el Poder Legislativo, sino que también puede establecer sistemas de aprobación o desaprobación de la actividad política del titular del Poder Ejecutivo.

Es decir, tenemos un desequilibrio de poderes, y si tomamos en cuenta además que el Poder Legislativo no puede llevar a cabo la reforma legislativa correspondiente a generar una ley sobre los medios de comunicación, pronto nos vamos a dar cuenta exactamente de qué tamaño es este actor político que estoy planteando.

Es muy importante que el Poder Legislativo se asuma en su carácter de poder público ante los medios de comunicación. Es muy importante que se prevea su autonomía, que se prevea su protección, que se prevean cotos para que en el caso de los poderes de hecho, y en los poderes de hecho no solamente entra el Cuarto Poder; entra también el crimen organizado, que también es otro factor que habría que pensar, pero largo para plantear en este momento. Lo que es cierto es que se necesita también un sistema de protección para los legisladores porque no basta el fuero como se está planteando actualmente. En realidad en el juego salvaje del poder político los legisladores suelen ser



muchas veces Davids contra Goliats y si tomamos en cuenta además la división que existe entre las fracciones parlamentarias muchas veces no hay unión para poder enfrentar a un enemigo común en un determinado proceso político.

Yo dejaría aquí mi intervención, solamente quise presentar una síntesis de algunas reflexiones que ojalá les hayan parecido interesantes. Me da mucho gusto estar con ustedes. Saludo estas iniciativas de reformas a uno de los más vibrantes, dinámicos y esperanzadores cambios en la estructura del Poder Legislativo, y, estoy a sus órdenes para cualquier comentario o pregunta. Muchas gracias.